

**PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO ESTACIONAL
Y BOLSAS DE TRABAJO EN URUGUAY (1944-1979)**

**Nicolás Bonino Gayoso
Ulises Garcia Repetto**

Mayo, 2013

**INSTITUTO DE ECONOMIA
Serie Documentos de Trabajo
DT 07/13**

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

URUGUAY

ISSN: 1510-9305 (EN PAPEL)

ISSN: 1688-5090 (EN LÍNEA)

PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO ESTACIONAL Y BOLSAS DE TRABAJO EN URUGUAY (1944-1979)

Nicolás Bonino Gayoso*
Ulises García Repetto†

RESUMEN

En la primera mitad del siglo XX se buscó infructuosamente instrumentar en Uruguay un seguro de desempleo general que cubriera a los trabajadores de la actividad privada que perdían su empleo e incluyera bolsas de trabajo. El único caso en que se logró superar la oposición patronal a las bolsas de trabajo e instrumentar un régimen de este tipo fue para atender el desempleo estacional en los sectores de frigoríficos y de barracas de lana y cuero, que funcionaron entre 1944 y 1979. Se trataba de sectores claves para el país por su posición como generadores de divisas, en el marco de una apuesta estatal por generar un cambio económico estructural a través de un proceso de industrialización (ISI).

Si bien estos institutos brindaron amparo y estabilidad laboral a un importante conjunto de trabajadores zafrales, el diseño del instrumento repitió un defecto recurrente en todo el andamiaje del sistema de seguridad social uruguayo: fallas estructurales en sus fuentes de financiamiento. De esta manera, a pocos años de su instalación, comenzaron a registrarse déficits financieros recurrentes, requiriéndose entonces la asistencia del Gobierno Central y transformado así un derecho legítimo de los trabajadores en una carga económica para toda la sociedad.

Palabras clave: seguro de desempleo, bolsas de trabajo, desempleo estacional, seguridad social, finanzas públicas.

Clasificación JEL: N46, J65, H55

* Área de Historia Económica del Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA). Universidad de la República (UDELAR). Correo Electrónico: nbonino@iecon.ccee.edu.uy.

† Área de Historia Económica del Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA). Universidad de la República (UDELAR). Correo Electrónico: ulises@iecon.ccee.edu.uy

PROTECTION FOR SEASONAL UNEMPLOYMENT AND EMPLOYMENT SERVICE IN URUGUAY (1944-1979)

Nicolás Bonino Gayoso
Ulises Garcia Repetto

ABSTRACT

During the first half of the 20th century the Uruguayan government tried to implement, although with no success, a general unemployment insurance (UI) scheme for workers in the private sector, which included an employment service. The only time that employers' traditional opposition to an employment service was overcome and a regime of this type was implemented occurred in order to address seasonal unemployment in the meatpacking and wool and leather warehousing sectors (1944-1979). These were key sectors in the Uruguayan economy of the time, considering their position as exporters and foreign currency earners, and taking into account that the government was promoting economic structural change via a process of industrialization.

Although these institutions offered protection and job stability to a large number of seasonal workers, the financial design of the UI repeated a recurring defect of the Uruguayan social security system, namely structural failures in its sources of finance. A few years after the system was launched, it began registering continuous financial deficits. These deficits required government assistance, turning these benefits for seasonal workers into an economic weight for Uruguayan society as a whole.

Keywords: unemployment insurance, employment service, seasonal unemployment, social security, public finances.

JEL Classification: N46, J65, H55

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LAS BOLSAS DE TRABAJO	6
2. ¿POR QUÉ LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN SURGEN EN LAS INDUSTRIAS DE LA CARNE, CUERO Y LANA?	8
3. LA CAJA DE COMPENSACIÓN POR DESOCUPACIÓN DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA	11
3.1. Funcionamiento de la Industria Frigorífica en Uruguay, 1904-1975	12
3.2. La Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica (1944-1979)	15
3.3. La Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica del Interior (1967-1979)	19
3.4. Desempeño financiero de las Cajas de Compensación de la industria frigorífica.....	22
4. LA CAJA DE COMPENSACIÓN POR DESOCUPACIÓN DE BARRACAS DE LANA Y CUERO	27
4.1. Aspectos organizativos del Instituto.....	27
4.2. Desempeño financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de Barracas de Lana y Cuero	29
5. SÍNTESIS DE LAS DEBILIDADES FINANCIERAS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN	31
6. CONSIDERACIONES FINALES	34
BIBLIOGRAFÍA	36

Introducción

En la primera mitad del siglo XX se buscó instrumentar en Uruguay un seguro de desempleo general, que cubriera a los trabajadores de la actividad privada que perdían su empleo. Las distintas propuestas de seguro de desempleo estuvieron siempre acompañadas con la creación de bolsas de trabajo obligatorias, lo cual llevó a la férrea oposición de los empresarios y por consiguiente al fracaso en su instrumentación. Recién en 1958 se logró implementar un seguro de desempleo general para los trabajadores privados de la industria y el comercio, sacrificando la exigencia de la instalación de bolsas de trabajo.³

Los únicos casos en que el seguro de desempleo pudo funcionar con bolsas de trabajo, correspondieron al sector de frigoríficos y al de barracas de lana y cuero, entre 1944 y 1979. Este carácter distintivo es el que da motivo a la presente investigación, cuyos resultados quedan contenidos en este documento, el cual 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.

Las dos principales Cajas de Compensación, que pagaban un subsidio por desempleo y organizaban las respectivas bolsas de trabajo, se crearon a mediados de los años cuarenta. En esa época el país adoptaba decididamente una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, al tiempo que profundizaba la matriz de protección social que llevaría a consolidar una suerte de “Estado de Bienestar” local. La tercera Caja fue más tardía y comenzó a funcionar en los años sesenta, en un contexto de estancamiento económico e intensas pujas distributivas.

Las Cajas de Compensación por desocupación no solo buscaron atender el problema social emergente del desempleo, en particular el de carácter estacional, sino que se integraron a una política gubernamental expresa de contención del conflicto entre capital y trabajo. Reflejo de ello es que se implementaron en dos sectores económicos estratégicos: los frigoríficos y las barracas de lana y cueros. Se trata de actividades de producción agropecuaria primaria (carne, lana y cuero), principales rubros exportables y por tanto, fuentes generadoras de la mayor parte de las divisas que ingresaban al país, indispensables para sostener el proceso industrializador.

Sin embargo, pese a los objetivos políticos y sociales tenidos en cuenta en el diseño de los distintos institutos y a la innovación que supuso contemplar la colocación de los trabajadores, se muestra que con estas Cajas se reiteró un defecto recurrente en todo el andamiaje del sistema de seguridad social uruguayo: fallas estructurales en las fuentes de financiamiento de los derechos reconocidos (García Repetto, 2011). En efecto, el estudio revela que las distintas Cajas de Compensación, a pocos años de su instalación, comenzaron a arrojar déficits financieros y solo pudieron cumplir con su cometido porque contaron con la asistencia del Gobierno Central y la afectación del producido de impuestos generales ajenos a los sectores que recibían el beneficio.

