

**INICIOS DE LA PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES
DESEMPLEADOS EN URUGUAY (1904-1958):
LA JUBILACIÓN POR DESPIDO**

**Nicolás Bonino Gayoso
Ulises García Repetto**

Diciembre, 2012

**INSTITUTO DE ECONOMIA
Serie Documentos de Trabajo
DT 24/12**

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR)- FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN- INSTITUTO DE ECONOMÍA (FCEYA)
URUGUAY

ISSN: 1510-9305

ISSN: 1688-5090

INICIOS DE LA PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES DESEMPLEADOS EN URUGUAY (1904-1958): LA JUBILACIÓN POR DESPIDO

Nicolás Bonino Gayoso – Ulises Garcia Repetto¹

RESUMEN

La problemática en torno a la protección de los trabajadores en situación de desempleo ya constituía a inicios del siglo XX un tema de preocupación en la agenda política del Uruguay. El problema se ha intentado atender básicamente a través de tres instrumentos: la *jubilación por despido* y el seguro de paro, para atender el desempleo no estacional, y las cajas de compensación por desocupación, para proteger contra el desempleo estacional.

En la primera mitad del siglo XX el instrumento aplicado fue la *jubilación por despido*. Este trabajo indaga en el análisis de las características de este instrumento y su desempeño, tanto en términos de protección a los desempleados, como con relación a las finanzas de las cajas.

La investigación se basa en datos, informes y declaraciones recogidos fundamentalmente en los Diarios de sesiones parlamentarias, en los Mensajes que anualmente el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo y en los boletines y anuarios de las cajas de jubilaciones.

Del estudio surge que este derecho jubilatorio terminó desvirtuándose por problemas de diseño, instrumentación y utilización, repercutiendo negativamente en la ecuación financiera de las cajas de jubilaciones. Varias medidas fueron aplicadas para intentar resolver el problema, la principal de las cuales fue el denominado *subsidio por desocupación*. Sin embargo, esta herramienta también acabó distorsionándose. Habrá que finalmente esperar al año 1958 para que Uruguay cuente con un sistema de seguro de paro obligatorio que proteja en forma más consistente a los trabajadores en situación de desempleo.

Palabras clave: seguro de desempleo, seguridad social, desempleo, gasto público social, finanzas públicas.

Clasificación JEL: N46, J65, H55

¹ nbonino@iecon.ccee.edu.uy; ulises@iecon.ccee.edu.uy

BEGINNINGS OF PROTECTION TO UNEMPLOYED WORKERS IN URUGUAY (1904-1958): RETIREMENT BY DISMISSAL

Nicolás Bonino Gayoso – Ulises Garcia Repetto

ABSTRACT

Protection of unemployed workers constituted a subject of concern in the Uruguayan politic agenda already in the early 20th century. The problem was tried to be solved basically through three instruments: *retirement by dismissal* (“jubilación por despido”) and unemployment insurance, directed to protect from non-seasonal unemployment, and funds for unemployment compensation, directed to seasonal unemployment.

During the first half of the 20th century the instrument applied was the *retirement by dismissal*. This working paper investigates the characteristics of this instrument and its performance, both in terms of unemployed’s protection and with respect to the funds’ finances.

The study is based in data, reports and statements collected from the parliamentary sessions acts, messages that yearly the Executive sends to Legislative, and bulletins and yearbooks from the pensions funds.

It arises from the investigation that this retirement benefit ended up distorted as a result of problems of design, organization and application. It also had negative effects on the funds’ finances. Several measures were taken in order to solve the problem, the main of them being the so-called *unemployment subsidy*. However, this tool also ended up distorted. It would have to wait until 1958 so that Uruguay had a system of compulsory unemployment insurance that protected unemployed workers in a more consistent way.

Keywords: Unemployment insurance, social security, unemployment, social public expenditure, public finances

JEL Classification: N46, J65, H55

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA A NIVEL INTERNACIONAL (1890- 1958)	6
2. PRIMER INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES DESEMPLEADOS DE URUGUAY EN EL SIGLO XX: LA JUBILACIÓN POR DESPIDO	13
3. CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y CONSECUENCIAS SOBRE LAS FINANZAS DE LAS CAJAS	17
4. INTENTOS POR CORREGIR LAS FALLAS DE LA <i>JUBILACIÓN POR DESPIDO</i> . 22	
4.1 El subsidio de desocupación: primer intento por instituir un seguro de paro en Uruguay	24
4.2. La contraparte del subsidio de desocupación: las bolsas de trabajo	26
4.3. Efectos de las reformas de 1934 en el sistema.....	28
5. REFLEXIONES FINALES	29
BIBLIOGRAFÍA	31

Introducción

La problemática en torno a la protección de los trabajadores en situación de desempleo ya constituía a inicios del siglo XX un tema de preocupación en la agenda política del Uruguay. Desde ese entonces y hasta el presente el problema se ha intentado atender básicamente a través de tres instrumentos: la *jubilación por despido* y el seguro de paro, para atender el desempleo no estacional, y las cajas de compensación por desocupación, para proteger contra el desempleo estacional en ciertos sectores particulares (frigoríficos, barracas de lana y cuero).

Este documento se concentra en el primero de los tres instrumentos mencionados anteriormente, la *jubilación por despido*, durante el período 1904-1958. Se indaga en las circunstancias que llevaron a su creación, en su funcionamiento y en su desempeño, tanto financiero como con respecto a la cobertura que brindaba. El relevamiento y comprensión de las circunstancias que rodean la toma de decisiones es fundamental para entender las bases en las que se erige el sistema de bienestar en el país y determinar qué factores de economía política lo pueden explicar.

El presente documento forma parte de una terna de trabajos sobre la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay, cubriendo de esta manera las distintas herramientas aplicadas a este fin en el país. Cabe aclarar que en este trabajo la evolución de la *jubilación por despido* no se vincula en forma sistemática con las circunstancias económicas específicas de cada momento, enfoque que será aplicado en próximas investigaciones sobre el tema.

El estudio de los instrumentos utilizados para proteger a la fuerza laboral desempleada se inserta en una línea de investigación sobre los componentes del gasto público social y, más en general, sobre las finanzas públicas. La comprensión de la lógica y las circunstancias que rodean la selección de ciertos instrumentos aporta luz sobre la economía política detrás de la determinación de las políticas sociales públicas. Esto podría constituir un insumo muy útil para el análisis y evaluación del sistema de protección social en Uruguay, así como para el diseño de futuros instrumentos.

El gasto en seguro de desempleo en Uruguay se ha situado en las dos últimas décadas en torno a 0,5% del PIB, muy alejado de lo observado en los países desarrollados, especialmente los europeos, donde dicho nivel alcanza casi 2% del PIB. Semejante brecha refleja diferencias de importancia en la conformación del sistema de protección social, demandando una mayor comprensión de su génesis y evolución. Esa tarea es en la que se concentra este trabajo respecto a la protección de los trabajadores en desempleo.

En cuanto a la metodología aplicada, la ausencia de datos cuantitativos específicos sobre el tema en los Anuarios Estadísticos requirió una revisión sistemática de distintas fuentes, tales como los Diarios de sesiones parlamentarias, los Mensajes que anualmente el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo y los boletines y anuarios de las cajas de jubilaciones. Los datos obtenidos fueron posteriormente cotejados, con el fin de que guardaran consistencia entre sí. Asimismo, a partir de las fuentes mencionadas, en especial de las discusiones parlamentarias, se reconstruyó la evolución institucional de la

jubilación por despido, en el marco de la evolución general del régimen de seguridad social uruguayo.

El documento de trabajo se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera sección se hace un repaso de la evolución histórica de la protección a los trabajadores desempleados a nivel internacional en el período 1890-1958. A continuación (sección 2) se analiza la denominada *jubilación por despido*, como primer instrumento de protección a los trabajadores desempleados en el marco de la conformación del sistema de previsión social uruguayo. Se describen las principales características del diseño de dicho beneficio, así como las consecuencias que las mismas tuvieron para las finanzas de las cajas de jubilaciones (sección 3). La sección 4 está dedicada a repasar diversos intentos por corregir las fallas de diseño de la *jubilación por despido*, en particular la creación del denominado *subsidio de desocupación*, primer intento por organizar un seguro de paro en Uruguay. En la última sección, se ensayan algunas reflexiones sobre el tema a modo de conclusión.

1. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA A NIVEL INTERNACIONAL (1890-1958)

En la presente sección se hace un repaso de los comienzos, a nivel internacional, del diseño de instrumentos para la protección social de la fuerza de trabajo desempleada, a los efectos de contextualizar la experiencia uruguaya.²

A pesar de su relevancia, el desempleo ha sido uno de los últimos riesgos en ser cubiertos por la seguridad social, a nivel internacional. Entre las explicaciones que pueden encontrarse para este rezago relativo, se encuentra la mayor dificultad para verificar la condición de desempleado. El desempleo es más difícil de definir que fenómenos más predecibles demográficamente, como la vejez, y menos tangible o verificable que una enfermedad o discapacidad (Edling, 2005).

Los sistemas de seguro de desempleo pueden ser de carácter facultativo (voluntario) u obligatorio. La diferencia entre uno y otro radica en si la afiliación de los trabajadores es voluntaria, como en el sistema facultativo, o es obligatoria. La principal falla del seguro facultativo radica precisamente en el carácter voluntario de la afiliación. Los más interesados en incorporarse al seguro serán aquellos trabajadores con empleos precarios, con alto riesgo de desempleo, mientras que aquellos con empleos estables no se verán motivados a afiliarse. Este desbalance en el carácter de los afiliados conduce a una sobre-exposición al desempleo que vuelve sumamente frágiles las finanzas de las cajas.

Hasta comienzos del siglo XX, los únicos organismos que habían organizado sistemáticamente el pago de subsidios por desempleo eran los sindicatos y algunas sociedades de socorros mutuos, los cuales habían conformado cajas en Europa para

² Esta sección ha sido elaborada en base al libro “Los sistemas de seguro de desempleo” (OIT, 1955).

abonar prestaciones a sus miembros sin trabajo. Todos estos sistemas eran de carácter facultativo.

