

IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

## Los Dilemas del Estado

**Reformas | Largo plazo | Intervención**

13 al 15 setiembre de 2010

De la centralización a  
la nueva  
descentralización del  
sistema de previsión  
estatal y la expansión  
de las prestaciones  
(1934-1967)

Esteban Köster Capurro



## **De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967)<sup>1</sup>**

**Esteban Köster Capurro**

- Afiliación institucional

**ekoster@adinet.com.uy**

### **Resumen:**

Con las leyes de creación del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay en 1934 y la de descentralización de las Cajas de Jubilaciones en 1948, se intentó reorganizar el sistema. Se trata de analizar aquí las posturas partidarias y los intereses políticos en juego frente a dichas reformas de la seguridad social. Se describirá además, el proceso de aprobación de la ley de Asignaciones Familiares, las raíces políticas y las posiciones partidarias y empresariales al respecto. Por otro lado, también los actores sociales participaron en la construcción del sistema, evidentemente cada uno desde su rol particular dentro de la sociedad. Se buscará aclarar cuál fue el peso de ellos en este ámbito. Intentando responder algunas cuestiones. ¿Fue la seguridad social un tema primordial en la agenda? ¿Cómo actuaron frente a las medidas de gobierno? ¿Fueron en realidad parte de la construcción de la seguridad social?

### **Palabras clave:**

Seguridad social, centralización, descentralización

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

# De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967)

Esteban Köster Capurro\*

## Introducción

La legislación vinculada Seguridad Social en el período 1934-1967, se aproxima a las 200 leyes y decretos<sup>2</sup>, abarcando legislación de carácter general, sobre las Cajas Paraestatales, sobre órganos administrativos, sobre desocupación (régimen general y regímenes especiales), accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, seguros de enfermedad no profesional, asignaciones familiares, hogar constituido, primas por matrimonio y nacimiento. Esto da cuenta lo engorroso del sistema, y lo complejo que se vuelve el estudio del tema. El objetivo es el estudio de los debates político-partidarios y la posición de los distintos actores de la sociedad.

Las leyes de creación del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay y la de descentralización de las Cajas de Jubilaciones, fueron desde el punto de vista institucional las dos más importantes. Pues, con ellas se intentó reorganizar el sistema. Ambas responden a un marco político particular, y fueron causa de un intenso debate – esencialmente la segunda e indirectamente la primera– que permite apreciar las posturas partidarias y los intereses políticos que estuvieron en juego, que en algunos casos perecieron primar a la hora de encarar las reformas sobre seguridad social. Se presentaran aquí esas cuestiones.

La ley de Asignaciones Familiares, es sin duda otro de los puntos altos en la legislación social del país. Se describirá el proceso de aprobación de la ley, las raíces políticas y las posiciones partidarias y empresariales al respecto.

Por otro lado, también los actores sociales participaron en la construcción del sistema, evidentemente cada uno desde su rol particular dentro de la sociedad. Se

---

\* Profesor de Historia. Cursó la Maestría en Historia Económica del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR), promoción 2007-2008.

<sup>2</sup> En un relevamiento de la legislación sobre el tema se identificaron 190 leyes y decretos-ley. J.L. Lanzaro y M<sup>a</sup> del Rosario Pedemonte en su trabajo “Recopilación sistematizada de normas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social” se acercan a la cifra mencionada. Nahum menciona que el Dr. Héctor Hugo Barbagelata afirma que superaban las 200 (Nahum et al 1991: 111).

buscará aclarar cuál fue el peso de ellos en este ámbito. Intentando responder lagunas cuestiones. ¿Fue la seguridad social un tema primordial en la agenda? ¿Cómo actuaron frente a las medidas de gobierno? ¿Fueron en realidad parte de la construcción de la seguridad social?

## 1. La unificación del sistema

La Ley N° 9154 del 3 de diciembre de 1933, estableció la unificación del sistema de seguridad social, organizándose el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay integrado por la Caja de Empleados y de Obreros del Servicio Público, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones y el Instituto de Pensiones a la Vejez.

Al aprobarse la reforma, el país vivía ya, bajo el régimen dictatorial surgido del golpe de Estado consumado por Gabriel Terra en marzo del mismo año. La depresión económica, nacida en del *crack* de la bolsa de Nueva York en 1929, estaba instalada, y el Estado uruguayo comenzaba a convertirse en un árbitro de la actividad económica.

Hacía ya varios años, las Cajas de Jubilaciones y Pensiones, exhibían serios problemas de financiamiento. Por tanto, era de esperar que, en un contexto de crisis, las voces opuestas al sistema se alzarán. Raúl Jacob, sostiene que: *“En 1933 los sectores golpistas insistían en afirmar que el sistema de previsión social estaba al borde del colapso: las cajas mostraban abultados déficit o estaban desfinanciadas; peligraba la regularidad del pago a los pasivos. También se criticaban los excesos del sistema –de un sistema que aún no contemplaba a todas las actividades-: pensiones a la vejez otorgadas a quienes contaban con recursos; hipertrofia de los jubilados por causal de «despido»”* (Jacob 1983: 107).

El Ministro de Trabajo y Previsión Social, Cesar Charlone, expone los motivos de un proyecto de ley a la Asamblea Deliberante<sup>3</sup> en setiembre de 1933, con el propósito de transformar la estructura del sistema de seguridad social. La reforma que se planteaba era la unificación del sistema, el objetivo era mejorar la situación financiera

---

<sup>3</sup> El Decreto Ley No. 8941 de 31 de marzo de 1933 que disolvió el Parlamento, creaba además una Asamblea Deliberante que desempeñó las funciones legislativas hasta la reforma constitucional de 1934. Si bien, ésta Asamblea en sus inicios contó con 99 miembros, tras un decreto de G. Terra, pasó a ser integrada por solamente 15 parlamentarios. Se la conoció irónicamente como *“La comprimida”*. La nueva estructura del organismo legislativo de la dictadura de Terra, evitaba cualquier discusión innecesaria a criterios del régimen.

de las cajas, se alegaba que no era una fusión y un establecimiento de régimen único, sino una unificación de la gestión, manteniéndose la separación de los fondos y regímenes legales.

En su comparecencia a la Comisión Legislativa Permanente<sup>4</sup>, el Ministro Cesar Charlone centró sus argumentos en defensa del proyecto de unificación, en datos estadísticos que reflejaban los gastos excesivos que generaban la gestión de las cajas: *“[...] los gastos de gestión del Instituto de Pensiones a la Vejez y de la Caja de Servicios Públicos alcanzaban proporciones elevadísimas. El primero de esos organismos o sea la Caja de Servicios Públicos, con una recaudación anual próxima a los nueve millones de pesos, tenía, el 31 de marzo pasado, un presupuesto de \$ 840.000; presupuesto que representaba, por una elemental y simple operación aritmética, un porcentaje superior al 9 %, cuando es notorio, porque en esta materia existe experiencia universal, que todo exceso sobre el 5 % de las recaudaciones que se invierte en la gestión, carece de justificación posible. No se justifica en realidad y supone la confiscación para finalidades burocráticas, para pagar con largueza a los funcionarios, de fondos que antes que nada deben aplicarse al servicio regular, normal y correcto de las jubilaciones y pensiones que se conceden de acuerdo con las leyes.”* (CLP 1933: 70).

La crítica apuntó también a egresos que no estaban vinculados directamente con el funcionamiento y la gestión de los servicios jubilatorios: *“[...] los dineros de los ancianos que eran insuficientes para el servicio normal de las pensiones se distraía por las autoridades de la institución [fondo de Pensiones a la Vejez], en el pago de aguinaldos de fin de año, aumentos automáticos de sueldos, regalos de casamiento, seguros gratuitos repartiéndose por todos conceptos en el año 32, la cantidad de 30.000 pesos y hallándose autorizados 20 y tantos mil para repartir en el año en curso”* (CLP 1933: 71).