³ Para una completa descripción de los instrumentos aplicados para proteger a los trabajadores desempleados durante la primera mitad del siglo XX, véase Bonino y García Repetto (2012).

En este sentido, el funcionamiento de las Cajas de Compensación constituye un ejemplo adicional sobre los errores de diseño y planificación que fueron minando, progresivamente al sistema de seguridad social uruguayo desde su misma creación.

La estrategia metodológica aplicada en la investigación supuso el relevamiento sistemático de fuentes, con el fin de reconstruir la evolución institucional y financiera de las Cajas de Compensación. Se revisaron, básicamente, los Diarios de Sesiones Parlamentarias y los Mensajes que anualmente el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo. Además, para comprender cabalmente el funcionamiento de las Cajas, se mantuvieron reuniones con miembros de la Federación de Obreros de la Industria de la Carne (FOICA), quienes además habilitaron la consulta de sus archivos.

El presente documento se organiza en seis apartados, además de esta introducción. En el primero se describe el contexto legal internacional, en particular el referente a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en que se promovieron las iniciativas de cobertura del desempleo, las oficinas públicas y privadas de empleo y las bolsas de trabajo sectoriales. En el segundo apartado se caracterizan los sectores de actividad en que se crearon las Cajas. El análisis de la organización y desempeño financiero de las dos Cajas de Compensación por Desocupación del sector cárnico: Industria Frigorífica (1944-1979) e Industria Frigorífica del Interior (1966-1979) se presenta en el apartado tres. A continuación se aborda la organización y el desempeño de la Caja de Compensación por Desocupación de las Barracas de Lana, Cueros y Afines (1945-1979). En el apartado cinco se discuten las debilidades financieras de estos tres institutos. Finalmente, en la última sección se realizan algunas reflexiones de cierre.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LAS BOLSAS DE TRABAJO

El problema del desempleo y la organización de bolsas de trabajo administradas por el Estado fue un tema recurrente en el país hasta la sanción del seguro de desempleo general en 1958. Desde el primer proyecto de ley de seguro de desempleo presentado en el Parlamento (1926) hasta la efectivización del derecho (Ley 12.570 de 1958), en la concepción de los políticos de la época solo cabía otorgar el beneficio a percibir un subsidio por paro si se organizaba, simultáneamente, un servicio de colocaciones o bolsas de trabajo estatales. Éstas se encargarían de intermediar entre la oferta y demanda de trabajo con el objetivo de reinsertar al trabajador en paro al trabajo efectivo (Carbone, 1943).

“La instalación y funcionamiento de Bolsas de Trabajo es considerado por el Poder Ejecutivo como una medida que el país debe tomar cuanto antes, no solamente por la necesidad de disponer de una fuente de información necesaria sino porque un buen régimen de Bolsas de Trabajo es, según la experiencia universal, un dispositivo indispensable sin el cual ningún plan de auxilios ningún seguro social podría ser sostenido en forma eficaz y económica” (Mensaje del PE al PL, 1948: VIII/6)

La política de intervención en el mercado de trabajo fue una preocupación desde la presidencia de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915). De hecho, una de sus concreciones fue la creación de la Oficina Nacional de Trabajo (1912), que comprendía entre sus reparticiones la Sección de Colocaciones. Sin embargo, dado que la Oficina contó con pocos funcionarios y que la inscripción en su registro no era de carácter obligatorio, su alcance real fue muy limitado.

Desde principios del siglo XX, la inquietud por crear oficinas de colocaciones se venía difundiendo en distintos foros internacionales, en el entendido que más que un subsidio, el principal objetivo de los seguros de desempleo era facilitar al trabajador la vuelta al empleo efectivo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) promovió esta figura desde su fundación, en 1919. En el Convenio N° 2 (octubre de 1919) establece que todos los miembros ratificantes del acuerdo deberán establecer *“un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Se nombrarán comités, en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas agencias”* (Artículo 2).

En el Convenio N° 44 (1934) relativo a seguro de desempleo se estableció que el derecho a percibir el subsidio podía quedar sujeto a la inscripción del desempleado en una oficina (pública) de colocaciones (Artículo 4). A su vez, entre las excepciones que los miembros firmantes podían esgrimir para excluir a los trabajadores del derecho al subsidio por paro se encontraba el carácter temporal o zafral del empleo (Artículo 2).

Así, la OIT señalaba que era *“absolutamente imprescindible subordinar a la inscripción en una oficina de colocación la concesión de prestaciones de desempleo... No hay exageración en afirmar que un país se hallará pura y simplemente en la imposibilidad de instaurar un régimen de seguro de desempleo si no dispone de un servicio de colocación que funcione bien..., [de] la íntima relación entre la administración de las prestaciones de desempleo y la del servicio de colocación, se deduce la conveniencia de fomentar la unificación de estas dos administraciones o, al menos, la coordinación de sus actividades”* (OIT, 1955).

En Uruguay, la ley de seguro de desempleo de 1934 ya incluía bolsas de trabajo, pero nunca llegó a reglamentarse y regir en forma plena, debido a la férrea oposición de los empresarios. Para estos, cualquier obligación de recurrir a las bolsas de trabajo para la contratación de mano de obra era considerada una imposición inaceptable, que limitaba el derecho a la libre contratación (Bonino y García Repetto, 2012).

La coordinación de un seguro por desempleo y bolsas de trabajo se logró únicamente en el caso de las Cajas de Compensación. A través de estos institutos no solo se consiguió brindar un subsidio por desempleo a los trabajadores, sino que también se les reconoció el derecho a la estabilidad laboral mediante la implementación de bolsas de trabajo.

En términos de su diseño, dos son las notas distintivas de estas Cajas de Compensación públicas, creadas hacia 1944: por un lado, la coparticipación estatal, obrero y patronal en la dirección de los organismos, cuando las distintas cajas de jubilaciones estatales ya

la habían suprimido, en 1934. Por otro, el reconocimiento del derecho a un subsidio por desempleo a trabajadores estacionales o zafrales. La legislación era considerablemente innovadora en este sentido.