Los primeros sindicatos consideraban como una de sus principales funciones asegurar a sus afiliados contra los distintos riesgos profesionales que enfrentaban. Tal es el caso de Francia, Bélgica, Alemania, Suiza, Noruega, Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos desde fines del siglo XIX. Generalmente, cada sindicato agrupaba a los obreros de un oficio determinado, quienes contribuían a la caja del seguro con una suma global.

Estas primeras experiencias se toparon con serias dificultades, ya que al no recibir subvención alguna ni del Estado ni de los empleadores, financiar el costo del seguro constituía una carga muy pesada para los trabajadores. Por lo tanto, en los hechos, solo un pequeño porcentaje del total accedía a la cobertura del seguro. En sí, en la época, la mayor parte de los afiliados a los sindicatos eran obreros calificados. Los obreros no calificados y con bajas remuneraciones, quienes eran más vulnerables al riesgo de desempleo, no integraban en general ningún sindicato, quedando sin protección alguna.

En el caso de las cajas administradas por sociedades de socorros mutuos, el resultado de la gestión fue aun peor. Dado que la afiliación era voluntaria y los miembros de estas mutualidades pertenecían a profesiones muy diversas, existía un incentivo perverso a la afiliación de trabajadores de sectores con alto riesgo de desempleo, mientras que aquellos con empleo estable vacilaban en afiliarse. Esta conjunción de circunstancias explicaría las dificultades financieras por las que atravesaron estos organismos.

La toma de conciencia de la existencia de incentivos perversos como los recién señalados iluminó el camino a seguir para mejorar estos instrumentos. *“Del experimento de las cajas facultativas no subvencionadas del siglo XIX pudo comprobarse lo mucho que cabía esperar de una acción colectiva para distribuir los riesgos de desempleo entre un gran número de personas.”*, OIT (1955: 14).

Tras las experiencias de las cajas sindicales, se instituyeron cajas de subsidios creadas por empleadores. Estas parecen haber sido más numerosas en Alemania y Estados Unidos, pero nunca alcanzaron la misma importancia que las sindicales. Estas cajas resultaban útiles a los intereses de los empleadores, ya que permitían disponer de una mano de obra estable y satisfecha y no perder los conocimientos profesionales adquiridos por el personal durante largos años de práctica. También significaron, aunque fuera indirectamente, el reconocimiento de que la protección contra el desempleo no podía recaer exclusivamente en los propios trabajadores.

Las cajas patronales nunca llegaron a ser numerosas, en parte debido a que el financiamiento de las prestaciones solo era posible en el caso de las grandes empresas. Tampoco consiguieron amparar a un porcentaje elevado de los trabajadores. En su fracaso también incidió que amparaban a los trabajadores de una sola empresa o de un solo sector, por lo que quedaban completamente expuestas a los vaivenes económicos del mismo. Igual debilidad era compartida con las cajas sindicales que cubrían a los obreros de una única profesión.

Estas experiencias iniciales, aunque con fallos, resultaron sumamente útiles para el posterior diseño de los programas estatales de protección a los desempleados. En este

sentido, la participación del Estado en la organización y administración se reveló como fundamental.

Fue entonces en la última década del siglo XIX que el Estado comenzó a intervenir para reforzar la protección a los trabajadores. Los municipios y los gobiernos provinciales fueron los primeros en unirse a la experiencia. En una primera instancia, crearon cajas municipales y más tarde intervinieron otorgando subvenciones a las cajas de seguro facultativo.

La primera institución de seguro de desempleo organizada por el Estado fue creada en Berna (Suiza) en 1893. Esta era una caja municipal subvencionada, en la que todo trabajador, sindicado o no, podía asegurarse contra el desempleo en forma voluntaria. Instituciones análogas surgieron en otras zonas de Suiza y la experiencia se extendió a otros países, como Alemania (Colonia, 1896; Leipzig, 1905).

Las cajas municipales no tuvieron mucho éxito, a pesar de amparar a toda clase de trabajadores, de distintos sectores, sindicados o no, y de recibir subvenciones estatales. Su gran punto débil era el carácter voluntario de la afiliación. Las cajas atraían sobre todo a trabajadores con empleos no estables, con nivel elevado de riesgo de desempleo, mientras no resultaban muy atractivas para los que sí contaban con empleo estable. Este desequilibrio hacía que estuvieran sobre-expuestas al riesgo de desempleo, lo cual derivó en que al poco tiempo interrumpieran sus actividades.

Precisamente, para evitar este riesgo de quedar sobreexpuestas a trabajadores con alta inestabilidad de empleo, el gobierno del cantón suizo de Saint-Gall adoptó en 1894 un plan por el que autorizó a sus municipios a crear cajas a las que obligatoriamente debían afiliarse y contribuir todos los trabajadores cuya remuneración fuera inferior a determinada suma. La primera de estas cajas fue creada en 1895, conformándose de esta manera el primer sistema estatal de seguro obligatorio. La experiencia, sin embargo, fue abandonada en 1897, debido a la resistencia a afiliarse de aquellos trabajadores con empleo fijo.

A la vez que en Suiza se instituían cajas municipales de seguro, en otros países (Francia, 1896; Bélgica, 1899) los estados comenzaron a conceder subvenciones a las cajas privadas. El caso más exitoso fue el de la ciudad belga de Gante, la que en 1901 creó la más notable de estas instituciones, cuyo plan, ampliamente conocido como el “sistema de Gante”, inspiró la creación de diversas instituciones análogas.

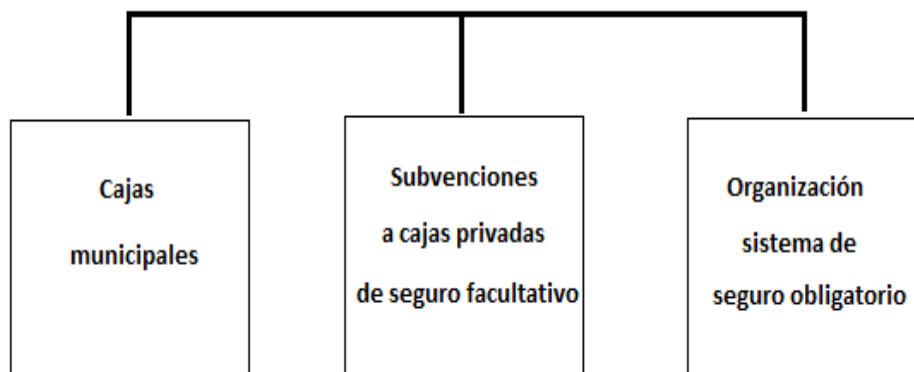
El “sistema de Gante” consistía en la concesión de subvenciones municipales a las cajas de desempleo privadas, principalmente las sindicales. Las subvenciones de un año eran proporcionales al importe de las prestaciones abonadas durante el año anterior.

En algunos países las subvenciones provinciales se sumaron a las municipales. Finalmente algunos países, comenzando por Francia en 1905, aplicaron el “sistema de Gante” a nivel nacional, siendo el punto de partida para la intervención del Estado central. *“A principios del siglo XX, los gobiernos comenzaron a reconocer que, por sí mismas, ni las cajas de seguro facultativo ni las pequeñas entidades políticas podían resolver satisfactoriamente el problema del desempleo y, en consecuencia, adoptaron*

gradualmente diversas medidas encaminadas a aportar al seguro de desempleo el apoyo, evidentemente más poderoso, del conjunto de la nación.”, OIT (1955: 19).

El esquema siguiente ilustra las tres formas de intervención estatal en la protección al desempleo hasta que finalmente se generaliza la participación del Estado en el sistema.

Cuadro 1. Clases de intervención estatal en la protección a los trabajadores en desempleo



Poco a poco más países fueron adoptando leyes nacionales sobre el seguro de desempleo, entre estos Noruega y Dinamarca en la década de 1900. La normativa incluía el principio de la concesión por parte del Estado de subvenciones a las cajas de seguro facultativo. Medidas similares fueron aprobadas en Gran Bretaña (1911), Países Bajos (1916), Finlandia (1917), España (1919).

Precisamente en 1919 se creaba la OIT, en el marco del Tratado de Versalles que dio fin a la Primera Guerra Mundial (PGM). La constitución de tal organización de carácter internacional promovería la formación de tecnócratas, es decir, de especialistas en estadística, economía, temas laborales y sociales. Estos especialistas estarían encargados de elaborar información, así como de delinear normas y políticas que serían luego puestas a consideración de los gobiernos (Jacob, 2006).

Ese mismo año de 1919 se reunía por primera vez la Conferencia Internacional del Trabajo³, en la cual se adoptó la Convención y la Recomendación sobre el desempleo (Recomendación n° 1). En esta última se insta a todos los países a organizar *“un sistema eficaz de seguros contra el desempleo, ya sea mediante una institución gubernativa, o bien mediante la concesión de subvenciones gubernamentales a las asociaciones cuyos estatutos dispongan el pago de indemnizaciones de desempleo a favor de sus socios”*.⁴

³ La Conferencia Internacional del Trabajo es la reunión anual de los delegados de los gobiernos, trabajadores y empleadores de los estados miembros de la OIT. En estas Conferencias se establecen las políticas generales de la OIT. La primera Conferencia se llevó a cabo en Washington (EE.UU.) el 29 de octubre de 1919.

⁴ En el año 1925, el entonces director general de la OIT, Albert Thomas, realizó un viaje a diversos países de América del Sur, con el fin difundir la importancia de la OIT y de conseguir la ratificación de los convenios aprobados por parte de los estados (Jacob, 2006). El viaje incluía estancias en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. En el caso uruguayo, el Sr. Thomas reconocía el grado de avance de la

La existencia de herramientas de protección a los trabajadores desempleados resulta fundamental para una sociedad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵ remarcaba esa importancia en los siguientes términos:

“Desde el punto de vista humano, las consecuencias del desempleo son, desde luego, evidentes (...). Para el trabajador y su familia, que las sufren personalmente, pueden constituir una catástrofe aun en el caso de que la incidencia de desempleo sea relativamente débil en el conjunto del país. Cuando el sostén del hogar cesa en su empleo, las familias que han logrado ahorrar algún dinero, para hacer frente a días difíciles, pueden recurrir a sus reservas durante cierto tiempo. Pero las estadísticas nos dicen que la gran masa de asalariados no disponen de un saldo suficiente y constante, entre sus ingresos y gastos, que permita economizar lo necesario para subsistir, siquiera durante cierto tiempo, en caso de falta de empleo. Si no existen instituciones de asistencia social y si los poderes públicos no le ayudan, el desempleado y su familia se verán obligados a contraer más y más deudas, a convertirse en una carga para parientes y amigos o a restringir substancialmente su nivel de vida.”, OIT (1955: 2-3).