El ministro Charlone, dejó en claro también cómo deberían ser dirigidos los organismos de la seguridad social. No debería haber espacio para representantes de la sociedad: *“[...] ha existido en el país una experiencia que no ha sido favorable para la buena gestión de estos organismos, y es la intervención de delegados de carácter gremial en la Dirección Central de cada uno de ellos, o sean personas que representan*

---

<sup>4</sup> La Comisión Legislativa Permanente sesionó con los colorados Leopoldo Andreoli, Julio Bonnet, Rogelio Navarro, Ignacio Reyes Molné y Euclides Sosa Aguiar, y los nacionalistas Cesáreo Alonso Montaña, Atilio Arrillaga Safons, Eduardo Fasciolo Siri, Lizardo R. González, Eugenio Pérez Aquino y Juan Pedro Suárez; además la integraron Salvador Fuentes y Américo Tabárez.

*el interés de un sector de afiliados. El Poder Ejecutivo entiende que la gestión de las Caja de Jubilaciones, debe estar desprovista, en absoluto, de todo carácter gremial; la gestión debe estar confiada, exclusivamente, a personas que administren en nombre de interés superior impersonal como es el interés del Estado en la gestión de las jubilaciones”* (CLP 1933: 71). Se explicitaba así, que no sólo era una cuestión de carácter financiero, había un trasfondo ideológico, que también influyó en las decisiones del régimen.

La Comisión Legislativa Permanente aprobó la ley sin oposición dentro del Parlamento y, con la oposición silenciada fuera de él. Quedaba unificada así la gestión de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones.

## **2. El camino a la descentralización**

La unificación de la gestión y administración de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones, no corrigió las fallas estructurales del sistema, es más agudizó algunas, como lo eran los problemas financieros, las sospechas de corrupción y la lentitud de las gestiones.

Con un nuevo marco político institucional y una situación económica favorable, las políticas de seguridad social toman un nuevo ímpetu.

Quizás el ejemplo más nítido fue la actuación de la *“Comisión investigadora sobre vida, trabajo y salarios de los obreros”*<sup>5</sup>, que posibilitó conocer la realidad de los sectores obreros, y fue base e impulso de la nueva legislación laboral y social.

### **2.1 La propuesta oficial**

---

<sup>5</sup> Esta comisión fue nombrada en 1938 por el Parlamento a pedido del comunista Eugenio Gómez, la integraron los nacionalistas P. Duprat, R. Salgado y D. Fernández Crespo, J. el colorado J. Iturbide, el cívico T. Brena y el socialista J. P. Cardoso. Su informe apareció en diciembre de 1940. *“El informe denunciaba que los obreros vivían mayoritariamente en casas de madera y lata, que sus salarios eran insuficientes y no alcanzaban para mantener una familia de pocos hijos y que los métodos de trabajo utilizados los conducían al agotamiento. También había comprobado que el salario femenino era inferior al masculino, que al obrero calificado se le pagaba igual o menos que al que no lo era, que en algunos casos los salarios obreros no alcanzaban ni para su propia manutención y que los lugares de trabajo eran insalubres e inseguros”*(Frega, Maronna y Trochon 1987: 87).

En junio de 1947, el Poder Ejecutivo encabezado por Tomás Berreta envió a la Asamblea General un proyecto de ley que volvía a descentralizar el sistema de seguridad social. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones desaparecería y las Cajas de Jubilación y Pensión volvían a tener directorios autónomos. En la exposición de motivos de dicho proyecto, el Poder Ejecutivo, se basó en los males que la ley de 3 de diciembre de 1933 había ocasionado, ellos eran: la supresión de la representación tripartita, el cercenamiento de la autonomía y descentralización de las Cajas, el enlentecimiento de la gestión y la ineficiencia del servicio. A estas deficiencias, se le debían sumar otros aspectos vinculados a la ampliación de la cobertura jubilatoria y a la situación financiera, que hacían *“desbordante de las posibilidades humanas”* un correcto manejo del sistema. Se afirmaba de manera contundente: *“Aquí está la raíz profunda, bien profunda por cierto, del grave y trascendente error cometido en 1933, cuando se les quitó a las Cajas su autonomía y la representación de los intereses en juego. Error que si no se advirtió en aquella época de marcada centralización política –fácilmente explicable– ahora reviste caracteres de tal magnitud que demanda inmediata rectificación”* (DSCR 1947: 623). De todas maneras el Poder Ejecutivo, en esa embestida contra la ley de 1933, excusaba a aquellos que habían actuado o actuaban como directores del organismo, no existía responsabilidad de la gestión sobre la situación de las Cajas: *“Ello no envuelve ni pretende envolver en lo más mínimo un colateral juicio crítico adverso a la gestión funcional de todos los que han sido y son dirigentes del organismo”* (DSCR 1947: 623-624). No era necesario, ni prudente, por parte del gobierno atacar a los directores, en un contexto político donde habrá que negociar con la oposición y con algunos sectores del propio Partido Colorado. La ley era la equivocada. Además, todos eran correligionarios.

Con la llegada de Luis Batlle a la presidencia por la muerte de Berreta, se produjo un giro en la orientación económica y social (D'Elia 1982: 58; Nahum et al 1989: 75).

Luis Batlle, frente a la necesidad de obtener mayorías parlamentarias para la aprobación de algunas leyes, alcanzó un acuerdo político con el Herrerismo, que se le conoció como la *“coincidencia patriótica”* o *“acuerdo patriótico”*. En ese contexto político, es que se discute el proyecto de ley de descentralización de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones.

El debate en ambas Cámaras del Parlamento, evidenciaron que las posiciones políticas estaban claramente enfrentadas. Basado esencialmente en los mismos argumentos que el Poder Ejecutivo había expresado, en diputados el informe en mayoría

advertía: “En la actualidad - y mientras no se encare una legislación reformadora – los regímenes jubilatorios se rigen por leyes de distinta naturaleza, puede decirse, ya que obedecen a orientaciones diferentes. Se explica así, que la refundición ensayada, en un solo instituto, lejos de facilitar el funcionamiento de la institución de Previsión Social, lo dificulta y traba por la misma complejidad de la legislación diferenciada a aplicarse” (DSCR 1947: 626).

El Partido Nacional<sup>6</sup>, que había apoyado la ley de unificación de 1933, en palabras del diputado Saúl Pérez Casas, manifestaba la necesidad inaplazable “[...] de modificar el actual sistema jubilatorio, por lo menos en el sentido de dar más agilidad al trámite de despacho de los miles de jubilaciones y pensiones que se gestionan ante las distintas Cajas del Instituto”, y aclaraba el nuevo enfoque: “Ninguno de los propósitos perseguidos se cumplió, porque no podían cumplirse dada la distinta naturaleza de los servicios y, en cambio, esa experiencia de unificación demostró la inconveniencia de concentrar en un solo cuerpo la dirección y administración de todas las Cajas, porque esa tarea desborda las posibilidades humanas” (DSCR 1947: 647). Este era el sentido de la reforma, y no otro. Frente a las propuestas de la oposición –se verán más adelante– de ir a un sistema de seguro integral, se argumentaba que para ello debía hacerse una reforma de fondo que no era posible encarar en un proyecto de estas características cuya objetivo era agilizar los trámites jubilatorios. El nacionalismo no negaba la importancia de los seguros sociales, pero eran para atender las situaciones que las jubilaciones no cubrían. En la legislatura anterior, durante la discusión de la Ley de Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares en 1943, el senador Roberto Berro, había expresado claramente: “[...] la necesidad de empezar a estructurar un plan de seguros sociales, completo, que cubra todos los riesgos a que están expuestos los obreros, los trabajadores, el asalariado en general” (DSCS 1943: 549). Pero, cuatro años después no era el momento, tampoco lo fue más adelante...