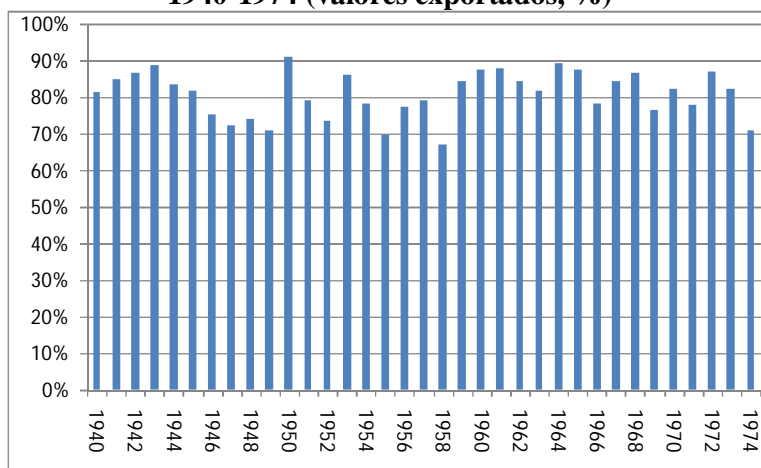
La OIT criticaba que, en general, los trabajadores zafrales quedaban excluidos del derecho a un subsidio por paro de forma expresa o implícita al requerir un período de “calificación” o de cotización, que no podían cumplir debido a las propias características e inestabilidad de este tipo de empleo. En caso de reconocérseles el derecho al subsidio, la tónica era exigirles mayores requisitos que a los trabajadores comunes. El motivo de esta exclusión o consideración diferenciada tiene carácter financiero, ya que el costo de este derecho y la brevedad del período de aporte durante la zafra harían peligrar la sostenibilidad de los fondos destinados a sufragar este subsidio (OIT, 1955).

2. ¿POR QUÉ LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN SURGEN EN LAS INDUSTRIAS DE LA CARNE, CUERO Y LANA?

Como consecuencia de la crisis bursátil de 1929 y el inicio de la Gran Depresión, a partir de 1931, la ya significativa presencia del Estado en la economía uruguaya se incrementó aun más. Esta política intervencionista y dirigista se afianzó a mediados de los años cuarenta, con el acceso al gobierno del “neo-batllismo”, que apostó decididamente por una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

Aun cuando a nivel doméstico la economía uruguaya venía procesando un cambio productivo, que colocaba a la industria como el sector de mayor crecimiento relativo y la volvía uno de los pilares del crecimiento económico, a nivel de las exportaciones, tanto en volumen como en valor, el sector pecuario seguía siendo la principal fuente de ingreso de divisas. En efecto, como surge del Gráfico 1, promedialmente, entre 1940 y 1974, 80% de las divisas ingresadas por exportaciones provenía de la cadena agroexportadora de productos primarios (carne, lana y cueros) y de su procesamiento (carne conservada y lana peinada en tops). En consecuencia, resultaba indispensable asegurar el flujo continuo de las mismas para sostener el esfuerzo industrializador.

Gráfico 1. Participación de las exportaciones de carne, lana* y cuero en el total, 1940-1974 (valores exportados, %)



Fuente: Anuarios Estadísticos y Suplemento Estadístico del BROU.

*Incluye lana sucia, lana lavada y lana peinada en tops. Entre 1950-1974 los tops representaron en promedio un 14% del valor de las exportaciones totales.

El carácter estacional de las actividades de producción vinculadas a la carne, la lana y el cuero era muy marcado. En el Uruguay de la época, las tareas de faena y esquila del ciclo productivo pecuario tendían a concentrarse en ciertos meses del año y ello, de cierta manera, pautaba el momento de venta y procesamiento de esta materia prima. La misma podía acopiarse, exportarse con poco procesamiento o ingresar a la cadena industrial para su procesamiento.

En este proceso, cualquier demora u obstrucción, ya fuera por motivo de movilizaciones obreras (paro o huelga), *lock-out* patronal o retención de materia prima por parte de los productores, podía significar enlentecer o detener el flujo de divisas que ingresaban al país. Esta eventualidad constituía un problema relevante, en la medida que la mayor parte de las mismas se destinaba a la compra de bienes de capital e insumos industriales necesarios para apuntalar el proceso industrializador.

Como consecuencia del ciclo de producción, el trabajo tenía épocas de intensa actividad que requería un gran número de trabajadores y meses con muy poca actividad o de inactividad casi absoluta. Cumplidas las tareas de faena y esquila, y siempre que no existieran retrasos por sequía, exceso de lluvias, conflictos obrero-patronales u otros imprevistos, se caía en 3 o 4 meses en que la actividad se deprimía hasta el reinicio de la próxima zafra.

El sector de los frigoríficos y de las barracas de lana y cuero concentraba hacia mediados de los años 1940 un importante contingente de obreros: frigoríficos: 12.500; barracas de lana y cuero: 2.500, representando 12,5% y 2,5%, respectivamente del total de empleo industrial hacia los años 1944/1946. Por tanto, los trabajadores afectados por este ciclo productivo eran un número considerable del total. Año a año sus ingresos se

reducían a cero durante los meses de detención, no contando con la seguridad de ser contratados nuevamente en la próxima zafra. Incluso, en el caso de los frigoríficos, debido a la relevancia que tenían en la dinámica económica-social de la localidad, cualquier detención de la actividad repercutía gravemente en la vida cotidiana del entorno. Esta situación era especialmente clara en la Villa del Cerro y en la ciudad de Fray Bentos, más específicamente, en su barrio obrero.⁴

En estas localidades existía una “comunidad” o “sociedad de cercanías”, en que la actividad laboral, el barrio, la clase social y la familia se encontraban fuertemente entrelazadas (Porrini, 2005: 253-254). En este microambiente, los trabajadores de los frigoríficos, apoyados por los residentes de esas localidades, tuvieron en el activismo sindical el principal instrumento para defender y ampliar sus derechos.⁵

La importancia del sector frigorífico se destacaba entonces tanto a nivel del empleo, como en su calidad de fuente de divisas (28% del total en 1944/1946). En cuanto al sector de barracas de lanas y cueros, aunque empleaba menos personas que el sector pecuario, su relevancia es evidente si se considera que de la exportación de los sub-productos (lana sucia, semi-lavada, lavada o peinada en tops) provenía 52% de las divisas en 1944/1946.

La importancia económica de estos sectores como generadores de empleo, así como fuentes de ingreso de divisas, llevó a las autoridades de gobierno a contemplar con especial atención los problemas que se podían originar en los mismos.

Dentro de la gama de dificultades a atender fueron de primer orden la estabilidad del empleo y la sostenibilidad de la tasa de ganancia de las empresas. La política aplicada hacia estos sectores se desplegó entonces en estos dos sentidos: a los trabajadores se les aseguró un ingreso mínimo en tiempos de paro (subsidio por desempleo) y se les reconoció el derecho a la estabilidad laboral (bolsas de trabajo). Con relación a los empresarios, se contemplaron los reclamos de los productores rurales, frigoríficos y barraqueros otorgando subsidios, primas por producción y tipos de cambio preferenciales a la exportación.

Las Cajas de Compensación por Desocupación (CCD) hicieron efectivo el compromiso con los trabajadores, estableciéndose para la Industria Frigorífica (CCDIF, 1944-1979), para las Barracas de Lana, Cueros y afines (CCDBLC, 1945-1979) y para la Industria Frigorífica del Interior (CCDIFI, 1966-1979).