El organismo no solo subrayaba los efectos que el desempleo y la falta de mecanismos de asistencia producían en el trabajador y su familia, sino que iba más allá, enfatizando los efectos generados sobre el conjunto de la sociedad:

“A la larga, si el desempleo persiste, estas consecuencias pueden provocar una depresión moral, mala salud, disminución de la aptitud profesional, probable desmembración de la familia y, en algunos casos, inmoralidad y delincuencia. Así pues, al cabo de cierto tiempo, no serán solamente el desempleado y los suyos quienes sufran por la pérdida de ingresos resultante del paro: los perniciosos efectos de esta situación pueden a su vez manifestarse en la colectividad o sociedad a que el desempleado y su familia pertenezcan.”, OIT (1955: 3).

Para el año 1920, entonces, ocho países habían promulgado leyes relativas al seguro de desempleo, aunque solamente dos de ellos habían instituido el seguro obligatorio; los restantes países habían preferido adoptar como primera medida la concesión de subvenciones a las cajas de seguro facultativo de desempleo.

legislación laboral y social, las cuales en varios casos iban más allá de lo dispuesto en las convenciones de la OIT. En ese mismo año, 1925, la Presidencia de la República comenzó los trámites para ratificar las convenciones aprobadas. Sin embargo, el proceso se dilataría en el tiempo y Uruguay recién ratificaría la Convención sobre el desempleo en 1933, en la dictadura de Gabriel Terra.

⁵ La OIT fue creada en el año 1919, como parte integrante de la Sociedad de Naciones y como resultado de los acuerdos con que finalizó la Primera Guerra Mundial. Considerando la existencia de circunstancias laborales que determinaban situaciones de injusticia y miseria para millones de personas, las cuales constituían por otra parte un peligro para la paz mundial, se le encomendaba a este organismo la promoción de medidas para corregir estas inequidades (Jacob, 2006). Los estados que integraban la OIT debían adaptar su legislación a lo acordado en el marco de esta. Por consiguiente, este organismo tendría una influencia clave en la definición y adopción de normas laborales y de seguridad social, entre estas en el impulso a la conformación de sistemas públicos de protección a los trabajadores en situación de desempleo.

El avance del seguro obligatorio fue al inicio tímido, pero con el paso del tiempo más y más países fueron optando por este tipo de sistema. Gran Bretaña fue el primer país en instituir el seguro obligatorio de desempleo en 1911, siguiéndole Italia en 1919.

“La ley de 1911 tenía en realidad un carácter a la vez experimental y limitado. El seguro no era obligatorio sino para unos 2.250.000 trabajadores manuales calificados, pertenecientes a siete oficios distintos, y que habían padecido gran inestabilidad en su empleo. Se preveía un sistema tripartito de cotizaciones (...) La ley autorizaba, por otra parte, el pago de una subvención, igual a una sexta parte de las prestaciones abonadas a las asociaciones sin fines lucrativos que administraban cajas de seguro facultativo. Esta última disposición produjo en realidad una combinación de seguro obligatorio y de seguro facultativo, sistema que desapareció en 1920 cuando se amplió el campo de aplicación del seguro obligatorio.”, OIT (1955): 24.

Luego de la PGM, la mayoría de países europeos padeció intensas crisis de desempleo, lo cual incitó a los gobiernos a dar pasos en el sentido de crear sistemas de seguros de desempleo. Algunos concedieron subvenciones estatales a las cajas de seguro facultativo (Bélgica, 1920; Luxemburgo, 1921; Checoslovaquia, 1921; Suiza, 1924), pero fueron más numerosos los que comenzaron a instituir el seguro obligatorio.

Austria fue el tercer país en instituir el seguro obligatorio de desempleo (1920). El sistema era administrado por el Estado y tenía financiamiento tripartito. Le siguieron Irlanda, a partir de su independencia de Gran Bretaña (1922), la U.R.S.S. (1922), Polonia (1924), Bulgaria (1925), Alemania (1927) y Yugoslavia (1927). De esta manera, entre 1920 y 1930 se agregaron once sistemas nacionales de prestaciones por desempleo a los ocho ya existentes; de estos, siete eran de seguro obligatorio y cuatro de seguro facultativo.

La crisis de 1930, con sus graves secuelas en términos de desempleo, condujo a que varios países que hasta ese momento habían aplicado un sistema de asistencia, debieran recurrir a otras medidas más sistemáticas para ayudar a los trabajadores desempleados. Es así que Canadá (1935), EE.UU. (1935) y la Unión Sudafricana (1937) incorporaron a sus respectivas normativas laborales el seguro obligatorio. El Cuadro 2 recoge la cronología del establecimiento del seguro de desempleo con participación estatal en el mundo.

*Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958):
La jubilación por despido.*

Cuadro 2. Primeras leyes de seguro de desempleo aprobadas en cada país

Francia (1905) [1958]	Checoslovaquia (1921)	Wisconsin (EE.UU.) [1932]
Noruega (1906) [1938]	Luxemburgo (1921)	Suecia (1934)
Dinamarca (1907)	Irlanda [1922]	Uruguay [1934]
Reino Unido [1911]	U.R.S.S. [1922]	Estados Unidos [1935]
Holanda (1916) [1949]	Queensland (Australia) [1923]	Canadá [1935]
Finlandia (1917)	Polonia [1924]	Sudáfrica [1937]
España (1919) [1961]	Suiza (1924) [1925]	Nueva Zelanda [1938]
Italia [1919]	Bulgaria [1925]	Australia [1944]
Austria [1920]	Alemania [1927]	Islandia (1955)
Bélgica (1920)	Yugoslavia [1927]	

Nota: Entre paréntesis curvos, sistema de seguro facultativo subsidiado. Entre paréntesis rectos, sistemas de seguro obligatorio.

Fuentes: Edling (2005), ISSA (2010, 2011), OIT (1955), Schils (2009), Urteaga (2010).

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, el establecimiento del seguro de desempleo se dio en primer lugar en los países europeos. Con la salvedad del estado de Queensland, en Australia, habría que esperar al decenio de 1930 para encontrar regímenes de seguro de paro en otras zonas del mundo. En el caso concreto de Latinoamérica, Uruguay sería el primer país en aprobar un seguro de desempleo, en 1934, aunque finalmente, como se verá en secciones posteriores de este trabajo, el mismo terminará desvirtuándose.

2. PRIMER INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES DESEMPLEADOS DE URUGUAY EN EL SIGLO XX: LA JUBILACIÓN POR DESPIDO

El sistema de previsión social uruguayo comenzó a organizarse a fines del siglo XIX, con la creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones (1896). Le siguieron la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles (1904) y la Caja de Pensiones Militares (1911), todas en el entorno de la función pública. Estos organismos previsionales tuvieron como carácter distintivo para la época el ser organismos autónomos, dentro de una estructura estatal muy centralizada, como era el Estado uruguayo surgido de la Constitución de 1830.

Los trabajadores del sector privado fueron contemplados en 1919, al crearse la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos. En un proceso paulatino se fueron incorporando a esta caja todos los trabajadores privados de los sectores de industria y comercio. Además, en 1925 se establecía la Caja Bancaria. El financiamiento de las prestaciones era tripartito (aporte obrero, patronal y del Estado)⁶.

Las cajas se organizaron siguiendo las premisas de un sistema de capitalización colectiva. Esto significaba que en los primeros años no se servirían pasividades para conformar un primer *stock* de reservas en títulos de deuda pública, cuyos intereses contribuirían a cubrir gran parte de los gastos por servicios de jubilaciones y pensiones. Posteriormente, año a año, se preveía que estos organismos fuesen arrojando *superávits*, los que se destinarían a aumentar las reservas, cuyos intereses harían que el sistema fuera autosustentable.

Sin embargo, en la realidad las previsiones financieras de las Cajas no se cumplieron. En parte, ello se debió a que una vez sentadas las bases del sistema, se siguieron otorgando beneficios a sectores inicialmente excluidos de los mismos sin atender a la solvencia financiera de los institutos (no se ampliaron sus fuentes de recursos).

La organización del sistema fue tachada en reiteradas oportunidades de carecer de estudios financieros y actuariales sobre la sostenibilidad del mismo, avanzando y ampliando su cobertura sin un criterio bien definido. Tal como señalaba en 1923 el diputado batllista César Mayo Gutiérrez: *“la Caja Escolar, la Caja Militar y la Caja Civil han sido fundadas empíricamente, sin atender a ningún principio científico... No son cajas de reparto ni de capitalización. Lo único que se ha procurado al fundarlas es descargar el Presupuesto General de Gastos de las obligaciones que por concepto de jubilaciones y pensiones se tenían anteriormente, pero sin pensar mayormente en los arbitrios económicos para cubrir las erogaciones que esos servicios representan. De manera que siendo así y no teniendo la creación de esas Cajas otro objeto que descongestionar el Presupuesto General de Gastos en cuanto a las planillas gravosas de jubilaciones y pensiones, no es nada extraño, como ocurre siempre, que el Estado venga con auxilios económicos cada vez que la situación de estas instituciones lo requiere”* (DSCR, tomo 316: 252).

⁶ Para un mayor detalle de la organización de las Cajas, así como de los problemas que atravesaron sus finanzas, véase Bonino y García Repetto (2010).