## 2.2 Propuestas alternativas

---

<sup>6</sup> Cuando se hace mención al Partido Nacional o al nacionalismo, se está haciendo referencia al Herrerismo por ser éste sector quien tenía el control del lema. Por su lado el nacionalismo independiente será mencionado de esa forma o como Partido Nacional Independiente

Los partidos políticos con menor representación parlamentaria, presentaron en lo largo de la década del '40 algunos proyectos que modificaban el sistema de forma parcial o total. Otros esbozaron una posición alternativa a la propuesta oficial sobre la descentralización

En el tratamiento de la ley de descentralización en la Cámara de Representantes, el informe presentado en minoría, firmado por el socialista J.P. Cardoso, el cívico V. Flores y el nacionalista independiente García Austt, además de exponer las razones en contra de su aprobación, se manifestaban las posiciones de estos sectores sobre el camino que deberían tomar las políticas de seguridad social. En su recomendación a la Cámara, se solicitaba que se votara la siguiente resolución: *“La Cámara no acepta la división del Instituto de Jubilaciones en tres servicios descentralizados, y recomienda a la Comisión Especial el estudio de un plan de reorganización de dicho Instituto sobre las siguientes bases:*

- A) Autonomía plena.*
- B) Representación de los afiliados en el Directorio.*
- C) Unificación administrativa y reorganización presupuestal.*
- D) Transformación de las actuales prestaciones en el Seguro Social Integral.”*  
(DSCR 1947: 630).

El Partido Socialista, a través de su diputado José Pedro Cardoso, había presentado el 5 de abril de 1943 un proyecto de ley sobre seguros sociales. En el cual proponía la representación tripartita en la administración del sistema, la elección los representantes se realizaría mediante sufragio directo; un seguro integral coordinado y unificado de todos los servicios de asistencia del país; y un estudio matemático de un plan completo de seguros sociales. Este último punto, estaba contenido el artículo 10 del proyecto de ley, que formulaba además, la contratación de los servicios técnicos de la OIT, con el fin de evaluar los servicios de previsión, realizar estudios sociales, médicos y financieros para estructurar un plan completo de seguridad social. Dicho plan, debía contener además de los servicios medicina preventiva y seguro de enfermedades para los trabajadores y sus familias –entendidas estas como dos grandes concepciones de la seguridad colectiva–, asistencia económica por la compensación de los salarios perdidos, en los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y paro forzoso.

José Pedro Cardoso, sostendrá que el objetivo de la creación de un solo estatuto de seguros sociales era democratizar el sistema jubilatorio, simplificarlo mediante un

código simple y claro. *“Esta unificación estatutaria de los actuales sistemas elimina los privilegios nacidos al calor de factores electoreros o de intereses de personas o grupos influyentes, permite el abaratamiento del costo administrativo de la asistencia y es una etapa necesaria par a la creación del seguro integral”* (Cardozo 1946: 222).

La Unión Cívica, con una extensa trayectoria parlamentaria sobre seguridad social, a través del diputado Venancio Flores, había propuesto un proyecto de ley (junio de 1947), que contenía como principal propuesta la reestructuración del Instituto de Jubilaciones. Manejaba en esencia los mismos criterios que los recomendados por la comisión en minoría de diputados.

El Partido Nacional Independiente, también había realizado planteos sobre la necesidad de reformar el sistema. En una declaración en el diario “El Plata” el 13 de diciembre de 1947, solicitaba una reorganización interna del Instituto y oponiéndose *“[...] a la creación de los Directorios y Administración múltiples, porque son meras fórmulas burocráticas, que aumentarían en forma desmedida el presupuesto, con perjuicio para los afiliados, con cuyos aportes serán financiados”*<sup>7</sup>. En la bancada del nacionalismo independiente en la discusión parlamentaria en diciembre de 1947, se proclamaba la necesidad de ir a los seguros sociales.

El Partido Comunista del Uruguay, también fue un activo actor en temas de seguridad social. Específicamente sobre temas jubilatorios, el entonces diputado Rodney Arismendi, presentó un proyecto de ley en la trigésima cuarta legislatura (ejerció como suplente entre el 31 de Julio de 1946 al 14 de febrero de 1947) que convertía a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria, Comercio y Servicios Públicos en un ente autónomo con representación tripartita. La propuesta central era el control obrero sobre la Caja y vigilar los aportes patronales mediante un *Libro de personal*.

El diputado, Enrique Rodríguez, en su exposición en el plenario de la cámara, aceptaba la idea que el camino eran los seguros *“[...] concentrar esos seguros en un tipo único que tenga en cuenta todas las posibilidades y seguridades que necesita el que trabaja, desde que comienza a trabajar u aún desde que nace hasta que muere, para tomar una definición muy en boga siempre que se habla de la seguridad integral”* (DSCR 1947: 641). Pero, el eje de la propuesta comunista era el control obrero, era lo que le daba contenido a una reforma del sistema, *“El control obrero es lo que da todo.*

---

<sup>7</sup> *El Plata*, 13 de diciembre de 1947, p.3.

*Sin control obrero ninguna de las medidas que se proponen, incluso las mejores que propone la minoría, si no se propone la representación tripartita sería una cosa de forma y no de contenido. Lo que da contenido a este problema es el control obrero”* (DSCR 1947: 641).

### **2.3 El acuerdo (*patriótico*) sobre la ley de descentralización**

Días previos al inicio del debate en el Parlamento, el diario “El País”, vinculado al P.N.I., denunciaba que la separación de la gestión de las Cajas era una “[...] *iniciativa del pacto batlli-herrerista. [...] esa separación es obra del pacto, y sólo puede consagrarse por imperio del pacto. [...] ¿Qué es lo que queda, pues? Puestos. Sólo una razón de puestos: tres Directorios en vez de uno; tres divisiones del personal secundario que acompaña a esos puestos, en vez de uno; tres oficinas técnica, dentro de las distintas especialidades, en vez de una* ”<sup>8</sup>. Enunciaba claramente la posición del nacionalismo independiente y, presagiaba lo que podría pasar en el Parlamento.

La cuestión del *acuerdo*, va a distraer el debate en ambas cámaras del legislativo, y va a ocupar un enorme espacio en la discusión, alejándose del tema principal, que era la reforma institucional del sistema jubilatorio.

Iniciado el debate en diputados, el socialista José P. Cardozo, sentenciaba “[...] *es indiscutible que la constitución de estos tres nuevos Directorios de servicios descentralizados y consiguiente distribución de los puestos que los integren constituyen parte del acuerdo político entre batllistas y herreristas*” (DSCR 1947: 630).

Cómo comenzó a jugar el acuerdo, fue descrito por el diputado Elio García Austt del Partido Nacional Independiente. Frente a los problemas de las Cajas de Jubilaciones, se había creado una Comisión Especial en marzo de 1943, con el objetivo de elaborar una solución legislativa, buscando “[...] *reorganizar ese complicado organismo y buscar algún remedio a sus múltiples males*”. En plena actuación de la Comisión, el Poder Ejecutivo envía su proyecto de ley, “*En aquel momento integraban la Comisión como designados del Partido Herrerista los señores diputados Gilmet y Olaso. Cuando se entró a discutir este asunto, la división de las Cajas, esos distinguidos Representantes del sector herrerista se manifestaron absolutamente*

---

<sup>8</sup> *El País*, 22 de diciembre de 1947, p. 3.

*adversos a esa iniciativa y en el mismo sentido nos expresamos todos los demás miembros de la Comisión, incluso el representante del sector baldomirista, señor García Da Rosa, los únicos que acompañaron la iniciativa del Poder Ejecutivo fueron los representantes batllistas señores diputados Carbonell y Migal y Sorhueta”* (DSCR 1947: 644). A pocos días de esto, los diputados herreristas Olaso y Gilmet renuncian, y los nuevos integrantes por el Herrerismo, Morales Arrillaga y Trías du Pré, apoyan el proyecto del gobierno.

Desde el oficialismo, el diputado Carbonell y Migal, ante la crítica, respondía: *“Se ha dicho: «esto es parte del acuerdo; están atados por compromisos para el reparto de los puestos». No hay nadie aquí, si no lo confirmamos nosotros, que pueda decir si hay algún convenio de cómo se van a reparto los puestos. No es criticable tampoco que mayorías que se unen para gobernar, no se excluyan una a la otra de la parte de gobierno que les toca, menos cuando se está en un régimen que exige un sostén firme para que pueda actuarse en el Gobierno”* (DSCR 1947: 651).