Los primeros dos institutos se organizaron en los comienzos del período ISI. El último organismo, en cambio, se creó en los años sesenta durante un período en que la industria frigorífica estaba procesando un profundo cambio estructural y en el que proliferaron

⁴ La Villa del Cerro es una localidad obrera del Departamento de Montevideo donde se encontraban instalados tres de los principales frigoríficos del país (Frigorífico Nacional, Frigorífico Swift y Frigorífico Artigas –Cía. Armour-), que ocupaban más de tres cuartas partes de los trabajadores de la industria frigorífica. En tanto que el resto de los obreros estaban empleados en el Frigorífico Anglo de la ciudad de Fray Bentos (Departamento de Río Negro) en el interior del país.

⁵ Una muestra de la fuerza del sindicato unificado de la carne se pone de manifiesto en el conflicto de 1943, en el que se evita el despido de 10 trabajadores del Frigorífico Nacional (Porrini, 2005).

los conflictos político-económico-sociales, por lo que las circunstancias en que se estableció, fueron muy diferentes.

Las CCD, con sus bolsas de trabajo, rigieron hasta octubre de 1979, cuando fueron suprimidas por el Acto Institucional N° 9.⁶ A partir de entonces, los trabajadores antes cubiertos por las Cajas de Compensación perdieron el derecho a la estabilidad laboral (bolsas de trabajo), aunque mantuvieron el derecho a una compensación por desempleo en el ámbito del seguro de desempleo general, establecido por la ley de 1958.⁷

3. LA CAJA DE COMPENSACIÓN POR DESOCUPACIÓN DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA

Para la industria frigorífica se crearon dos CCD. La primera cubría a los trabajadores de los considerados “frigoríficos tradicionales” (FT), esto es, de los grandes frigoríficos ubicados en Montevideo (dos de capitales norteamericanos, Frigorífico Swift y Frigorífico Artigas y uno de capitales nacionales públicos y privados, Frigorífico Nacional) y del frigorífico Anglo, ubicado en Fray Bentos, de capitales ingleses.⁸ Como se señaló previamente, estos establecimientos, al momento de la organización de la primera CCD en 1944 contrataban 12.500 trabajadores.

La segunda CCD, instalada en 1967, cubría a los trabajadores de los frigoríficos y mataderos del Interior del país y de algunos pequeños establecimientos ubicados en Montevideo: los denominados “frigoríficos nuevos” (FN).⁹ Hacia 1968, los trabajadores del sector cubierto por estos dos institutos (coexistentes hasta su supresión en 1979), totalizaban 9.152, número que fue creciendo en los siguientes años a medida que nuevos establecimientos fueron ingresando al sistema y se permitió que la CCD de los FT reiniciara los registros en su bolsa de trabajo (ver Cuadro 3).

⁶ El Acto Institucional N° 9 (1979), dictado durante el período dictatorial y confirmado al reinicio del régimen democrático (1985), tuvo por objetivo racionalizar y uniformizar toda la materia referida a la seguridad social (jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, etc.), eliminándose o limitándose aquellos derechos y privilegios que se consideró que desfinanciaban al sistema público de seguridad social. Muchas de estas medidas ya habían sido aconsejadas por misiones de asesores extranjeros y por estudios nacionales llevados a cabo por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1960-1967) y por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 1972), adscripta a la Presidencia de la República.

⁷ La ley 12.570 (23/10/1958) establece con carácter general el derecho al seguro de desempleo para todos los trabajadores de la industria y comercio por períodos de 6 meses (máximo) siempre que registraran un período previo de aporte efectivo de 1 año. Quedaban fuera de ese régimen aquellos trabajadores que gozaran de un régimen especial, como era el caso de los trabajadores de la industria frigorífica y de las barracas de lana y cuero.

⁸ Desde fines de la década del cuarenta también cubrió los a trabajadores del Frigorífico Castro, propiedad de capitales nacionales. Este establecimiento, de medianas dimensiones, surgió como saladero en 1882 y a partir de 1948 comenzó a congelar carne.

⁹ En el año 1968 el 80% de los trabajadores del sector frigorífico estaban cubierto por la primera caja de compensación (7.300 trabajadores), en tanto que el restante 20% (1.852 trabajadores) recibían la compensación de la nueva caja de compensación.

Pese a la presencia de estas dos CCD, la protección y los beneficios no necesariamente alcanzaban a todos los trabajadores del sector. Existía un grupo de trabajadores no incluidos en los registros por no reunir los requisitos mínimos para su inclusión o por no poder inscribirse debido al cierre periódico de los registros de la bolsa de trabajo.¹⁰

Previo al análisis de la organización y desempeño financiero de estos dos institutos, corresponde repasar sucintamente las características generales de la actividad de la industria frigorífica.

3.1. Funcionamiento de la Industria Frigorífica en Uruguay, 1904-1975

La industria frigorífica en el Río de la Plata se desarrolló luego de perfeccionado el método de refrigeración inventado por el ingeniero francés Charles Tellier (1858). Los primeros frigoríficos se instalaron en Argentina en la década de 1880, a partir de la inversión de capitales locales y británicos.¹¹ Este mismo desarrollo recién se registró en Uruguay veinte años después, a principios del siglo XX. Esta industria no solo vino a sustituir al antiguo saladero, que había dominado las exportaciones de carne uruguayas durante el siglo XIX, sino que también tuvo un efecto positivo en el rodeo, acelerando el proceso de mestización y mejora del ganado.

Los primeros establecimientos fueron de capitales nacionales, que pronto fueron sustituidos por capitales británicos y estadounidenses que se concentraron en la exportación, principalmente, al mercado británico. En el año 1928, los capitales nacionales (públicos y privados) volvieron a terciar en el mercado de la carne al crearse el Frigorífico Nacional (empresa de economía mixta), al que se le reservó el monopolio del abasto de carne de Montevideo, sin perjuicio de su participación en la exportación. Desde entonces y hasta fines de los cincuenta, el núcleo central de la industria frigorífica uruguaya quedó compuesto por cuatro establecimientos propiedad de capitales nacionales, norteamericanos y británicos.¹²

Estos cuatro frigoríficos de grandes dimensiones (FT) cubrían 90% de la faena y dominaron el procesamiento, exportación, abasto de carne de Montevideo y el empleo en el sector cárnico hasta fines de la década del cincuenta.¹³ Sin embargo, rara vez estas

¹⁰ Por la ley 12.493 (enero/1958) se clausuraron los registros de la bolsa de trabajo de la Caja de Compensación de la Industria de FT, cierre que periódicamente fue renovado hasta su apertura transitoria en 1969.

¹¹ Frigoríficos de capitales argentinos: Eugenio Terrason (1882) y Sansinena (1885); establecimientos de capitales británicos: The River Plata Fresh Meat (1883) y Las Palmas (1886).