Las cajas antedichas cubrían fundamentalmente los riesgos de vejez, invalidez y muerte. El sistema otorgaba derechos jubilatorios a los afiliados y a sus descendientes directos (viuda e hijos menores de edad), en caso de muerte del titular del derecho. El afiliado accedía a la jubilación normal siempre que cumpliera dos requisitos: edad mínima y años de servicio mínimos. Estos requisitos variaban según la Caja. En la Caja Civil, por ejemplo, se fijaron estos extremos en 60 años de edad y en 30 años de servicio.⁷

También existían causales extraordinarias de jubilación: invalidez, maternidad y despido. En cuanto a la causal de invalidez, el afiliado tenía derecho a jubilación en caso de que el individuo adquiriera una condición física que le impidiera trabajar. Con respecto al derecho jubilatorio por maternidad (“ley madre”) se estableció a favor de las mujeres que tuvieran hijos menores de edad y un mínimo de 10 años de servicio⁸. La causal despido procuraba amortiguar los efectos económicos que provocaba al trabajador, la pérdida del empleo por voluntad del empleador.

La experiencia internacional, especialmente la europea, constituía una referencia para las autoridades locales a la hora de diseñar y organizar el sistema de previsión social, y dentro de este, el sistema de prestaciones por desempleo. Sin ir más lejos, a fines de 1929 el Administrador General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos, Sr. Andrés Saavedra, fue comisionado por el Consejo Nacional de Administración y por el Directorio de la Caja para realizar un viaje a Europa con el fin de estudiar la organización administrativa de los servicios de previsión social (jubilaciones, pensiones, prestaciones por desempleo) en dicho continente.

A diferencia de lo ocurrido en los países europeos, donde la protección a los trabajadores desempleados comenzó vía sistemas voluntarios y sin participación estatal, en Uruguay es el propio Estado quien promueve la creación y organización de un instrumento para atender esta problemática.

Es así que al crearse la Caja Civil, en 1904, se reconoció el derecho de los funcionarios públicos a acceder a una jubilación extraordinaria por motivo de supresión de cargo o cese del funcionario (denominada también *jubilación por despido*), siempre que tuviera más de 10 años de servicios previos⁹. En palabras de la Comisión de Legislación que estudió el proyecto: “*no sería justo,...que el funcionario que durante este tiempo ha cumplido debidamente las tareas de su destino y pagado los descuentos (montepíos)..., quedara en la condición del que ha sido separado de su cargo por omisión o delito*”

⁷ En la Caja Escolar se fijó como edad mínima 45 años para la mujer y 50 años para el hombre, con un mínimo de 25 años de servicio. En la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas los requisitos se establecieron en 50 años de edad y 30 años de servicio computado. En tanto, para la Caja Bancaria los extremos se fijaron en 60 años de edad y 30 años de servicio.

⁸ Este derecho primero se concedió a las maestras (1923) y luego se otorgó a las empleadas de las empresas de servicios públicos y de industria y comercio (1926, 1928), extendiéndose a todas las trabajadoras en 1951.

⁹ Colección Legislativa, tomo 27, ley de 14 de octubre de 1904. Este beneficio se asemejaba a otro aprobado en el temprano año de 1838 y que beneficiaba a los empleados civiles del Estado que por innecesarios fueran separados del servicio. El beneficio consistía en una pensión, la cual cesaba si el beneficiario volvía al servicio. Este primer beneficio fue posteriormente eliminado durante la dictadura del cnel. Latorre, en 1876.

(DSCR, tomo 173: 207). En el transcurso del mismo año, se le otorgó igual derecho a los afiliados a la Caja Escolar¹⁰.

El monto de la prestación ascendía a un porcentaje de la jubilación que le correspondería al trabajador de haber cumplido el plazo completo de servicios (30 años). Es decir que como mínimo, el beneficiario de una *jubilación por despido* cobraría un tercio de la jubilación correspondiente a 30 años de servicios. El monto de la jubilación, a su vez, guardaba relación con el sueldo que había ganado el trabajador.

No existía un financiamiento exclusivo para estas prestaciones, sino que las mismas se financiaban con los ingresos generales de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones, los cuales provenían principalmente de aportes de los empleados y del Estado.

El derecho a una *jubilación por despido* se le iría reconociendo con el paso del tiempo a otros grupos de trabajadores de la esfera privada: de servicios públicos (1919), empleados bancarios (1925) y trabajadores de los sectores de industria y comercio (1928)¹¹. En todos los casos se fijó como requisitos los mismos que para los empleados públicos: 10 años de aportes previos y que el despido no fuera motivado por la “notoria mala conducta” del trabajador¹².

En el caso de los trabajadores de los servicios públicos, la comisión legislativa que trató el asunto sostenía que era justo que, así como el Estado había previsto la situación de los obreros y empleados de la Administración Pública, debía prever también la situación de aquellos que prestasen un servicio público. La comisión afirmaba que, si bien lo ideal habría sido aprobar una ley que comprendiera a todos los trabajadores de la industria privada, ante la disyuntiva de aprobar un régimen parcial y no aprobar nada, se decantaba por la primera alternativa, la cual cubría de todas formas a un importante número de trabajadores.

El beneficio aprobado para los empleados bancarios fue aprobado con la creación misma de la Caja Bancaria y de la Bolsa de Comercio (1925). La peculiaridad de este organismo era que se trataba de una institución gremial privada que cumplía fines

¹⁰ Colección Legislativa, tomo 27, ley de 12 de octubre de 1904. Este beneficio debería ser entendido a la luz de la idea de que el trabajador, a través de su propio trabajo, terminaría volviéndose propietario del empleo. Esta forma de propiedad configuraría una aplicación de la idea de estabilidad laboral (de Ferrari, 1962). Esta concepción se habría materializado de distinta manera en diversos países. Así, en Brasil el trabajador que completaba diez años de servicio para el empleador, conquistaba la estabilidad y no podía ser despedido.

¹¹ Caja de Servicios Públicos: Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD), ley 6.962, de 6 de octubre de 1919. Reglamentada por decreto de 9 de diciembre de 1919. En la categoría de empresas de servicios públicos se consideraba a las Empresas de Ferrocarriles, Telégrafos, Tranvías, Teléfonos, Aguas Corrientes y Gas; todas estas empresas eran privadas al momento de creación de la Caja.

Caja Bancaria: RNLD, ley 7.830, de 14 de mayo de 1925.

Incorporación de trabajadores de industria y comercio a la Caja de Servicios Públicos: RNLD, ley de 16 de agosto de 1928; reglamentada por decreto de 26 de febrero de 1929.

¹² La situación de aquellos trabajadores de los servicios públicos que quedasen desempleados y no contaran con diez años de servicios, también se hallaba contemplada en la ley de 1919 (arts. 26 y 27). En este caso, los aportes correspondientes, con sus intereses, pasaban de la Caja al Banco de Seguros del Estado; este, por intermedio de la Sección Seguro Popular, pagaba al obrero la pensión correspondiente. Si el trabajador era reintegrado al trabajo en las empresas, el dinero pasaba a formar parte nuevamente del fondo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones.

*Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958):
La jubilación por despido.*

públicos, con un patrimonio administrado por sus propios afiliados. Pese a que el Poder Ejecutivo designaba al Presidente del Directorio de la caja y fiscalizaba los balances y memorias anuales, el Estado, a diferencia de las restantes cajas, no se constituyó en garante de última instancia del servicio de pasividades.

En las cajas del sector privado, al igual que sucedía en las del sector público, no existía una contribución específica para financiar estos beneficios por despido. Las prestaciones (jubilaciones y pensiones) servidas por las cajas de trabajadores del sector privado se financiaban de manera conjunta con una contribución mensual de las empresas en relación al monto total de sueldos y jornales de todo el personal, con un descuento forzoso sobre el sueldo de los empleados, y con impuestos. Si los recursos anteriores no alcanzaban a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que debían ser satisfechas, el Estado se comprometía a contribuir con la diferencia.

La *jubilación por despido* constituyó un instrumento *sui generis* de protección a la fuerza de trabajo desempleada, alejándose de los seguros de paro establecidos en otros países y recomendados por la OIT. Se trataba de una prestación mucho más gravosa para las finanzas del sistema y desvirtuada desde el inicio, pues generaba un derecho permanente para una situación transitoria como el desempleo.

El sistema de previsión social organizado a partir de 1896 sufriría una profunda reforma en el año 1934, en el contexto de la dictadura terrista, con el objetivo de reorganizarlo y sanear sus finanzas. Mucho tuvo que ver la *jubilación por despido* en la erosión que venían registrando las finanzas de las cajas, la cual debilitaba los cimientos de un sistema de bienestar situado a la vanguardia en la región.

3. CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y CONSECUENCIAS SOBRE LAS FINANZAS DE LAS CAJAS

La aprobación del despido como causal jubilatoria seguía, en teoría, la lógica de un sistema de jubilaciones de capitalización individual, en que la jubilación del trabajador guardaba relación directa con los aportes acumulados en su cuenta personal. En las cajas en las que cada titular tenía derecho exclusivamente a la renta del capital constituido, si la empresa incurría en despido y el trabajador abandonaba el fondo jubilatorio, se le reintegraba su propio capital en conjunto o en forma de renta vitalicia. El punto clave es que el modelo financiero en que se organizaban las cajas de jubilaciones en Uruguay no era el de capitalización individual, sino de capitalización colectiva. El beneficio de la *jubilación por despido*, por lo tanto, no era consistente con el modelo financiero de las cajas. Sumado a esto debe tenerse en cuenta que con la aprobación de este derecho, se hacía derivar de una causal transitoria (el despido, la desocupación), un efecto permanente (la jubilación), lo cual carecía de todo sentido.

Estas inconsistencias revelan fallas graves en el diseño del beneficio, las que darán lugar además a la mala utilización y abuso del mismo, con consecuencias fatales para las finanzas de las cajas de jubilaciones¹³.

Las debilidades en el diseño del instrumento dejan en evidencia la falta de un estudio actuarial y financiero de viabilidad, punto denunciado en reiteradas oportunidades en la propia época. Prueba de que el diseño del beneficio no se basaba en estudio alguno, es que la determinación de los 10 años de servicios como requisito para acceder a la prestación no se correspondía con ningún cálculo económico, sino que se fundaba en la tradición histórica de beneficios similares aprobados en el siglo XIX. El mismo requisito se les exigía en 1835 para acceder a una pensión a los jefes y oficiales que por retiro quedaran fuera del servicio en el ejército del Estado¹⁴.