El nacionalismo independiente, siguió fustigando el pacto. El diputado Paysse Reyes expresaba irónicamente que, *“[...] lo de esta noche quizá no es tanto un capítulo de pacto como de parto; del parto de unos trillizos sietemesinos, concebidos en junio de este año – que esta noche tienen alumbramiento; trillizos de una terrible voracidad, porque cada uno de ellos nace con cinco bocas, y que es tan escándalos este alumbramiento que el sector cívico- sin duda hasta con el consentimiento del doctor García Pintos, que ha sido el campeón anti-abortista en el país-, que la Unión Cívica esta noche, por medio de su sector, está dispuesta a hacer los máximos esfuerzos para lograr el aborto de ese alumbramiento. [...] todo el asunto se arregla derogando el decreto ley de diciembre de 1933, y sustituyendo al cabezón por estos trillizos recién nacidos en esta forma y en esta noche”* (DSCR 1947: 654).

El mismo diputado, cuestionaba a los representantes no batllistas del partido Colorado por derogar la ley que centralizaba la gestión del sistema, obra de uno de sus más importantes referentes políticos: *“Lo que esta noche quieren destruir por el ucace, es justamente la piedra puesta por el doctor Charlone”* (DSCR 1947: 656). También cuestionaba al Herrerismo, buscando exhibir su accionar contradictorio, recordando que fue ese sector quien apoyó la creación del Instituto de Jubilaciones y Pensiones en 1933. Lo acusaba de sumarse a la ideología batllista, *“[...] esta noche, en materia de estructuración del instituto de Previsión Social, con los votos de ustedes se afirman las ideas batllistas”* (DSCR 1947: 656).

La aprobación de la ley en diputados, levantó las críticas desde los medios de prensa de la oposición. El diario “El Plata”, declaraba: *“Una de las más inaceptables obras de la galopante técnica legislativa que usan los batllistas y herreristas, es la división de las Cajas de Jubilaciones. Es difícil que haya una sola persona sensata que pueda defender tan absurda partición. El propósito inspirador de la medida aparece tan claro, que pese a la fácil dialéctica de los voceros de la regimentada mayoría, no pudieron contestar la acusación de que lo único que se busca es crear puestos para hacer el reparto con más facilidad”*<sup>9</sup>.

Un día antes del comienzo de la discusión en el Senado, nuevamente el diario “El País”, expresaba su posición: *“En sesión extraordinaria, el Senado sancionará la división tripartita de las Cajas, aprobada ya en la Cámara de Representantes. Decimos «sancionará», porque ya conmemos la técnica de las mayorías que van a la sala a levantar la mano para dar efectividad legal a lo resuelto en las trastiendas. Pocos engendros del pacto, son más criticables, que este que votará el Senado en la sesión de mañana”*<sup>10</sup>.

Como era de prever, en el Senado se escucharon argumentaciones denunciando el acuerdo político. El senador Gustavo Gallinal del P.N.I, interrogando al miembro informante, el batllista Emilio Bonino, decía: *“Convendría poner los puntos bien precisos. Esta ley ¿forma o no parte del acuerdo político? [...]En la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes había opinión adversa, y estuvo a punto de ser derrotado y de fracasar, cuando vino a darle vida y ponerlo en marcha el acuerdo político”* (DSCS 1948: 639). Planteaba además, que este proyecto se vinculaba a manifestaciones de Luis Batlle<sup>11</sup>, las cuales daban a entender que la integración de los Entes Autónomos se haría una vez que el Parlamento votara una serie de leyes.

El Herrerismo, manifestaba que su posición favorable era por entender que se le estaba haciendo un bien al país: *“El partido Nacional, durante todas esas conversaciones, le ha dicho al batllismo: «Gobiernen ustedes, y nosotros colaboramos*

---

<sup>9</sup> *El Plata*, 5 de enero de 1948, p. 3.

<sup>10</sup> *El País*, 4 de enero de 1948, p. 3.

<sup>11</sup> Gallinal realizó estos comentarios basado en las expresiones del diputado Paysse Reyes quien citó una entrevista realizada por un diario argentino al Presidente de la República, la cual según palabras del diputado decía: *“La integración de los Directorios de los Entes Autónomos de debe efectuar de inmediato? ¿Qué proporción corresponderá a cada partido en la dirección de estos organismos de Estado? El Presidente Batlle Berres: Iremos a la integración de los Directorios así que se dicten ciertas leyes importantes, creando nuevos organismo inclusive; y espero que la integración de ellos conforme a la opinión pública”* (DSCR 1947: 654).

*en todo lo que signifique progreso y bienestar para el país, y seguiremos estando en ese tren siempre que el Gobierno realice obra de positivos beneficios»*”(DSCS1948: 652).

El debate no se restringió a las posturas del nacionalismo, el senador de la Unión Cívica, Dardo Regules, enjuiciaba duramente a los partidos mayoritarios acusándolos de actividades clientelísticas: *“Detrás de estos 15 puestos, están todas las clientelas electorales que tienen que responder a estos 15 puestos y que buscan otros sitios en todos los servicios públicos distribuidos a lo largo del Presupuesto de la Nación”* (DSCS 1948: 650).

En definitiva, más allá de la defensa ensayada por los partidos mayoritarios, toda la oposición coincidía que la nueva ley y el apuro por su aprobación, respondía al *acuerdo patriótico*. Es un argumento admisible, si bien el batllismo mantenía cierta coherencia en sus postulados sobre el tema, necesitaba de un acuerdo para aprobar algunas leyes. En cuanto al Herrerismo, sus argumentos a favor de la ley eran claramente contradictorios a los expuestos en 1933. Se podrá decir que las condiciones cambiaron, que era *otro* Uruguay, pero esas explicaciones, no destruían los fundamentos manejados en la unificación.

La descentralización, quedó establecida por la Ley N° 11.034 del 14 de julio de 1948. Creando tres Cajas de jubilaciones: Industria y Comercio; Civil, Escolar y Servicios Públicos y Afines; Pensiones a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicios y Afines.

### **3. Las Asignaciones Familiares**

El país necesitó una década para concretar en una ley un sistema de asignaciones familiares, *“La iniciativa, surgida entre los años 1931 y 1935, parcialmente aceptada, parcialmente negada, alcanzó consagración después de 10 años de lucha tenaz”* (Brena, Bouzamayor 1977: 7). La *“Comisión investigadora sobre vida, trabajo y salarios de los obreros”*, fue fundamental en la profundización de la legislación social. El establecimiento de las asignaciones familiares, estuvo dentro de las medidas propuestas para revertir las malas condiciones de vida de los obreros. Se recomendaba la creación de *“Asignaciones familiares, que permitan a los obreros solventar los gastos de familia, con régimen legal de Cajas de Compensación”* (DSCR 1943: 174).

La larga lucha a la cual hacen referencia Brena y Bouzamayor, comenzó con el accionar de la Unión Democrática Cristiana<sup>12</sup> en los primeros años de la década del '30, organización “[...] que se entregó a una intensa campaña periodística y personal, sobre la necesidad de implantar un sistema de Asignaciones Familiares” (Brena, Bouzamayor 1977: 12). En 1935, con la redacción de Brena, Rey y Pandolfo, se publica un folleto que sintetizaba lo actuado por Unión Democrática Cristiana, titulado “*Las Asignaciones Familiares y las Cajas de Compensación*”. En el ámbito legislativo, los antecedentes pasan por el proyecto presentado por los cívicos Regules y Tarabal en 1936; el redactado por el socialista Emilio Frugoni en 1941 (actualizando el presentado en 1912) y el elaborado en 1941 por el Ministro de Industrias y Trabajo, Dr. Julio Cesar Canessa. De la síntesis de estos proyectos surgirá la ley.

Entre 1943 y 1965 se legisló, reguló y amplió el sistema de asignaciones familiares<sup>13</sup>. La Ley de Asignaciones Familiares está contenida en el articulado de la ley de Consejos de Salarios de 1943, para ser específicos los artículos 21 al 30. Por tanto, el debate político se basó en las cuestiones referidas a los consejos de salarios, quedando en un segundo plano las asignaciones familiares. De todas maneras, surge del debate, una unánime posición a favor de este tipo de subsidios, la clase política del país, pareció considerar que este era un derecho al cual toda la población debería poder acceder. También, las corporaciones empresariales darán su visto bueno a la nueva ley –más adelante se tratará esto–, que si bien comprendían el bien social que cumplirían las asignaciones, otras razones pesaran en su consentimiento. “*Esta medida, junto con otras políticas, se pone en marcha en un marco de insuficiencia de la demanda interna con la finalidad de apoyar la construcción de un modelo de crecimiento «hacia adentro».* Concretamente, los investigadores de la época justificaban la aceptación de la imposición de la AFAM por parte de los patrones, por la necesidad de reconstruir la

---

<sup>12</sup> La Unión Democrática Cristiana fue un movimiento social fundado en 1904, en el marco de la Encíclica “Graves de Communis” del papa León XIII. Si bien no tuvo carácter político ni vinculación con la Unión Cívica, varios de sus integrantes eran actores políticos cercanos a ese partido.