¹² El primer frigorífico del país fue de capitales nacionales ("La Frigorífica Uruguaya S.A."), comenzando su faena en 1904. Este establecimiento fue adquirido por la firma Sansinena (1911), de capitales argentinos y británicos, que explotó el frigorífico hasta el año 1929. En ese año las instalaciones fueron alquiladas por el recién creado Frigorífico Nacional (1928). A su vez, en la década de 1910 se instalaron dos firmas norteamericanas: la Swift (Frigorífico Swift, 1911) y la Armour (Frigorífico Artigas, 1915). En el año 1924 capitales ingleses adquirieron la fábrica elaboradora de conserva de carne (Leibig's Extract of Meat Company -1865- de capitales mayoritariamente británicos) ubicada sobre el Río Uruguay en la ciudad de Fray Bentos, constituyendo el Frigorífico Anglo.

¹³ A estos cuatro frigoríficos se les debe agregar a partir de 1948 el Frigorífico Castro.

grandes empresas lograron emplear toda su capacidad instalada debido al carácter zafral de la producción pecuaria del país (Cuadro 1).¹⁴

Cuadro 1: Utilización de la capacidad instalada de la industria frigorífica 1925-1972 (%)

año	Frigoríficos Tradicionales (%)	Frigoríficos Nuevos (%)	Promedio ponderado de la capacidad instalada total utilizada (%)
1925	39		39
1930	58		58
1935	58		58
1940	60		60
1945	41		41
1950	50		50
1960	38		38
1963/64	44	72	47
1969/72	21	54	34

Fuente: Buxedas (1983).

El Cuadro 1 resume el porcentaje de utilización de la capacidad instalada de la industria FT y FN entre 1925 y 1972. Como puede observarse, la industria FT siempre tuvo un problema de sub-utilización, que determinó que en épocas normales solo lograra funcionar con el 50% y 60% de su capacidad instalada.

Esta circunstancia elevaba los costos de producción, que a su vez, no podían reducirse ampliando la faena debido a las limitantes propias del número de cabezas que se podían destinar a la faena anualmente y a las restricciones de bodega que tenía el país por efecto de las distintas Conferencias de Fletes (1911, 1915, 1927) y la Conferencia de Ottawa (1932).¹⁵ Estos acuerdos beneficiaron a los frigoríficos argentinos (algunos de los cuales eran propiedad de los mismos inversionistas dueños de los establecimientos nacionales), que tenían un mayor volumen de faena que se dilataba en el tiempo, lo que les permitía faenar todo el año. En definitiva, las dimensiones de los establecimientos no se ajustaban al ciclo y al volumen productivo de la ganadería local.

Los FT apenas compartieron su supremacía con los mataderos y pequeños frigoríficos diseminados por el Interior del país, que cubrían el abasto de localidades pequeñas. Este cuasi monopolio fue alterado hacia fines de los años 1940, con la instalación de una serie de establecimientos (mataderos y pequeños frigoríficos) en el departamento de

¹⁴ Los frigoríficos extranjeros al dedicarse a la exportación concentraban su operativa en 8 o 9 meses en el año. Distinto fue el caso del Frigorífico Nacional que al gozar del monopolio del abasto de Montevideo podía extender su operativa a más meses en el año, sin perjuicio de que parte de sus trabajadores tuvieran que recurrir al subsidio por desempleo luego de la zafra.

¹⁵ Mediante estas conferencias o acuerdos, las compañías británicas y estadounidenses se repartieron la producción del Río de la Plata. En la Conferencia de Ottawa se establecieron preferencias comerciales entre los países integrantes de la *Commonwealth*, reservando cuotas reducidas para países como Uruguay y Argentina, que eran proveedores tradicionales de carne para el mercado del Reino Unido. Posteriormente, en 1935 estas cuotas fueron ampliadas en el marco del Tratado Cosío-Runciman.

Canelones, sobre el límite con la ciudad de Montevideo. La capacidad exportadora de estos establecimientos fue reconocida en el año 1949, cuando se les asignó 12% del volumen total exportador.¹⁶

A partir de este momento los FT vieron cómo su posición se deterioraba, pues los FN vinieron a competir con menores costos de producción, debido a su menor escala y menores costos de mano de obra (salarios bajos y limitados beneficios sociales). A su vez, a medida que estos se afianzaban comenzaron a competir por las haciendas, amenazando la producción y la tasa de ganancia de los FT.

Durante la década de 1950 la situación de la industria FT entró en franca caída, tras algunos años de buenas ganancias por la suba del precio internacional de la carne (1950-1952) y el otorgamiento de un subsidio a la exportación de carne (1951 y 1952). Desde 1953, la caída del precio internacional de la carne y la retracción de la faena agravaron el problema de la subutilización de las instalaciones (Bértola, 1991: 252-253).

Los mayores costos que enfrentaba por esta razón, sumados a los límites en la provisión de haciendas para la faena y a las restricciones para la exportación (“sistema de cuotas”), se vieron incrementados por los laudos salariales, fijados a partir de la instalación de los Consejos de Salarios (1945) y los beneficios laborales de los obreros de la industria tradicional.¹⁷

Ante esto, los FT presionaron para mantener sus tasas de ganancia, obteniendo subsidios y la concesión de diferencias cambiarias (cambios múltiples) a la exportación de carne conservada y enlatada, que en 1956 se extendió a la carne congelada y enfriada (García Repetto, 2004).¹⁸

Pese a los beneficios económicos otorgados, hacia fines de los años cincuenta los frigoríficos extranjeros comenzaron a retirarse de plaza. A principios de esa década, tuvo lugar una importante reestructura de la industria frigorífica mundial (en especial, norteamericana), que se tradujo en el abandono de la producción en grandes establecimientos, priorizando el procesamiento de ganado en fábricas más modernas, descentralizadas y de menores dimensiones. Este proceso repercutió en el Uruguay, en la medida que los frigoríficos norteamericanos (Swift y Armour) decidieron cerrar sus operaciones en el país a fines de 1957.¹⁹ En 1968 también se retiraron los capitales ingleses propietarios del Frigorífico Anglo. De esta forma, el proceso de reestructura de

¹⁶ Por decretos del 9 de marzo de 1949 y 24 de junio de 1949 se asignó el 12% del total de la cuota exportadora a una serie de pequeños frigoríficos del Interior ubicados en Montevideo, Canelones, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Cerro Largo.

¹⁷ Los Consejos de Salarios, creados en noviembre de 1943, comenzaron a funcionar efectivamente en 1945; estos organismos tripartitos (patrones, trabajadores, representante del Poder Ejecutivo) tenían por cometido fijar el salario mínimo, la clasificación por profesiones y las categorías por rama de actividad del sector privado industrial y comercial.

¹⁸ Durante la década de 1950 se realizaron dos investigaciones (Consejo Nacional de Administración, 1954, y Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, 1956) en que se concluyó que los frigoríficos extranjeros (Swift, Artigas y Anglo) habían fraguado sus costos, aumentándolos de modo de recibir un subsidio mayor al que correspondía.

¹⁹ En octubre de 1958, por la ley 12.542, se crea EFCSA (Establecimiento Frigorífico del Cerro S.A.), empresa cooperativa obrera, propiedad de los ex-trabajadores de los frigoríficos norteamericanos, que funcionó hasta principios de los años setenta.

la industria frigorífica del país basada en los nuevos frigoríficos -que venía ocurriendo desde fines de los cuarenta- se vio impulsado, indirectamente, por el retiro de los capitales extranjeros de la industria, consolidándose durante la década del sesenta y setenta.