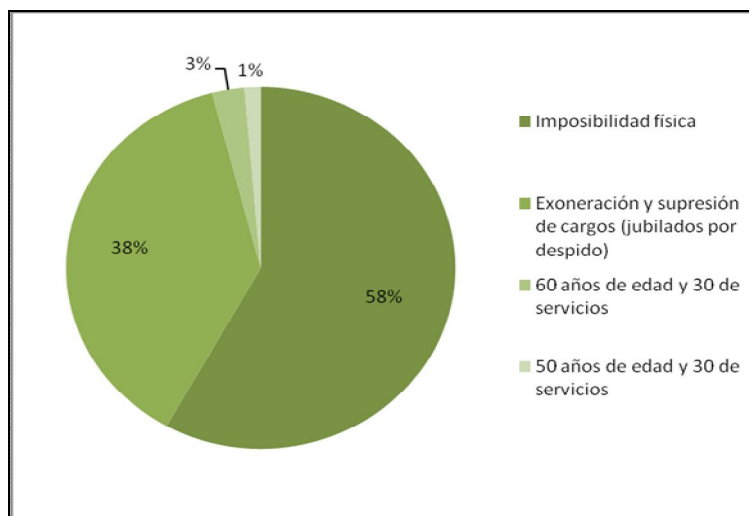
Al reconocerse el derecho de *jubilación por despido* se consideró que el mismo tendría carácter excepcional. Sin embargo, estas prestaciones llegaron a primar sobre el resto de las servidas por las cajas.

La imprevisión en el diseño del beneficio condujo a que la cantidad de personas beneficiarias de la jubilación por exoneración o supresión de cargos en la Caja Civil alcanzara un nivel significativamente elevado ya en el temprano año de 1912 (gráfico G1).

¹³ Para una completa revisión de la evolución de las finanzas de las distintas cajas de jubilaciones y pensiones, véase García Repetto (2011).

¹⁴ Colección legislativa 1825 – 1852, tomo I, Alonso Criado, Matías; ley de 2 de junio de 1835, artículo 1º.

Gráfico G1. Distribución de jubilados de la Caja Civil según causal (1912)



Fuente: Acevedo (1934)

En 1912, 38% del total de recién generados jubilados correspondía a la causal “exoneración o supresión de cargo” (*jubilados por despido*). Estas cifras hicieron que el Consejo de la Caja concluyera que era necesario revisar la ley de jubilaciones, de tal forma que sus beneficios recayeran principalmente sobre los incapacitados (Acevedo, 1934).

El peso en el total de los jubilados por supresión o exoneración de cargos continuó siendo importante en los años siguientes. “*En 1914 volvía el Consejo a dar la voz de alarma ante el crecimiento de las jubilaciones y pensiones. De las jubilaciones acordadas en el año, 49 eran por exoneración de cargos y 21 por supresión o cambio de denominaciones de empleos, resultando entonces que un porcentaje considerable de los desembolsos no procedía de inhabilitación de los empleados o sea del verdadero fin de la Caja*” (Acevedo, 1934: 649).

Entendiendo que las jubilaciones acordadas en 1914 equivalen al incremento de las mismas entre los años 1914 y 1915 (104 jubilaciones), las jubilaciones por exoneración de cargos representarían un 47% y las debidas a supresión de cargos representarían un 20%. En total, ambas clases de jubilaciones explicarían 67% de los retiros acordados en dicho año. En adelante, siguiendo las denuncias realizadas en el ámbito parlamentario, se puede deducir que estas jubilaciones continuaron representando una erogación importante para la Caja Civil.

En 1920 el Comité Ejecutivo de la Caja dio nuevas señales de preocupación al respecto (Acevedo, 1936). El Comité planteaba que los ingresos que le correspondían a la Caja iban a resultar insuficientes para cubrir una serie creciente de egresos. Entre las razones enumeradas del crecimiento de los desembolsos se hallaba precisamente la autorización de jubilaciones especiales con motivo de supresión o reorganización de servicios. Otras razones eran: la incorporación de empleados a la Caja sin exigirles los intereses de los descuentos que debieron abonar en años anteriores, el incremento del monto de las

jubilaciones en una cantidad importante de servicios, el otorgamiento de jubilaciones y pensiones a personas que jamás habían realizado aportes a la Caja.

En palabras del propio Comité: “*Nuestra Caja está herida de muerte. Sus recursos han sido durante largo tiempo los mismos y sus obligaciones crecen cada día en forma más pesada...*”, (Acevedo, 1936: 240). El Comité pedía que se tomaran medidas urgentes: “*Habría que aumentar el Montepío al 5 % y habría que reaccionar contra las leyes que permiten jubilarse a los hombres jóvenes por razón de simple cambio de denominación de cargos o el ejercicio de empleos de duración limitada o la destitución por razones de mejor servicio*”¹⁵, (Acevedo, 1936: 240).

Los datos sobre la *jubilación por despido* durante los primeros años de funcionamiento de la Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos¹⁶ revelan un panorama similar al de la Caja Civil (Gráficos G2a y G2b). La categoría de jubilaciones en cuestión pasó de representar 10% del total de jubilados en 1921, a más de la mitad (52%) en 1932¹⁷. Respecto del costo de estas pasividades, es decir de las erogaciones correspondientes a las mismas, se puede observar que pasaron de constituir 8% del total de gastos (1921) a alcanzar 42% (1932).

Gráficos G2. Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (1921-1932)

Gráfico G2a. N° de jubilaciones por despido en el total (en %)

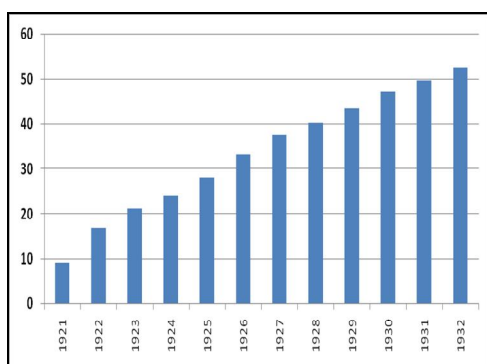
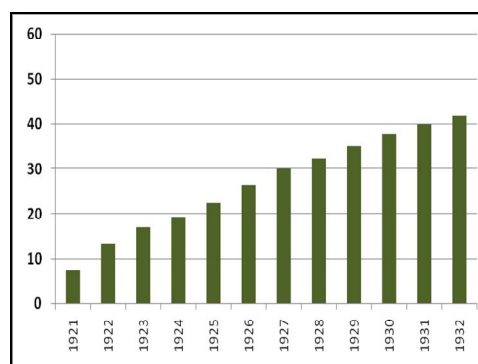


Gráfico G2b. Costo de jubilaciones por despido en el costo total (en %)



Fuentes: Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente (1934); Síntesis Estadística.

¹⁵ Hasta ese momento el aporte mensual de los trabajadores ascendía a un día de sueldo, lo cual equivale a 3,33% del sueldo.

¹⁶ La Caja de Empleados y Obreros de Servicios Públicos fue creada por la ley 6.962, de 6 de octubre de 1919, y comprendía a los trabajadores de las empresas de servicios públicos. A lo largo de toda la década de 1920 se incorporaron a la Caja más grupos de trabajadores; en 1928 se agregó el personal de las sociedades anónimas. A medida que nuevos sectores se iban integrando a la caja, la misma fue cambiando de denominación: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos (1919); Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas (1928); Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos (1934); Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio (1948), pasando Servicios Públicos a integrarse a la Caja Civil, debido a que las empresas que cubría este fondo provisional habían sido nacionalizadas.

¹⁷ Datos provistos por el Ministro de Trabajo de la época, César Charlone, en su intervención ante la Comisión Legislativa Permanente el 4 de enero de 1934. Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente.

**Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958):
La jubilación por despido.**

Esta evolución sería el resultado de la conjunción de dos procesos: por un lado, el incremento en el número de sectores incluidos en la Caja y, por ende, en la cobertura a los trabajadores de la actividad privada. Por otro, la evolución del desempleo, el cual registró un significativo ascenso hasta mediados de los años 20, como secuela de la PGM (Cuadro 3).

Cuadro 3. Índice de desocupación 1918 – 1924

Año	Índice de desocupación
1918	100
1919	120
1920	-
1921	260
1922	520
1923	330
1924	250

Fuente: Jacob (1984)

En el caso de la Caja Bancaria, solo se cuenta con datos para el período 1939-1943. Al igual que en las restantes cajas, los jubilados por despido tenían un peso muy importante: representaban más de la mitad de los jubilados, a la vez que las erogaciones correspondientes se situaban por encima del 40% del total.

Gráficos G3. Caja Bancaria (1939-1943)

Gráfico G3a. Jubilaciones según causal (en %)

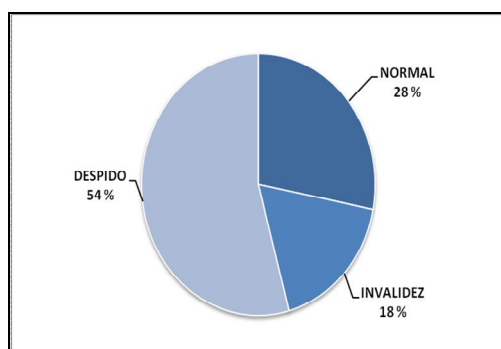
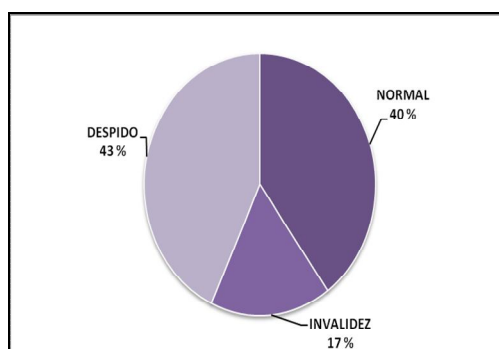


Gráfico G3b. Egresos por jubilaciones según causal (en %)



Fuentes: Síntesis Estadística, Beux (1946)

Para cualquier caja, las jubilaciones por despido eran, además, las más costosas. No era lo mismo servir una pasividad a una persona de edad avanzada y luego de una larga contribución al fondo, que hacerlo por anticipado y en edad temprana, cuando los aportes habían sido reducidos. En otros términos, el capital constitutivo necesario para

el servicio de la renta excedía con creces al que se había constituido en un breve plazo de cotización.