<sup>13</sup> Desde la aprobación de la ley en 1943, fueron accediendo a ese derecho progresivamente al sistema menores a cargo de viudos, solteros y divorciados (1950); funcionarios y obreros del Estado, cuyas remuneraciones fueran atendidas con rubros del Presupuesto General de Gastos, leyes especiales o con Proventos (1950); personal de “Cuidadoras de menores del Consejo del Niño y de la Caja Maternal del M.S.P. que tengan a su cargo menores huérfanos (1950), se elevaron los límites de edad (1950); los trabajadores rurales (1954); se crea el Salario de Maternidad para toda mujer asalariada próxima a dar a luz (1958); trabajadores que interrumpieron su relación laboral (1958); menores a cargo de jubilados y pensionistas, afiliados a las Cajas de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Industria y Comercio (1960); a todos los funcionarios públicos (1960), hijos u otros familiares menores de los empleados públicos jubilados o a favor de los hijos menores de jubilados fallecidos (1965).

*demanda interna, en un marco en el que los aumentos de los costos salariales podían ser transferidos a precios debido al nivel de protección que establecía el modelo” (Mariño, Noboa, Parada 2009: 15).*

#### **4. La sociedad**

##### **4.1 La mirada de las corporaciones empresariales**

Dada la estructura política y socio-económica del Uruguay, los reclamos de las corporaciones empresariales han sido pronunciados con fuerza. Aunque, no quiere decir esto que siempre sean atendidos, Gerardo Caetano manifiesta que, *“En este marco partidocrático de la política uruguaya, globalmente considerado, el espacio efectivo de las relaciones corporativas ha sido por lo general secundario, [...]. La matriz liberal, tan ampliamente implantada, redujo el campo de despliegue de los desempeños corporativos, a lo cual se sumó la frecuente captura de lo social organizado por los partidos”* (Caetano 1992: 18). Pese, a esta situación, el mismo autor reconoce que el sistema político uruguayo a generado espacios para la *“política de presión”*, accionar que muchas veces ha sido decisoria en las políticas públicas. Otros autores concuerdan con esta visión, *“[...] los grandes empresarios han priorizado los contactos directos con los decisores políticos en la administración de gobierno, [...]. Por otra parte, se desestima la importancia de los canales corporativos formales como mecanismo de influencia política empresarial, y, por consiguiente, la defensa de los intereses capitalistas se realiza por la acción política del Estado, a través de esa espesa red de vinculaciones informales que liga grupos económicos y diferentes segmentos del aparato estatal”* (Zurbrieggen 2006: 63). El accionar empresarial dependió del derrotero político, aumentando su capacidad de acción en períodos donde la política partidaria entra en crisis. La estrategia utilizada por las corporaciones empresariales, se centró en su capacidad de veto, de contrarrestar iniciativas puntuales y buscar objetivos sectoriales.

Ubicadas en ese contexto, en el tema seguridad social, las gremiales empresariales desplegaron su capacidad de presión. Las preocupaciones fueron en general las mismas, que en esencia son críticas vinculadas a los aportes que deben realizar, a la estructura y funcionamiento de las Cajas.

Las cámaras empresariales modificaban o atenuaban las críticas si la trayectoria de la economía era positiva, de lo contrario los reclamos era más fuertes. Así ocurrió en 1938 con los industriales, que se quejaban de las protecciones que el Estado proporcionaba en materia de jubilaciones, accidentes, jornada obrera, etc. Culpaban a “[...] *la frondosa legislación social pesada, poco armónica y a veces trasplantada inconsultamente a nuestro medio*” (Frega, Maronna, Trochon 1987: 78)<sup>14</sup>.

En 1944, había una posición favorable a algunas medidas concernientes a la seguridad social. Sobre la ley de asignaciones familiares, la Unión Industrial del Uruguay, expresamente aceptaba “[...] *el régimen de las asignaciones familiares por cuanto considera que de ese beneficio social se derivarán favorables efectos para la Nación*”<sup>15</sup>. Pero, hacía algunas puntualizaciones, referidas al destino de lo recaudado, el cual no debía desviarse para gastos de administración innecesario. Se mostraba preocupada por la situación de las Cajas Particulares, sostenía lo innecesario de la representación obrera en los consejos de dichas cajas, la necesidad reducir el número de empleados exigidos para crear una, se oponían también al mínimo a abonar por asignación. Estas declaraciones hay que interpretarlas teniendo en cuenta que los sectores industriales van a ser consientes que por su dependencia del mercado interno, una distribución del ingreso más equitativa será ineludible para desarrollar el sector.

Prácticamente en los mismos términos, la Cámara Nacional de Comercio, presentó su opinión favorable a la instalación de asignaciones familiares, con las salvedades y las críticas correspondientes, las cámaras “[...] *solicitan que la ley se limite a fijar la aspiración –indudablemente justa– de instituir el régimen de asignaciones familiares, dejando al poder ejecutivo el tiempo necesario para remitir sus bases luego de realizados los estudios estadísticos y actuariales correspondientes. Sin este fundamento técnico se correrá el riesgo de crear un nuevo organismo burocrático de complejísima financiación y de incierto futuro que puede comprometer seriamente la economía del Estado, repitiendo así los errores tan lamentados que se han producido con las Cajas de Jubilaciones y otros institutos de previsión social*”<sup>16</sup>. Tratando de modificar los aspectos considerados negativos la C.N.C. actuó en consecuencia, “*La gestión de la Cámara tuvo exitosas consecuencias, ya que la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo con fecha 17 de mayo contempló las dos*

---

<sup>14</sup> RUIU, 3ª época, Año 40, N° 15, Mdeo., diciembre 1938, p. 189.

<sup>15</sup> Revista de la Unión Industrial Uruguaya, 1944, p.1433.

<sup>16</sup> Bolsa de Comercio- Cámara Nacional de Comercio, Informe Anual, 1943, pp13-22.

*más importantes objeciones formuladas, es decir, ni consagró la subordinación de las Cajas particulares propias a las Cajas gremiales, ni eliminó las Cajas particulares colectivas*”<sup>17</sup>.

Pasada la época de bonanza, en el contexto de una ley de aumento de pasividades en 1960, los reclamos se endurecieron y afloraron las críticas, *“Creemos que hay que meditar serenamente si es posible seguir con el sistema de que cada dos o tres años, con motivo de nuevos reajustes jubilatorios se eleven los aportes jubilatorios. Ellos, aparte de llevar a niveles extraordinariamente altos lo que ha dado en llamarse «las cargas sociales» –con lo que se encarece desmedidamente los costos industriales– está desprovisto de toda justificación razonable. [...]Un régimen jubilatorio bien organizado permitiría que, sin alterar el porcentaje de aportes, por la simple elevación de recaudaciones resultante del aumento de los salarios, se obtuviera un mayor volumen de dinero para mayores pasividades*”<sup>18</sup>.