Los nuevos establecimientos frigoríficos, de menores dimensiones, podían ajustar y extender su producción a mayor cantidad de meses en el año, reduciendo el período de paro que, tradicionalmente, había sufrido la industria cárnica uruguaya. A su vez, empleaba menos trabajadores, a los que pagaban menores salarios y les concedía menores beneficios laborales.

Como señala Bernhard, los FN no solo buscaban captar parte del consumo de la capital, en detrimento del monopolio del Frigorífico Nacional, sino también “*escapar a la legislación laboral y social que rige para la industria frigorífica tradicional en sus fabricas de Montevideo..., no pagar salarios del laudo y no atender otras exigencias laborales y beneficios sociales, [lo cual] permite a esos establecimientos competir con grandes ventajas por poder trabajar a un costo de producción sensiblemente menor*” (Bernhard, 1967: 72).²⁰

Como resultado, entre 1958 y 1975, más que una descentralización de la industria frigorífica, la actividad del sector sufrió una profunda reestructura que permitió un ajuste a los nuevos requerimientos del mercado internacional de carnes (Buxedas, 1983).

3.2. La Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica (1944-1979)

La CCDIF se creó en 1944, cuando aun el sector transitaba un período de auge y los FT concentraban las ganancias y el empleo. Su instalación fue producto de un acuerdo entre patrones y obreros, refrendado por el Estado.²¹

El antecedente inmediato a este organismo fue el “seguro de jornada mínima”, que acordaron estos mismos frigoríficos con los obreros a fines de 1941. Por este acuerdo, las empresas frigoríficas garantizaban en la época post-zafra “*una jornada mínima no inferior a 100 horas de trabajo mensual durante un período de 100 días [cuatro meses],*

²⁰ Fue común que los nuevos frigoríficos se instalaran en los departamentos limítrofes con Montevideo (Departamentos de Canelones y San José), en especial, en zonas donde tenían destino diferentes líneas de transporte colectivo de la Capital. Allí era donde la población montevideana concurría para adquirir aquellos cortes de carne que no se comercializaban en la Capital o en caso de falta del producto (“veda de carne”). Por otro lado, hasta fines de la década del setenta, en momentos que se resentía o suspendía el abasto de Montevideo, se generaba todo un mercado negro de la carne a cargo, muchas veces, de la carnicerías de los barrios montevideanos, que se proveían en los mataderos y frigoríficos de Canelones o San José, o directamente de los mataderos clandestinos de la propia Capital. La expansión de estas actividades alcanzó tal magnitud que el gobierno creó en 1954 una Comisión Especial de Represión del Comercio ilícito de la Carne (decreto de 21 de julio). Entre 1954 y 1958 clausuró un total de 490 mataderos clandestinos y realizó 889 intervenciones en carnicerías.

²¹ Ley 10.562 (12/12/1944).

debiéndose abonar al obrero el jornal que éste perciba en la temporada normal de zafra” (Art. 1º, Ley 10.108).²² El financiamiento de este beneficio provenía del impuesto a los bovinos, ovinos y porcinos que ingresarán a la Tablada para la faena.²³

Este primer subsidio constituyó un reconocimiento por parte de los grandes frigoríficos de la necesidad de instrumentar una protección para los obreros que quedaban sin ingresos durante los meses de post-zafra (agosto a diciembre). También servía para mantenerlos vinculados al sector, en especial a los trabajadores especializados de la playa de faena, en la sección de desosado y descarnado de cueros. Este reconocimiento de derechos se produjo luego de emitidas las conclusiones de la comisión investigadora parlamentaria sobre “Vida, trabajo y salarios de los obreros” (1938-1940). En esta se sostenía que los obreros vivían en condiciones precarias (“casa de lata y madera”) y que los salarios eran insuficientes y en muchos casos no alcanzaban para la manutención del trabajador y su familia.

Otra de las razones que motivaron la concesión del subsidio de 1941 fue la movilización obrera de la segunda mitad de ese año, que condujo a la creación de la Federación Obrera de la Industria de la Carne y Afines (FOICA, 7 de enero de 1942). También incidió el contexto favorable a la exportación derivado de la prolongación de la II Guerra Mundial. Para las potencias aliadas era esencial asegurar el suministro de alimentos (carne) y materias primas (lana y cuero) para sus pobladores y tropas. En consecuencia, resultaba prioritario satisfacer y contener los reclamos obreros que pudieran derivar en medidas que entorpecieran, retrasaran o impidieran el normal flujo de bienes a los Aliados.

Frente a la buena experiencia de este subsidio específico, en el año 1944, a instancias de un acuerdo obrero-patronal, el Parlamento estudió la creación de un “seguro de paro” que rigiera durante todo el año y la instalación de una bolsa de trabajo para los obreros de los grandes FT.

Para el diputado socialista José Pedro Cardoso, los cuatro rasgos fundamentales de la CCDIF eran: *“primero, actualmente, por la ley vigente, sólo se puede llegar a amparar a unos seis mil y tantos trabajadores. Por la ley que vamos a aprobar el amparo se eleva a doce mil trabajadores. Segundo: por la ley vigente el período legal de amparo alcanza solamente cuatro meses. De acuerdo con el proyecto de ley que vamos a sancionar ese período legal de amparo se amplía a todo el año, es permanente de que se pague al trabajador la compensación por un período de seis o siete meses. [Tercero] ... En la situación legal vigente, falta lo que es el complemento indispensable de todas estas leyes de seguro..., las bolsas de trabajo que darán, al mismo tiempo o conjuntamente con la garantía del pago del seguro durante el desempleo, la garantía de la mayor estabilidad en trabajo del propio obrero asegurado. Y el cuarto rasgo [...] en la actualidad, la administración de ese fondo está a cargo de las propias empresas. En cambio, [...] por el proyecto que vamos a votar, se crea una caja de compensación,*

²² Ley 10.108 (26/12/1941), artículo 1.

²³ La Tablada Nacional fue el lugar físico a las afueras de la ciudad de Montevideo donde arribaban las haciendas del interior del país y se realizaban las operaciones de compra y venta de ganado destinado al abasto de Montevideo y a la exportación.

autónoma, que va ser dirigida por representantes patronales, representantes de los trabajadores y representantes estatales...” (DSCR, 1945, Tomo 460: 583).

El nuevo organismo tenía una representación tripartita en el Consejo (3 representantes estatales, 2 representantes patronales, 2 representantes obreros) y se encargaba de administrar la compensación (subsidio por paro) y la bolsa de trabajo.