La falta de criterio financiero-actuarial a la hora de aprobar este beneficio era reconocida en 1933 por el propio ministro de Trabajo, César Charlone: *“Casos hay de funcionarios que se acogen a la pasividad con 10, 11 o 12 años de servicio, y que, aún cuando han aportado todos ellos las contribuciones correspondientes, éstas distan mucho de poder bastar para que sirvan la renta vitalicia a que tienen derecho por la jubilación”* (Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente).

De acuerdo a reiteradas acusaciones realizadas en el ámbito parlamentario, se cometieron abusos en la utilización de este derecho de jubilación extraordinaria, tanto por parte de los empleadores como de los trabajadores. En el caso de las empresas, este régimen jubilatorio especial fue aprovechado para bajar los costos salariales despidiendo trabajadores con sueldos altos. En el caso de los trabajadores, podrían haberse generado distorsiones en el mercado de trabajo. Dado que los beneficiarios de este derecho eran personas aun en edad de trabajar, con el fin de complementar su jubilación podrían aceptar empleos con sueldos más bajos, perjudicando de esta manera al resto de trabajadores. Esto significaba introducir un elemento artificial en el juego normal de la oferta y demanda de trabajo.

4. INTENTOS POR CORREGIR LAS FALLAS DE LA JUBILACIÓN POR DESPIDO

Como respuesta a la mala utilización de la *jubilación por despido*, en reiteradas oportunidades se intentó establecer un régimen de “seguro de paro” para los distintos sectores de trabajadores. Durante la década del veinte y primeros años de la del treinta se presentaron varios proyectos de seguro de desempleo¹⁸. Entre estos, solo uno fue efectivamente implementado: es el caso de la Caja Bancaria, en 1927 (RNLD, ley de 23 de junio de 1927).

En el sector bancario, desde la creación de la Caja (1925), se observó que los bancos despedían trabajadores antes que estos llegaran a cumplir los 10 años de servicio, de manera de impedir que adquiriesen el derecho a jubilarse por despido. Estas operaciones respondían a que el costo de la *jubilación por despido* se repartía por mitades entre la Caja y la institución bancaria a la que había pertenecido el trabajador despedido.

Esta realidad llevaba a que aquellos que no tuvieran 10 años de servicio, al ser despedidos, quedaran completamente desamparados. Esto intentó corregirse con el nuevo mecanismo. Con este, la prestación que tenían derecho a recibir se fijaba en relación a los años trabajados, a razón de un mes por año, siendo el tope nueve mensualidades (ya que pasados los 10 años se accedía a la *jubilación por despido*). En caso que el beneficiario accediera a otro empleo remunerado, perdía el derecho.

El resto de proyectos de “seguro de desocupación” finalmente no se materializaron. Así, las demás Cajas (Civil, Escolar y de Servicios Públicos) continuaron arrastrando el problema de las *jubilaciones por despido*, que paulatinamente fue erosionando sus finanzas.

Finalmente, en 1934, cuando comenzaron a percibirse las consecuencias económicas y sociales de la Gran Depresión (1929), y en consonancia con las recomendaciones de la OIT y las medidas que distintos países europeos fueron tomando (Espuelas, 2010), se estableció un régimen de seguro de paro propiamente dicho, denominado *subsidio de desocupación*. El subsidio se concibió en el marco de una reestructura general de la seguridad social¹⁹.

¹⁸ Carbone (1943) enumera hasta diez proyectos de seguro de desocupación presentados en el período 1926-1932.

¹⁹ RNLD, ley 9.196, de 11 de enero de 1934. Reglamentado por decretos de 13 de marzo y 17 de mayo de 1934. El subsidio comenzó a regir integralmente a partir del 1º de febrero de 1935, según lo establece el artículo 37 del decreto de 29 de noviembre de 1935.

La ley 9.196 (art. 4º) también incluía en el régimen de jubilación por despido a “los patrones cuyas actividades correspondan a los giros o gremios comprendidos (en la Caja), siempre que intervengan con su trabajo personal y en forma permanente en la dirección o administración de los establecimientos”. Eran de cargo de los mismos los montepíos patronal y obrero. Los patronos tenían derecho a los beneficios de la jubilación por despido cuando el cierre del negocio se producía por dos motivos: quiebra que no fuese declarada fraudulenta o culpable; liquidación forzosa de la empresa, admitida por los acreedores.

La creación del nuevo instrumento coincidió con la adopción, por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo, del Convenio n° 44 (“sobre el desempleo”) y la Recomendación n° 44, por los que los países que lo ratificasen se obligaban a mantener un sistema de seguro, obligatorio, voluntario o mixto, que garantizara indemnizaciones y/o subsidios a los desempleados involuntarios²⁰.

El nuevo sistema post-reforma era dual, en la medida que convivían un seguro de desempleo (*subsidio de desocupación*) y el anterior instituto de la *jubilación por despido*. Este último beneficio se mantuvo para los afiliados de por lo menos 40 años de edad y con al menos 10 años de servicio. Sin embargo, se intentó corregir algunas de las fallas detectadas en su utilización. En primer lugar, se estableció la incompatibilidad entre la *jubilación por despido* y las actividades remuneradas comprendidas en la misma ley o en otras leyes de jubilaciones. En cuanto a actividades no comprendidas en ninguna ley, se permitía que el jubilado por despido tuviese actividades remuneradas, siempre que los ingresos obtenidos entre la jubilación y dichas actividades no superaran las entradas que tenían al momento de acogerse a la jubilación; de superarse este nivel, el excedente se deducía de la pasividad. En este último caso, la compatibilidad debía ser autorizada por el Directorio de la Caja.

Mientras existiera la incompatibilidad, la *jubilación por despido* quedaba suspendida. De esta manera, se buscaba desincentivar el uso del beneficio, a la vez que evitar las distorsiones que el mismo podría generar en el mercado de trabajo, ya señaladas anteriormente.

Para reducir el atractivo de la *jubilación por despido*, se modificó la manera en que se calculaba el monto de la prestación, la cual pasó a determinarse en función de la edad y años de servicios.

Se tenían en cuenta dos hechos: que cuanto menor fuese la edad, más fácil resultaría la readaptación al trabajo; y que cuanto mayor fuese el número de años de servicios, más entidad tenían los aportes efectuados y los intereses que estos habían producido. De esta manera, los afiliados despedidos con 40 años o más de edad y más de 20 años de servicios o con por lo menos 55 años de edad, recibían por cada año reconocido, 3% sobre la pasividad que correspondería a treinta años de servicios en el primer año y 2,5% en los siguientes. Aquellos afiliados despedidos con 40 años o más de edad y 20 años o menos de servicios recibían por cada año reconocido el 2,5% en el primer año y el 2% en los siguientes²¹.

Esta modificación en el cálculo de la prestación constituía, en los hechos, una reducción de su monto. Es importante recordar que previamente la *jubilación por despido* ascendía a tantas treinta-avas partes de la jubilación que correspondía a 30 años de servicios. Así,

²⁰ El Convenio entró en vigor en 1938. La diferencia entre la indemnización y el subsidio radicaba en el carácter contributivo de la primera y el no contributivo del segundo.

²¹ Estas medidas generaron, obviamente, malestar entre los jubilados por despido. Un grupo de ellos firmó una carta publicada en el diario El Día, en su edición del 12 de enero de 1934, en la que se afirmaba: “Tenemos que, después del primer año, el jubilado en esas condiciones que haya trabajado veintidós años, recibirá el 55% de la jubilación que le correspondería si hubiese trabajado treinta años. Por ocho años que le faltaba para su jubilación íntegra se le descuenta casi la mitad de la misma, el 45 %. Se ve que el señor ministro de Trabajo logró requeque bien su intención de castigar al despedido!”.

a una persona con 40 años o más de edad y 20 años de servicios, por ejemplo, con el sistema de cálculo anterior le correspondía 20 treinta-avas partes (66%) de la jubilación que le correspondería con 30 años de servicios. Con el nuevo sistema de cálculo, a la misma persona le pasaba a corresponder el 50% en el primer año y el 40% en los siguientes.

Por último, para desincentivar el abuso del instrumento por parte de los empleadores, se impuso a las empresas que despidiesen trabajadores sin justa causa, una contribución adicional equivalente a un mes de sueldo por cada 3 años de servicio, con límite en 3 meses. De esta manera, se encarecía el despido para las empresas.

4.1 El subsidio de desocupación: primer intento por instituir un seguro de paro en Uruguay

El nuevo instrumento del *subsidio de desocupación* comprendía a los trabajadores cubiertos por la Caja de Industria y Comercio con menos de 40 años de edad y por lo menos 10 años de servicios, que fuesen despedidos sin mediar delito ni omisión por culpa grave²². En los casos de despido por omisión o culpa grave, las empresas debían hacer conocer a la Caja las causas de la destitución, sobre estas se debía reunir información y se oía luego al trabajador despedido. Finalmente, la Caja decidía si el trabajador afiliado se encontraba o no amparado por la ley.

El despido por “causa justa” comprendía los casos en que: el volumen total de los negocios o de la producción industrial disminuyese y no se proveyesen las vacantes o cuando el empleado u obrero incurriese en delito o falta grave (ineptitud física o profesional respecto de la tarea para la que se le contrató, embriaguez habitual, actos de indisciplina, producción insuficiente, inasistencias injustificadas, deterioro intencional de los útiles o materiales de trabajo).

El Directorio de la Caja fundamentaba con estas palabras la razón de esta modificación: *“Se trata de una medida de cautela financiera y de sana lógica, puesto que el riesgo a cubrir es, por esencia, temporario, y como tal debe ser atendido por la comunidad”*.