La Federación Rural del Uruguay, en varios de sus congresos hizo referencia a la situación de los trabajadores rurales. En 1936, en el congreso de Florida concluía *“El XX Congreso de la Federación Rural, reunido en Florida, formula la siguiente aspiración: que sería de desear que todos los ganaderos del país se preocupen cada vez más, de la situación del proletariado rural, cuyo estado moral y social, debe merecer atención vigilante por parte de todos los hacendados [...].Este momento, [...]es el indicado para preocuparse del mejoramiento social, moral y económico del proletariado rural [...]”* (Chiarino; Saralegui 1996:72). En el Congreso Extraordinario de Montevideo en 1939, se proclamaba *“En cuanto a lo social: Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores rurales, mediante leyes de previsión social, establecimiento de escuelas y reorganización del Estado Civil como base de la regularización de la familia”* (Chiarino; Saralegui 1996:74). En 1940, en el Congreso de Mercedes, se concluye *“El XXIV Congreso de la Federación Rural, frente al proyecto del Ministro de Instrucción Pública referente al Seguro para los trabajadores rurales, expresa: Que apoya calurosamente el proyecto en general, porque consagra una vieja y legítima aspiración de los trabajadores del campo [...]”* (Chiarino; Saralegui 1996:72).

Más allá de las conclusiones de los congresos rurales, que son en esencia posturas de carácter general, las gremiales tomaron posición en temas que afectaban

---

<sup>17</sup> Bolsa de Comercio- Cámara Nacional de Comercio, Informe Anual, 1944, p.33.

<sup>18</sup> Revista de la Unión Industrial Uruguaya, 1960, p.385.

directamente sus intereses. El retiro de los trabajadores rurales, fue uno de ellos, en 1936, el entonces Senador Domingo Bordaberry presentó una iniciativa legislativa para crear la Caja Nacional de Seguros Sociales para trabajadores rurales, que quedó en el camino (Jacob 2006: 67). Pero, evidencia el interés de dichas gremiales en el tema.

Frente a la ley de creación de la Caja Rural, la FRU planteó algunas discrepancias. En la revista de la gremial uno de sus integrantes, J.J. de Arteaga, exponía *“No sólo debemos pensar inmediatamente en modificar o, más bien dicho, gestionar la modificación de la ley, sino que debemos apoyarla desde ya, con todos sus defectos, porque es la única manera de demostrar nuestra sinceridad en el deseo de sancionar cuanto antes la jubilación de los rurales, aunque sea a costa de tener que aportar nuestros recursos”*<sup>19</sup>. Existía la preocupación en los agremiados que la opinión pública los viera como que se oponían a la jubilación rural, por ello había que ser cautos con las declaraciones. El propio Arteaga, luego de escuchar la exposición del Dr. Toribio Olaso<sup>20</sup>, reclamaba sin ningún disimulo *“solicitar a los legisladores rurales sin discrepancias de color político, que apoyen estas reformas tan bien fundamentadas por el Dr. Olaso”*<sup>21</sup>.

Una de las cuestiones que desvelaba a los integrantes de la FRU, era la utilización de los recursos de la Caja Rural, frente a esto reclamó insistentemente la separación absoluta de la Caja Rural del resto del sistema, deslizando además, críticas al funcionamiento, *“Si esas cajas no han sido administradas como debieron haberlo sido, si el exceso de burocracia que las caracteriza y la liberalidad en la concesión de jubilaciones hace que su situación de hoy sea la de estar al borde del abismo, nosotros no queremos, de ninguna manera, que nuestra caja, vaya a apuntalar esas otras cajas o a acompañarlas en su fatal destino”*<sup>22</sup>.

El tema impositivo también generó resistencias en los integrantes de la gremiales rurales, consideraba injusto el régimen impositivo concerniente a la Caja Rural. Era tal el malestar, que el congresista Lichero llegó a manifestar *“[...] nosotros no debemos*

---

<sup>19</sup> Revista de la F.R.U. 1944, p. 141.

<sup>20</sup> El Dr. Toribio Olaso fue ministro de Instrucción Pública y Previsión social entre 1938 y 1940, presentó un proyecto de ley sobre jubilaciones rurales que no tuvo andamio. También, se desempeñó con interrupciones como diputado por el P.N. entre 1934 y 1949.

<sup>21</sup> Revista de la F.R.U. 1944, p. 142.

<sup>22</sup> Revista de la F.R.U. 1946, p. 102.

*pagar un sólo peso más, hasta que estos señores de la Caja se vayan o reformen totalmente el sistema impositivo*”<sup>23</sup>.

La visión sobre el sistema jubilatorio por parte de la ARU y de la FRU, era fuertemente crítica. En noviembre de 1946, se proyectó un aumento de pasividades, las dos gremiales rurales enviaron una nota al Senado planteando su posición, *“Creemos que el problema jubilatorio es uno de los que más pueden afectar la estabilidad económica y social del país y que, por lo tanto, es preciso resolver de una buena vez pero de forma definitiva y técnica. Es menester comenzar de nuevo, revisarlo todo y asentar firmes bases técnicas todo ese inmenso edificio. En según lugar, es preciso ajustar las recaudaciones, para que los ingresos de los organismo correspondientes estén a la altura de sus necesidades. Y en tercero, sería menester revisar las jubilaciones acordadas para establecer si éstas lo han sido justa y legalmente*”<sup>24</sup>. Además, cuestionaban el accionar legislativo sobre el tema *“Cada nueva ley jubilatoria que surge con inadecuada financiación, no hace sino agravar las dificultades de las Cajas y acercarlas más a ese desastre que todos ven, todos temen y nadie se decide a remediar*”<sup>25</sup>.

#### **4.2 El papel de los trabajadores en la construcción de la seguridad social.**

¿Conquista obrera o concesión estatal?<sup>26</sup>, interrogante que debe plantearse sobre la ampliación de la seguridad social, la respuesta es esquivada. Distintos investigadores concuerdan que en el período, se produjo la ampliación más importante en cuanto a legislación social. A la extensión de beneficios jubilatorios a todos los trabajadores y la aprobación de las asignaciones familiares, se sumaron leyes que protegían a la familia, la maternidad y a los trabajadores (Nahum et al 1989; D’Elia 1982; Frega et al 1987; Finch 2005; Porrini 2005).

En cuanto a la organización sindical también hay acuerdo sobre el proceso desarrollado. Hacia finales de la década del ’30, el grado de movilización del sindicalismo uruguayo y su capacidad de presión fueron aumentando, favorecidos por la nueva coyuntura *“Al calor de una industrialización sustitutiva de importaciones [...]*

---

<sup>23</sup> Revista de la F.R.U. 1958, p. 103.

<sup>24</sup> Revista de la ARU, 1948, p. 26.

<sup>25</sup> Revista de la ARU, 1948, p. 26.

<sup>26</sup> Interrogante que Rodolfo Porrini se hacía sobre el avance de la legislación laboral en los 40 (Porrini 2006).

*comenzó a crecer la clase obrera industrial y de los servicios, y el peso de los asalariados en la sociedad” (Porrini 2005: 292). Errandonea y Costábile, en su trabajo sobre el sindicalismo, toman lo expresado por Héctor Rodríguez y plantean que *hubo un mojón en 1939* y que ocurrió una transformación entre 1939 y 1941 (Errandonea, Costábile 1969). Era claro que “[...] *en los años cuarenta pudo percibirse la emergencia de la clase obrera como fuerza social*” (Porrini 2005: 293).*

Coincidencia entonces, que en este período algunos gobiernos tuvieron una posición favorable hacia las políticas sociales, y que el sindicalismo se organizó y creció en capacidad de movilización.

¿Cómo medir entonces el grado de influencia de los trabajadores organizados en la construcción del sistema de seguridad social?

Un hecho confirmado es que, en los años donde los reclamos sindicales eran reprimidos, las leyes sociales no avanzaron, o caminaron a paso lento. Pero, afirmar que fue exclusivamente por la represión o por la menguada organización sindical es desconocer otras dimensiones del análisis. El control del aparato estatal por sectores conservadores y la presión de las corporaciones empresariales son parte de la explicación. No obstante, para Raúl Jacob, una de las causas del largo proceso de ampliación del sistema jubilatorio, si bien pasó por la resistencia de los grupos de presión, “[...] *resulta sugestivo que los últimos en beneficiarse, los trabajadores rurales, pertenecían a una actividad con escasas posibilidades de sindicalizarse y cuyo empresariado integraba los grupos de presión más poderosos*” (Jacob 1984: 51).

La misma cuestión es vista desde otra óptica por Henry Finch, acepta que el fortalecimiento sindical influyó en la ampliación de la seguridad social, pero “[...] *fue durante este período que, mientras la clase obrera organizada se consolidaba y alcanzaba un mejor nivel de vida, los grupos laborales no organizados, más débiles, tanto del sector rural como del urbano, también fueron integrados por el sistema de seguridad social*” (Finch 1989: 18).