Se les aseguraba a los trabajadores 100 horas fictas mensuales en cualquier mes del año, siempre que la inactividad del sector se debiera a causas ajenas a la acción de los obreros (movilizaciones, paros, huelgas).²⁴ Los jornales fictos eran establecidos por el Consejo, de acuerdo a cuatro tramos salariales, que dependían del jornal horario tarifado de cada trabajador. En caso de ser destajista o trabajadores a jornal diario, se determinaba según el jornal promedio de los últimos seis meses. En caso que el trabajador hubiera trabajado parcialmente en el mes, la Caja compensaba el déficit de ingresos hasta el máximo de 100 horas mensuales.

Los obreros beneficiarios del subsidio no podían rehusarse a trabajar cuando fueran convocados por las empresas. Si alguien convocado no se presentaba tras cuatro llamadas, quedaba automáticamente excluido de los registros y de la bolsa de trabajo. En principio, a los obreros se les reconocía la pertenencia a cada frigorífico y su categoría laboral. Pero, si no existía trabajo en su categoría y se le asignaba un trabajo con un jornal inferior, la Caja estaba obligada a compensar al obrero por la diferencia. Por otro lado, en caso que el frigorífico en que habitualmente trabajaba completara la planilla y quedaran obreros excedentarios, los mismos podían ser asignados a los otros frigoríficos siempre que se les respetara la categoría laboral.

Se organizaron dos registros para la bolsa de trabajo: titulares y suplentes. En el “registro de titulares” figuraban los trabajadores que tenían derecho a percibir la compensación al cumplir un mínimo de jornales trabajados y estaban a disposición de la industria frigorífica. En el “registro de suplentes” se incluía a trabajadores que pertenecían a la industria, pero no habían alcanzado el mínimo exigible de trabajo efectivo para ingresar al registro de titulares.

Las empresas estaban obligadas a convocar prioritariamente a los trabajadores titulares pertenecientes a cada frigorífico y en su defecto a titulares de otros frigoríficos. Una vez completada la lista de titulares se pasaba a la lista de suplentes. Recién cuando esta quedaba vacía, las empresas podían contratar personal libremente. Pese a estas limitantes, las empresas estaban autorizadas a mantener en su plantilla de trabajadores un máximo de 2% de aprendices menores de 18 años de edad de contratación libre.

El incumplimiento del orden de prelación por parte de las empresas y la contratación libre de personal por fuera de la bolsa de trabajo fue una controversia reiterada en la relación obrero-patronal del período. Más aun, las empresas contrataban personal que muchas veces era despedido antes que completara el período mínimo de trabajo para acceder a los beneficios del seguro de desempleo, siendo ello otra fuente de conflictos.

²⁴ Por la ley 12.493 (enero/1958) se elevó el número de jornales a compensar de 100 a 125.

En materia de financiamiento, se estableció que la compensación fuera cubierta por el aporte tripartito estatal-patronal-obrero. El aporte patronal se fijó en 6,5% del salario pagado, siendo el aporte obrero de 2%.²⁵ El aporte estatal, por su parte, provenía de la afectación del impuesto a las exportaciones de la producción cárnica y de un gravamen sobre el kilo de ganado en pie (bovino, ovino y porcino) ingresado a la Tablada Nacional. De esta manera, el aporte estatal se generaba dentro del mismo sector agropecuario y no comprometía a Rentas Generales.

A poco de instalado, el instituto se enfrentó a dos obstáculos que dificultaron su funcionamiento fluido y afectaron su sostenibilidad financiera. El primer problema se suscitó por efecto de un conflicto laboral en el Frigorífico Anglo (1946), que puso en entredicho el derecho a la estabilidad laboral.²⁶ El segundo problema se instaló definitivamente a principios de la década del cincuenta.

En el año 1946 se produjo un conflicto en el Frigorífico Anglo por el despido de 46 trabajadores, lo que llevó a que 1.149 trabajadores del frigorífico entraran en huelga. La medida se levantó luego que las delegaciones obrero-patronales acordaran que los despedidos pasaran a cobrar un subsidio por parte de la Caja de Compensación y se estableciera un “régimen de despido”. Este acuerdo fue refrendado por los representantes estatales de la Caja y se transformó en ley.²⁷

El nuevo régimen previó dos situaciones que debían ser avaladas por resolución expresa de la Caja: despido por justa causa (notoria mala conducta) y despido sin motivo calificado. En el primer caso, el trabajador perdía todo derecho a compensación y la indemnización por despido. En el caso de despido sin motivo calificado, tenía derecho a mantenerse en la industria o a desvincularse de la misma. En caso que decidiera mantenerse, tenía derecho al cobro inmediato de la compensación e ingresaba a la bolsa de trabajo hasta tanto no fuera convocado por otra empresa. En cambio, si decidiera desvincularse del sector podía reclamar la indemnización por despido, cuyo tope máximo era de 65 jornales si se tenía causal jubilatoria o 125 jornales en caso contrario.²⁸

Este procedimiento de despido, sin dejar de ser justo y asegurar los derechos de los obreros contra las arbitrariedades de los frigoríficos, significaba una carga extra a la salud financiera de la Caja.

Al discutirse en Cámara de Diputados esta ley el diputado nacionalista Daniel Fernández Crespo se manifestó contrario a la solución debido a que: *“no es posible que las empresas puedan despedir por cualquier causa, que por razones de mejor servicio*

²⁵ Al discutirse el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, la bancada comunista se expresó contraria al aporte de los trabajadores, en el entendido que los puntos muertos de la industria frigorífica no eran responsabilidad de los trabajadores, sino de las deficiencias en la organización del trabajo por parte de los frigoríficos. Esta propuesta no fue recogida finalmente en la ley.

²⁶ El derecho a la estabilidad laboral se refiere a mantenerse como trabajador del sector de los FT y no de un frigorífico en particular.

²⁷ Ley 10.713 (15/3/1946).

²⁸ El número de jornales de compensación por despido se calculaba a partir de 2 jornales cada 25 jornales efectivamente trabajados o cada mes en que se estuvo a la orden de las empresas.

separen a los obreros de sus cargos, juzgando la Caja de Compensaciones que no hay una razón viable y valedera para ello, y que esa empresa no sea obligada por la ley a tomar a ese obrero, debiendo gravitar sobre la Caja de Compensación, que es el amparo de todos los obreros, el salario de esos funcionarios de los frigoríficos” (DSCR, 1945, Tomo 465: 399).

En tanto, el diputado socialista Tomás Brena indicaba que esta solución “... *puede convertirse en un arma de doble filo, incluso para los obreros. El día en que los representantes del Poder Ejecutivo fueran personas que no tuvieran criterio muy amplio en materia social, la simple laxitud para juzgar las causales por despido, podría convertirse en arma peligrosa para sus derechos” (DSCR, 1945, Tomo 465: 399).*

Efectivamente, al reconocerles a las empresas frigoríficas la posibilidad de descargar sobre la CCDIF el costo de los trabajadores excedentarios o no deseados, esto podía convertirse en una pesada carga económica para la misma, siempre que los establecimientos hicieran un uso abusivo de esta opción. A su vez, esta potestad podía utilizarse como un mecanismo legítimo para deshacerse de activistas sindicales, transformándose en una fuente constante de conflicto entre las empresas y el sindicato.