El subsidio se servía durante el primer año siguiente al cese y equivalía al 2% de la pasividad que le correspondería a 30 años de servicios, por cada año reconocido. A su vez, el monto de la jubilación se calculaba con relación al promedio de los sueldos percibidos en los últimos 15 años de servicios. Una vez usufructuado el beneficio, el trabajador volvía a tener derecho, siempre que previamente hubiera computado 250 días de trabajo, 2.000 horas trabajadas o un año de trabajo efectivo, continuos o no, en las empresas afiliadas.

²² Este beneficio se extendería en 1940 a los trabajadores públicos nucleados en la Caja Civil y Escolar (RNLD, ley 9.940), pero luego quedaría desvirtuado al reconocérseles a estos trabajadores la inamovilidad (1952), solo pudiendo ser destituidos en caso de ineptitud, omisión o delito a propuesta del Poder Ejecutivo y con la aprobación de la Cámara de Senadores. Para aquellos empleados cesados sin justa causa que no contaran con 10 años de servicios, se creaba un subsidio mensual de medio sueldo, pagadero hasta tres meses.

En cuanto al financiamiento del subsidio, además de las fuentes ya existentes de fondos con que contaba la Caja (principalmente aportes patronales y obreros), se agregó una nueva. Las empresas que, sin mediar justa causa, despidiesen empleados u obreros que ejercieran funciones de carácter permanente debían pagar a la Caja una contribución adicional de un mes de sueldo por cada tres años de servicios prestados en el establecimiento, con límite hasta 3 meses²³. Esto regía para todos los empleados despedidos, independientemente de los años de servicios que tuviesen, excepto para el personal técnico, de confianza o de funciones directivas.

El importe de las contribuciones anteriores no era suficiente para financiar completamente el pago del subsidio, por lo cual se decidió incrementar las tasas de aportes obreros y patronales. Los obreros pasaron de aportar un 4% a aportar un 5% del sueldo total, y los patrones pasaron a aportar de un 8% a un 9% del monto total de sueldos y jornales de todo el personal.

En caso que la situación de crisis persistiese, la ley habilitaba al Directorio de la Caja a prorrogar por un año más los beneficios del seguro de paro. De esta manera, en enero de 1936 se prorrogó el *subsidio de desocupación* hasta el 31 de julio de ese año²⁴. Si, vencido el término de la prórroga, el Directorio del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay consideraba necesario mantener el subsidio, la ley lo habilitaba para extenderlo hasta por seis meses adicionales. Es así que el subsidio comenzó a ser sucesivamente prorrogado²⁵²⁶.

²³ Se entendía que las funciones eran permanentes cuando el empleado u obrero no era requerido para aquellos trabajos que, por su naturaleza o por circunstancias extraordinarias o de carácter transitorio, obligaban a las empresas a aumentar el personal.

En el caso de pago por día u hora, doscientos setenta y cinco días o dos mil doscientas horas se computaban por un año.

²⁴ RNLD, ley N° 9.548, de 3 de enero de 1936.

²⁵ El Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay fue creado en 1933 por el gobierno terrista como agrupación de las Cajas de Servicios Públicos, Civil, y Escolar y el Instituto de Pensiones a la Vejez. El objetivo de la medida era unificar la dirección y administración de las cajas y, de esa manera, reducir los gastos de gestión de dichos organismos. La unificación de la dirección y administración no implicaba la fusión de las cajas ni el establecimiento de un régimen único de jubilaciones y pensiones, manteniéndose por lo tanto la separación de fondos y regímenes legales. En 1948 el Instituto fue eliminado y los organismos recuperaron su autonomía institucional.

²⁶ El subsidio volvió a prorrogarse en julio de 1937 (ley n° 9.673), mayo de 1938 (ley n° 9.771), diciembre de 1938 (ley n° 9.802), julio de 1940 (leyes n° 9.942-9.943), agosto de 1941 (ley n° 10.039), setiembre de 1942 (decreto-ley n° 10.218), setiembre de 1943 (ley n° 10.444), agosto de 1944 (ley n° 10.521), setiembre de 1945 (ley n° 10.652), setiembre de 1946 (ley n° 10.781), noviembre de 1947 (ley n° 10.966).

4.2. La contraparte del subsidio de desocupación: las bolsas de trabajo

Para poder cobrar el *subsidio de desocupación*, el trabajador despedido debía inscribirse en una de las bolsas de trabajo cuya creación y organización estaba prevista en la misma ley. Mediante este instrumento, que nunca llegaría a materializarse, se buscaba devolver a la actividad a los afiliados jóvenes.

La ley y el decreto que la reglamentaba establecían que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social organizaría en cada capital de departamento bolsas de trabajo, dentro del mecanismo de la Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos²⁷. Sus operaciones serían coordinadas en el Registro Nacional de Colocaciones y Bolsas de Trabajo, que funcionaría en Montevideo, bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo.

Sus principales cometidos eran la coordinación de la oferta y la demanda de trabajo y la reinserción en la actividad de los obreros y empleados en desocupación forzosa. También se les asignaba la tarea de cooperar en la formación de estadísticas sobre desocupación.

El régimen de bolsas de trabajo se aplicaba al personal, obreros y empleados de todos los establecimientos afiliados a la Caja y al personal obrero de todas las dependencias del Estado, así como al que se utilizara en obras públicas realizadas por la Administración o por contrato con terceros²⁸.

Se estipulaba que el sistema funcionaría de la siguiente manera: las empresas comprendidas en la Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos debían notificar sus necesidades de personal, especificando la naturaleza de los empleos, los sueldos y salarios, y demás condiciones ofrecidas y exigidas. La comunicación debía ser expedida dentro de las 24 horas de producida la vacante. Por otra parte, el Estado, los Municipios, los Servicios Descentralizados, los contratistas de obras que se realizaran para cualquiera de esas autoridades u organismos debían solicitar a las Bolsas de Trabajo el personal obrero de que tuvieran necesidad.

El ofrecimiento de estos empleos a las personas inscriptas en las bolsas se realizaba siguiendo el orden de inscripción. Las únicas preferencias aplicadas eran: el cese o inminencia de cese en el goce del subsidio de desocupación, el domicilio en el departamento donde ocurriese la vacante, ser ciudadano natural o ciudadano legal casado con una uruguaya o ciudadano legal padre de hijos nacidos en el país, siempre que estuvieran inscriptos en el Registro Cívico.

Las personas que fuesen despedidas y tuvieran menos de 50 años de edad debían inscribirse en las bolsas como requisito para poder obtener los beneficios que la ley les aseguraba (subsidio de desocupación, si tenían menos de 40 años de edad, o jubilación por despido, si alcanzaban o superaban esa edad).

²⁷ RNLD, ley N° 9.196, de 11 de enero de 1934, y decreto de 2 de abril del mismo año.

²⁸ Se exceptuaba de este régimen al personal técnico, de confianza o de funciones directivas.

Las personas inscriptas debían aceptar el trabajo que las Bolsas les ofrecieran, si bien se establecía una serie de causas legítimas de rechazo si²⁹:

- el empleo ofrecido no estuviera de acuerdo con las aptitudes físicas o profesionales del inscripto;
- la ocupación pudiera significar una pérdida de aptitud en la profesión u oficio;
- la remuneración ofrecida fuera inferior a la habitual en el gremio;
- el empleo obligara a la persona a radicarse fuera del lugar en que se domiciliara con su familia, siempre que esta viviera a su cargo.

Si la persona rechazaba, sin justa causa, un empleo ofrecido por la bolsa, se le suspendía la jubilación o el subsidio de paro.

Por su parte, también se especificaban justas causas de rechazo por parte de los empleadores del personal ofrecido por las bolsas:

- ineptitud física o profesional del obrero para la tarea ofrecida;
- embriaguez habitual;
- despido anterior por actos de indisciplina, producción insuficiente, inasistencias injustificadas, deterioro intencional de los útiles o materiales de trabajo.

Las operaciones de las bolsas serían gratuitas y jamás se realizarían con establecimientos que se hallaran en estado de huelga.

Como fue señalado anteriormente, este mecanismo nunca llegó nunca a funcionar debido a la intensa presión patronal.

Los empresarios consideraban que la obligación a recurrir a dichas bolsas para contratar mano de obra suponía limitar el derecho a la libre contratación que tanto defendían. Esto conllevó que el *subsidio de desocupación* quedase desvirtuado. Teniendo en cuenta además las prórrogas que anualmente se aprobaron, este terminó convirtiéndose en los hechos en una *jubilación por despido*.

Como señalaría en 1953 el diputado colorado Amilcar Vasconcellos: “...el funcionamiento del artículo 18 bis, apartado C) de la ley de 11 de enero de 1934 ha sido una experiencia desastrosa, lamentablemente en nuestro país, porque las bolsas de trabajo que preveía esa ley – que tendía mediante esta disposición especial a ir buscando un sistema de seguro de desocupación rudimentario para aquellos afiliados que tuvieran una edad menor de cuarenta años -, no funcionaron nunca en la forma integral en que debieron haberlo hecho. De tal manera que el Parlamento en muchas oportunidades y mediante leyes sucesivas tuvo que ir prorrogando la situación de personas que se encontraban gozando de ese beneficio, pero que, por el contrario, no tenían la obligación de presentarse – por no estar funcionando las bolsas de trabajos que les fueran ofrecidas” (DSCR. Sesión del 15 de junio de 1953).

²⁹ Estas serían analizadas por una Comisión de Contralor, la cual fallaba si la causa era considerada legítima o no.

*Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958):
La jubilación por despido.*

Continuaba señalando Vasconcellos: “La ley de 11 de enero de 1934 no funcionó en su totalidad, es decir, que no estableció en los hechos la vigencia de esa ley más que en una parte: en aquella que otorgaba determinado beneficio, pero no en aquella otra que preveía la necesidad de ajustarse a un régimen de bolsas de trabajo”.