El sindicalismo tiene la visión que fueron parte sustancial de la extensión de las políticas sociales, Héctor Rodríguez, afirmaba “[...] *Desde 1940 en adelante no hay un sólo beneficio económico o social, recibido por los sectores del trabajo, público o privado, que no tenga su origen en reclamaciones sindicales directas satisfechas mediante convenio, laudo o ley*” (Finch 1989: 18).

Algunas investigaciones aportan datos al respecto. Errandonea y Estabile, realizaron una categorización de los reclamos obreros, en primer lugar asociado a los

reclamos salariales, está la seguridad social. Los mismos autores realizan una lista de conflictos y toman dos años de referencia, 1946 y 1963. En el primero, sólo aparecen: la huelga frigorífica, que entre otros reclamos planteaba la reforma de ley de Cajas de Compensación, y un paro de 24 horas de los textiles por Consejo de Salarios y seguro de paro. En el segundo, una huelga de la Lana, pidiendo la sanción de una ley de recursos para la Caja de Compensación; paro de la industria del medicamento por creación de seguro de salud; huelga de los obreros de la *Casa H. Waisman* por cumplimiento de las leyes sociales, y el reclamo de aportes a la Caja de Asignaciones de los trabajadores de la empresa *López Ibarburu*.

Pedro Alfonso, menciona que en “[...] *el programa emanado de la Conferencia Nacional de Sindicatos de 1940, alude, en materia económica social, a reivindicaciones tales como el Salario Mínimo, el Seguro de Paro, Jubilaciones y Leyes Sociales [...]*” (Alfonso 1971: 69).

El trabajo de Yamandú González, “*Cronología histórica del movimiento sindical uruguayo*”, permite ampliar la perspectiva, pues se revelan los siguientes hechos: en 1944 los obreros frigoríficos se movilizan por Caja de Compensación; en 1947 y 1948, los trabajadores del Frigorífico Nacional reclaman seguro de paro general; en 1950, hay un paro general en apoyo a metalúrgicos y obreros del carne, por ley de seguro de paro, asignaciones familiares; 1957, los textiles reclaman ampliar el seguro de paro, caja de compensación y subsidio por enfermedad, los trabajadores del transporte y la construcción por carnet jubilatorio, la UGT convocó a la lucha por la Seguridad Social; en 1958 se logra ley de seguro de paro, asignaciones familiares para desocupados, salario por maternidad y seguro de enfermedad para la construcción (González 1989). En otro de los trabajos del mismo autor, se relata la movilización de 1956<sup>27</sup> del *Movimiento Popular Reivindicativo de Obreros, Funcionarios y Clases Pasivas* y la *Unión Solidarias de Obreros Portuarios*, en reclamo de “*Bienestar y mejores condiciones de vida y trabajo, mejores sueldos y salarios, fuentes de trabajo, seguro para desocupados, libertades y derechos sindicales, intercambio comercial y cultural con todos los países, unión de acción de obreros jubilados y pensionistas, convocatoria a Consejos de Salarios, salario mínimo nacional, rebaja de alquileres y otros*” (González 19: p.24-25).

---

<sup>27</sup> Adhirieron a esta movilización los trabajadores textiles, cinematográficos, curtidores, industria química, del dulce, metalúrgicos, tabacaleros, gastronómicos, de la aguja, marítimos, AMDET, FOL, SOIMA, SUNCA, ugetistas y autónomos.

Se evidencia una dispersión de los reclamos, que en general fueron sectoriales, situación justificable al no existir una central única de trabajadores. Pero también, estos datos, sumados a la mencionada movilización de 1957 realizada por la UGT convocando a luchar por la Seguridad Social, y la obtención de leyes sobre seguro de paro y salarios por maternidad en el contexto de la amplia movilización de 1958 en conjunto con los estudiantes, confirman que la seguridad social fue preocupación de los trabajadores, y que estuvo presente en las plataformas sindicales.

Hacia la década del '60, se constata el desmoronamiento del "Estado de Bienestar", pero algunos sectores se ven beneficiados por la ampliación o aprobación de seguros de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, asistencia médica, asignaciones familiares y hogar constituido.

Con la formación de una central única de trabajadores, en un proceso que transcurre desde 1964 a 1966, se hacen más visibles las posturas. La *Convención Nacional de Trabajadores* en sus plataformas de lucha plantea cuestiones como: "Salarios, sueldos y jubilaciones de acuerdo al costo de vida"; "Contra la corrupción y la politiquería en las Cajas de Jubilaciones" "Consolidación y ampliación de la Previsión Social" (CNT 1964-1965, Documentos sindicales). Inclusive, en el Programa del Congreso del Pueblo, se desarrolló un capítulo titulado "Bienestar y Seguridad Social" donde se proponen soluciones y reformas.

### **4.3 Otros actores sociales**

#### **4.3.1 La Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas<sup>28</sup>**

Fundada el 2 de enero de 1951, esta organización se destacó por su intensa actividad, basada en la apasionada actividad de uno de sus fundadores y máximo referente, Paulino González. Previamente, *Don Paulino* tuvo actividad en la defensa de

---

<sup>28</sup> En este período además, tuvieron actividad sin el grado de movilización de la Confederación, la Unión Nacional de Afiliados, La Asociación de Jubilados y Pensionistas Civiles "Antonio María Rodríguez", y la Asociación de Jubilados y Pensionistas Escolares. Estas asociaciones participaron de una comisión honoraria que estudió un sistema de ajuste automático de las pasividades a los costos vitales, según expresa la Ley N° 12.579 del 15 de octubre de 1958.

las clases pasivas desde algunos órganos de prensa. Presentó un plataforma social en la “Tribuna de Previsión Social” en julio 1939, ella incluía diversos reclamos referentes al financiamiento del Instituto, eliminación del reajuste jubilatorio de 1934, seguro de enfermedad integral, seguro de maternidad, garantía de alquileres, jubilación para todos los trabajadores. Pugnaba por una reforma de la Constitución que incluyera un capítulo referente a la seguridad social.

La Confederación en su “*Plataforma Social*” de 1958, planteaba: las pasividades deben cumplir con su misión de seguridad social determinando el vivir decoroso de jubilados, retirados y pensionistas; equiparar los sueldos con los activos; implementar un carnet de trabajo; todos los habitantes de la república mayores de 15 años, tendrán que poseer el carnet de Previsión Social que acredite la actualización de los aportes jubilatorios; los Directorios de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones estarán integradas por representantes de trabajadores en actividad, de jubilados, de patronos, y del Gobierno; la creación del Ministerio de Previsión y Seguridad Social.

Sin ninguna vinculación política expresa, Paulino, actuó siempre en pro del bienestar de los jubilados, se acercó a distintos sectores políticos o sindicales sólo con ese objetivo. En 1946 elaboró un proyecto de ley de jubilaciones que impulsó José P. Cardoso. En la década del 60, trabajó en conjunto con el FIDEL, participando en el Encuentro Nacional de Jubilados y Pensionistas del FIDEL, realizado el 16 de marzo de 1965. Esto llevó a afirmar que la *Confederación* estaba vinculada a dicha agrupación política, afirmación que carece de sustento documental. Hacia 1965, coordina con la CNT, la redacción de un “*Programa de soluciones a la crisis*”, e integrantes de la *Confederación* participaron en la redacción del “*Bienestar y Seguridad Social*”.

#### **4.3.2 Las Convenciones Médicas Nacionales**

Los médicos comenzaron a realizar convenciones nacionales desde 1939, con el objetivo expresar su posición sobre distintos temas. En la 2ª (1943), 3ª (1949) y 4ª (1955) convención se trataron temas como: seguro de enfermedad, seguro de maternidad, creación de un Ministerio de Salud y Previsión Social, seguro social obligatorio, jubilaciones de los profesionales universitarios. Los médicos presentaron

distintos proyectos sobre seguros sociales<sup>29</sup>, una de las exposiciones hecha en la segunda convención sostenía “[...] *Es el Estado quien debe legislar y poner bajo su control directo: la higiene, la medicina preventiva y profiláctica, la oportunidad de vivir, la enfermedad, la invalidez, la incapacidad, la vejez y la mujer y es por creación de un organismo adecuado «Instituto Nacional de Seguros Sociales», que se debe llegar a ese fin*”<sup>30</sup>.

El tema oficial de la 5ª convención (1955), fue *El Médico y la Seguridad Social*, las conclusiones sobre el subtema *Seguro de Enfermedad y Seguridad Social*, establecían la necesidad de implantar un amplio Seguro Social que debía prever: los riesgos de nacimiento, de enfermedad, de desempleo, de invalidez, de muerte, el correcto desarrollo físico, mental y la educación general del niño y adolescente, la preparación técnica del individuo para desempeñar un trabajo útil a la Sociedad, el riesgo y el subsidio de retiro. Si bien, las propuestas de las distintas convenciones no tuvieron andamio en su mayoría, quedaron olvidadas en las actas. Demostraban el profundo interés por la seguridad social de la comunidad médica del país, y su intención de participar en su construcción.

## 5. Comentarios finales

Durante el período aquí estudiado, el sistema de seguridad social recorrió un camino sinuoso desde el punto de vista institucional. La clase política, encargada de darle forma, no encontró las soluciones adecuadas para montar una estructura eficiente y esencialmente justa. El paso dado hacia la centralización en 1933, buscó corregir fallas estructurales sólo con la unificación de la gestión, sin plantearse una reforma de fondo. La vuelta a la descentralización, pareció responder al fracaso de la unificación, puesto que el sistema mantuvo los mismos problemas y agravó otros. Explicación parcial, pues fue en esencia volver al escenario previo a 1933, escenario que había adolecido las mismas dificultades que se criticaban. La inclusión del factor político en el análisis, permite esclarecer la contradicción, sin dudas la *coincidencia patriótica* es parte de la explicación. La lucha por espacios de poder y por réditos electorales,

---

<sup>29</sup> Seguro Social Obligatorio en la 2ª y 3ª convención; Seguro Social en 1947 en la revista *Acción Sindical* N° 55; proyecto de socialización de la medicina y creación del Instituto de Medicina Social presentado por Cardos y Dubra en 1952, en *El Sol* 16 de diciembre de 1952.

<sup>30</sup> Segunda Convención Médica Nacional – Para Todos los Médicos del País, p. 243.

primaron en la edificación del sistema. Quizás por ello, Carlos Quijano, definía la política jubilatoria como “*empirismo demagógico*”<sup>31</sup>.

Las corporaciones empresariales, vigilantes siempre de las políticas sociales impulsadas desde el Estado, cada vez que fue necesario hicieron saber sus opiniones en defensa de sus intereses. Su discurso se adaptó al contexto socioeconómico y político que se vivía, fueron consientes hasta donde presionar públicamente, pues en algunos casos la opinión pública importaba. Pero, existían otros caminos, más velados y muchas veces más efectivos para alcanzar sus aspiraciones. Carlos real de Azúa, reflexionaba al respecto, “*Es sospechable que las decisiones políticas y sociales fundamentales se toman entre bastidores y entre unos pocos, que llegan prácticamente «cocinadas» a los cuerpos e instituciones que han de responsabilizarse y organizar su ejecución. Es sospechable que en esas decisiones pesan, a veces de modo incontrastable, personas que no están investidas de ninguna función social o que, si lo están actúan fuera de ésta [...]*” (Real de Azúa 1969: 3-4). Esta forma de actuar, al no generar ningún tipo de documento, es de difícil constatación, por tanto por ahora sólo queda adherirse a las sospechas de Real de Azúa.

Para la clase trabajadora, la seguridad social fue parte de su lucha, cuando tuvo espacios de acción, planteó sus reclamos e hizo propuestas, y obtuvo logros significativos en momentos que el modelo de bienestar se desmoronaba. De todas maneras, no es posible arribar a una conclusión definitiva sobre el grado de influencia.

Sin ser original, se puede afirmar que el sistema de seguridad social es producto del complejo juego de intereses que se movieron durante el período. Políticos, empresarios y trabajadores actuaron, criticaron, reclamaron y propusieron. Pero, parte de la población, queda fuera de ese encasillamiento, no son trabajadores sindicalizados, no son empresarios agremiados, no son políticos; pero son destinatarios de la legislación social y además son votantes. La captación de esos sectores por parte de la clase política estuvo vinculada a la edificación del sistema. Por ello la afirmación de Carlos Quijano en 1954, resulta por más sugestiva, “*No debe haber país en el mundo, [...], donde el sistema de retiro haga brillar ante los ojos de la gente más engañosas ilusiones. Nos hemos convertido en una tierra de jubilados y de aspirantes a jubilados. [...] La jubilación es la gran meta de nuestras vidas*”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Cuadernos de Marcha, tercera época, año I, N° 4, p.39.

<sup>32</sup> Cuadernos de Marcha, tercera época, año I, N° 4, p.39.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, Pedro (1971). *Sindicatos y Revolución en el Uruguay*, Montevideo: Nuevo Mundo.
- Brena, T. y Bouzamayor J. (1977). *La Primera Ley de Asignaciones Familiares. 10 años de lucha por su consagración (1933.1943)*, Montevideo: Imp. Rosegal.
- Caetano, Gerardo (1992). "Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo. 1900-1991" en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo, Trilce.
- Cardoso, José P. (1946). *En Nombre del Pueblo*, Montevideo: Imp. Rosegal.
- Caggiani, Roberto (1959). *Las Asignaciones Familiares*: Montevideo.
- Chiarino, J.; Saralegui, M. (1996). *Detrás de la ciudad*, Montevideo: C. Representantes.
- CUI (1985). *El Pueblo delibera. El Congreso del Pueblo veinte años después*, Serie Estudios 1, Montevideo: Centro Uruguay Independiente,.
- D'Elia, Germán (1982). *El Uruguay Neo-Batllista 1946-1958*, Montevideo: EBO.
- Erranodnea, A. y Costáble, D. (1969). *Sindicatos y sociedad en el Uruguay*, Montevideo: FCU.
- Filgueira, C.y Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Montevideo: Arca.
- Finch, Henry (1989), "Redefinición de la utopía en el Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940", *Cuadernos del CLAEH*, N° 52, año 14, Montevideo, pp. 7-21.
- Finch, Henry (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000*, Montevideo: EBO.
- Frega, A., Trochon, Y., (1993), "Sindicatos, empresarios y Estado en Uruguay en los años 40. Negociación y confrontación", en *Biblos*, N° 5, Río Grande, Universidade do Rio Grande, 1993, pp.113-128.
- Frega, A.; Maronna, M.; Trochon, Y., (1987). *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Montevideo: EBO.
- González, Adela Paulina (1960), *Don Paulino. Escuchando y leyendo a mi padre*. Montevideo: Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas.
- González Sierra, Yamandú (1989). *Cronología histórica del movimiento sindical uruguayo (hechos, resoluciones políticas y eventos sindicales), 1870-1984*, Montevideo: Ciedur.

- González Sierra, Yamandú (1990), *100 primeros de mayo en el Uruguay*. Montevideo: Ciedur.
- Lanzaro, J.L; Pedemonte, M<sup>a</sup> del Rosario (1975). *Recopilación sistematizada de normas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Montevideo: FCU.
- Jacob, Raúl (1983). *El Uruguay de Terra, 1931-1938*, Montevideo: EBO.
- Jacob, Raúl (2006). *Brevísima historia del Partido Ruralista*, Montevideo: Arpoador.
- Nahum, Benjamín et al (1989). *Crisis Política y recuperación económica. 1930-1958*, Montevideo: EBO.
- Porrini, Rodolfo (2005). *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*, Montevideo: UDELAR.
- Quijano, Carlos (1985), “Los grandes problemas nacionales” (recop.), *Cuaderno de Marcha*, setiembre, tercera época, año I, N°4, Montevideo.
- Real de Azúa, Carlos (1969). *La clase dirigente*, Montevideo: Nuestra Tierra.
- Zurbriegen, Cristina (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas*, Montevideo: EBO.