4.3. Efectos de las reformas de 1934 en el sistema

Las reformas de 1934 lograron disminuir, en parte, el peso de las *jubilaciones por despido* (Gráficos G4). Entre los años 1938 y 1941, su peso se redujo a 35% del total de jubilados, lo que significaba una caída de 17 puntos porcentuales respecto de 1932 (Gráficos G2a y G4a). Asimismo, el costo de estas jubilaciones cayó a 28% del total, habiendo representado 42% del total de erogaciones en 1932 (Gráficos G2b y G4b).

Gráficos G4. Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (1938-1941)

Gráfico G4a. Jubilaciones según causal (en %)

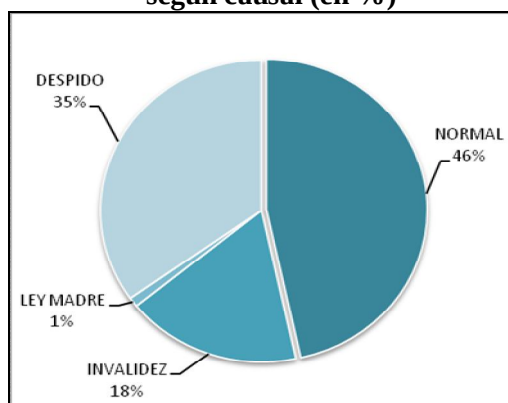
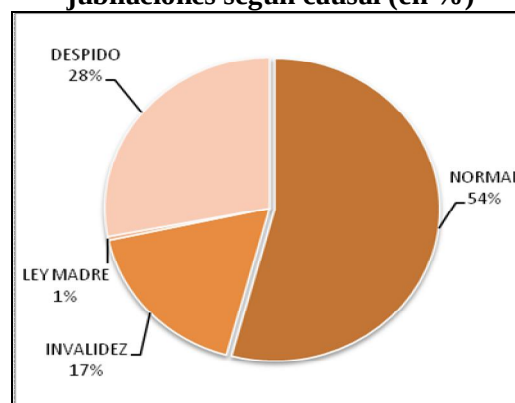


Gráfico G4b. Egresos por jubilaciones según causal (en %)



Fuente: cálculos propios en base a Síntesis Estadística

Sin embargo, la reducción del peso de las *jubilaciones por despido* en el total no debe tomarse como una victoria absoluta del régimen post-reforma. Las sucesivas prórrogas del *subsidio de desocupación* determinaron que este beneficio supusiera un costo permanente para la Caja. Si bien no se cuenta con datos cuantitativos al respecto, la trayectoria posterior del sistema hace presumir que las erogaciones por concepto de este beneficio resultaron significativas, pudiendo compensar la reducción registrada en los pagos por *jubilaciones por despido*.

En el año 1953, al discutirse nuevamente el establecimiento de un seguro de desempleo, el diputado Amílcar Vasconcellos señalaba: “el funcionamiento del artículo 18 bis, apartado C) de la ley de 11 de enero de 1934 ha sido una experiencia desastrosa, lamentablemente en nuestro país, porque las bolsas de trabajo que preveía esa ley – que tendía mediante esta disposición especial a ir buscando un sistema de seguro de desocupación rudimentario para aquellos afiliados que tuvieran una edad menor de

cuarenta años-, no funcionaron nunca en la forma integral en que debieron haberlo hecho." (DSCR, tomo 499: 278).

A partir de esta experiencia con la *jubilación por despido*, que sufrió el abuso tanto de empleadores como trabajadores, las autoridades eliminaron el derecho en las nuevas cajas jubilatarias creadas.

Así, al momento de crearse la Caja Notarial (1941) y la Caja de Trabajadores Rurales, del Servicio Doméstico y Pensión a la Vejez (1943), expresamente no se otorga el derecho a la *jubilación por despido*³⁰.

Respecto de la Caja Notarial, en el informe que precede al proyecto, la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes señalaba que: "*el proyecto elimina [como causal] el despido o exoneración del escribano o empleado, por ser la real y efectiva causa de la anemia financiera que aqueja a cajas similares*" (DSCR, tomo 408: 124).

5. REFLEXIONES FINALES

La protección a los trabajadores desempleados en Uruguay constituyó un tema de preocupación desde la conformación del sistema de previsión social autónomo del Gobierno Central. La manera en que tal protección se ha concretado ha ido variando, pudiéndose resumir en tres modalidades: la *jubilación por despido* y el seguro de paro, para atender el desempleo no estacional, y las cajas de compensación por desocupación, para proteger contra el desempleo estacional en ciertos sectores particulares (frigoríficos, barracas de lana y cuero).

La protección inicial a través de la *jubilación por despido* situó a Uruguay en un lugar pionero en el ámbito latinoamericano en relación a la intervención estatal en la protección de la fuerza laboral desempleada.

Esta herramienta diseñada en el país se alejaba radicalmente de las aplicadas en los países desarrollados, donde en un inicio los sindicatos y sociedades de socorros mutuos cumplieron un rol clave para atender el problema, para luego ir transitando a sistemas de seguro de desempleo facultativo y obligatorio. En Uruguay ni los sindicatos ni las mutualidades brindarían amparo sistemático a los trabajadores en desempleo, mientras que para contar con un régimen de seguro de paro efectivo habría que esperar hasta 1958.

El beneficio de *jubilación por despido* rápidamente mostró abusos, así como una clara imprevisión en la evaluación de la sostenibilidad futura del beneficio, lo cual incidió fuertemente en la situación financiera de las cajas de jubilaciones.

Los problemas que trajo aparejados la *jubilación por despido* durante la primera mitad del siglo XX pueden apreciarse en distintos ámbitos. En primer término, se habilitó a

³⁰ La Caja de Trabajadores Rurales fue creada en 1943, comenzó a organizarse en 1947 y definitivamente se institucionalizó en 1951 cuando nació la Caja de Trabajadores Rurales, del Servicio Doméstico y Pensión a la Vejez.

que con solo 10 años de servicios computados se accediese a una jubilación, la que aprovechaban individuos con edad para trabajar. En segundo término, estos mismos individuos podían acceder a trabajo remunerado sin perder la pasividad. Este reingreso al mercado laboral podría, a su vez, distorsionar el funcionamiento del mercado de trabajo, deprimiendo los salarios en general en la medida que estos trabajadores accediesen a trabajar por un menor sueldo, con el que complementaban sus ingresos jubilatorios. Finalmente, todos estos trabajadores relativamente jóvenes al acceder a una pasividad afectaban gravemente la ecuación financiera de las distintas cajas jubilatorias, las que habían sido organizadas bajo la premisa normal de conceder el derecho jubilatorio a sus afiliados tras un período de aportes de 30 años.

Los variados intentos por resolver estos problemas resultaron infructuosos, tal es el caso del *subsidio de desocupación* de 1934. Las resistencias que ciertos grupos sociales ejercieron para obstaculizar algunos cambios que el Estado intentó llevar adelante en el ámbito de la protección a los desempleados alcanzaron su punto máximo en la negativa del sector empresarial a la conformación de bolsas generales de trabajo.

De esta manera, la instauración de un verdadero régimen de seguro de paro en Uruguay tendría que esperar hasta que, en un contexto de fuerte estancamiento económico, el mismo sea aprobado en 1958. La *jubilación por despido* mientras tanto, recién sería eliminada en el año 1979, en el marco de la reforma de la seguridad social llevada adelante por el gobierno militar de entonces. Esta demora en la eliminación de este beneficio, aun siendo tan claros sus perjuicios, constituye un fiel reflejo de la inercia que no pocas veces impera en las políticas públicas uruguayas.

Se considera que el presente trabajo contribuye a la comprensión de la lógica y las circunstancias que rodean el diseño de la política social en un país. A su vez, aporta elementos para un mejor análisis y evaluación del sistema de protección social en Uruguay, así como para el diseño de futuros instrumentos.

La agenda futura de investigación apunta, por una parte, a profundizar en los vínculos entre el beneficio de la *jubilación por despido* y las circunstancias económicas específicas que atravesaba Uruguay en cada momento; por otra parte, se continuará con el estudio de los otros dos instrumentos claves aplicados a la protección de los trabajadores desempleados: el seguro de paro y las cajas de compensación por desocupación.

BIBLIOGRAFÍA

Bonino, N.; Garcia Repetto, U. (2010) “El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX. El problema de la jubilación por despido”, Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE).

Beux, L. (1946) *Caja de jubilaciones bancarias*, Monografía N° 194, Facultad de CC.EE.yA., UdelaR.

Carbone, A. (1943) *Seguro de desocupación*. Monografía, Facultad de CC.EE.yA., UdelaR.

De Ferrari, F. (1962) *Lecciones de derecho del trabajo*, tomo II, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Edling, N. (2005) “Limited universalism: unemployment insurance in Northern Europe 1900-2000”, en Christiansen, N.; Petersen, K.; Edling, N.; Haave, P. (eds.) *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*.

Espuelas, S. (2010) “El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura”, en Pons Pons, J. y Silvestre Rodríguez, J. (eds.) *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Garcia Repetto, U. (2011) “El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo”, Documento de Trabajo N° 09, Instituto de Economía, Universidad de la República.

Herranz, A. (2010) “Los orígenes del Estado del Bienestar en España: 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad”, en Pons Pons, J. y Silvestre Rodríguez, J. (eds.) *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Jacob, R. (1984) *Crisis y mercado de trabajo: una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta*, CIEDUR, Montevideo.

Jacob, R. (2006) “Tecnócratas, revolucionarios y reformistas: la OIT en Uruguay”, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

OIT (1955) *Los sistemas de seguro de desempleo*.

Schils, T. (2009) “The Netherlands” en de Beer, P.; Schils, T. (eds.) *The Labour Market Triangle. Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*.

Urteaga, E. (2010) *Las relaciones laborales en Francia*, Editorial Club Universitario, España.

FUENTES

Acevedo, E. (1934) *Anales de la Universidad*, tomo V, Casa A. Barreiro y Ramos, Montevideo.

Acevedo, E. (1936) *Anales Históricos del Uruguay*, tomo VI, Casa A. Barreiro y Ramos, Montevideo.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (DSCR), varios tomos.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS), varios tomos.

Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General..., varios años.

Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD).

Síntesis Estadística, varios años.

Social Security Administration (SSA, 2010) *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010*. SSA Publication N° 13-11801.