La segunda problemática que afectó gravemente la sostenibilidad financiera de la CCD fue, propiamente, el diagrama financiero sobre el que se estructuró.

El instituto preveía una evolución de la industria cárnica con post-zafras de pocos meses, empleo de todos los trabajadores inscriptos en la bolsa de trabajo, expansión y profundización del sector frigorífico.

Como se relató en el apartado 3.1, estos extremos no se cumplieron y a partir de 1951, el instituto comenzó a arrojar déficit permanentes (ver apartado 3.4). La reacción de las autoridades para solucionarlos fue afectar el producido de distintos impuesto generales ajenos al sector y asignar una partida mensual de Renta Generales para sostener el pago del subsidio y demás beneficios.²⁹

3.3. La Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica del Interior (1967-1979)

Este organismo fue creado como respuesta al proceso de cambio que se venía registrando en la industria frigorífica del país desde la década de los cuarenta. A partir de esos años, se fueron instalando mataderos y pequeños frigoríficos en los departamentos de Canelones y San José, recostados sobre los límites con el departamento de Montevideo, con el objetivo de disputarle el monopolio del abasto de la capital al Frigorífico Nacional, así como participar en la exportación. Si bien el volumen de faena de estos emprendimientos era reducido, el Poder Ejecutivo (PE)

²⁹ Las leyes que fueron asignándole el producido de impuestos que se originaban fuera del sector a la CCDIF fueron: impuesto de timbres (1957), impuesto a la quiniela (1958), impuesto al redescuento bancario (1959), impuesto a las transmisiones inmobiliarias (1966), detracciones a la exportación (1970). La asistencia financiera mensual directa de Rentas Generales se dispuso por la ley 13.634 (enero/1967).

reconoció su producción y su importancia como fuente laboral al asignarles un porcentaje de la cuota exportadora del país.

Los FN procesaban en plantas pequeñas y flexibles, pero no se encontraban exentos de cierta precariedad, debido a que en caso de no poder colocar su producción en los departamentos del Interior, captar parte del suministro de carne de la población de Montevideo o remitirla a la exportación, debían cerrar, con el consiguiente perjuicio de los trabajadores.³⁰

La nueva estructura de la industria frigorífica que se venía gestando determinó que existiera un conjunto de trabajadores que no se encontraba afiliado a la Caja de Compensación y por ende no gozaba de sus beneficios. Esta distinción entre FT y FN se reflejó en los Consejos de Salario, existiendo uno para cada sub-sector con laudos completamente distintos. A mediados de la década de los sesenta el diferencial salarial estuvo a favor de los FT, situándose entre 30% y 50% superior según las categorías.

Frente a esta realidad, en el año 1964, y como resultado de los reclamos y movilización de la FOICA y de los trabajadores de los FN, el Parlamento comenzó a estudiar la posibilidad de extender los beneficios de compensación por paro zafra y bolsa de trabajo a los trabajadores de los frigoríficos del Interior.

El estudio y debate parlamentario sobre este asunto se extendió durante más de dos años (1964-1966). En el proceso se presentaron nueve proyectos de ley que diferían en la forma institucional y organizativa. Sin embargo, desde el comienzo se reconoció que no era viable uniformizar los derechos inmediatamente, sino que se debía ir avanzando por etapas, ya que una igualación súbita podía provocar el estrangulamiento de la industria frigorífica del Interior, que era una importante fuente de trabajo en distintas localidades del país.

Las discusiones se centraron en tres opciones. La primera, presentada por el diputado Humberto Ciganda (demócrata cristiano), proponía establecer una “Junta Central de las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica” que reuniría a la CCDIF y a las Cajas de Compensación Regionales o Departamentales que se crearán en el futuro. La segunda consistía en afiliar a todos los trabajadores del sector a la CCDIF, reconociendo las diferencias existentes entre los dos sub-sectores y procurando reducirlas. Finalmente, la tercera opción era la creación de una Caja de Compensación autónoma de la industria frigorífica del Interior, que englobaría a los nuevos frigoríficos ubicados en el Interior y a algunos frigoríficos pequeños ubicados en Montevideo. Debe recordarse que para este entonces, la CCDIF cubría únicamente a trabajadores de los frigoríficos tradicionales, que totalizaban 7.300 titulares (1967).

Pese a reconocerse la necesidad imperiosa de extender los beneficios, los partidos tradicionales mayoritarios no lograban acordar en su interna una solución institucional unitaria. En especial, los diputados del Interior del país veían con recelo la primacía que podían adquirir los FT, poniendo en riesgo la existencia de los establecimientos del Interior que eran más débiles. A su vez, desde el lado de los intereses obreros, los

³⁰ De los 10 frigoríficos y mataderos indicados en los decretos de 1949, para mediados de los años sesenta solo seguían operando 2 establecimientos.

sectores de izquierda (comunistas y socialistas) y ciertos diputados de los partidos tradicionales se manifestaron contrarios a la pluralidad de CCD, considerando que pondría en peligro la unidad de acción y fuerza de los trabajadores.

Las distintas posiciones llevaron a que se llegara a un *impasse* y fuera tomando fuerza la posibilidad de establecer un organismo autónomo para la nueva industria frigorífica. El diputado nacionalista Carlos Porta Santiago, al presentar uno de los proyectos de ley en este sentido, sostuvo que: “...correspondía la institución de los nuevos servicios en un nuevo régimen, para asegurar en primer término, la directa administración del fondo por quienes concurren a formarlo con sus aportes, los patronos y los trabajadores de la industria del Interior; y para evitar, en segundo lugar, la injusta e inconveniente absorción de sus recursos por servicios extraños a ellos, que se originaría necesariamente por su vinculación forzada a la Caja existente, deficitaria crónica, en cuya dirección y administración gravita incontrarrestablemente la concentración de intereses de los grandes puertos ultramarinos de Montevideo y Fray Bentos” (DSCR, 1965, Tomo 571: 552-553).³¹

Finalmente, en la Comisión de Legislación del Trabajo se llegó a una solución transaccional, en que todas las bancadas se comprometieron a crear una CCDIF autónoma de la Caja vigente.

La nueva Caja de Compensación por Desocupación cubriría a los trabajadores jornaleros y destajistas de la industria frigorífica del Interior que “*faenen o elaboren carne o subproductos,...* con destino a la exportación” (Art.1).³² El instituto era dirigido y administrado por un Consejo tripartito de cinco miembros (1 por el Estado, 2 delegados por la patronal y 2 delegados por los obreros), que se encargaba de gestionar la o las “bolsas de trabajo” que funcionarían en las distintas localidades, donde estuvieran ubicados los frigoríficos.

Los salarios fictos compensatorios que se fijaron guardaban relación con los salarios que se abonaban en el sub-sector de los FN. En caso de cierre definitivo de un establecimiento, se les reconocía a los trabajadores el derecho de quedar incluidos en la bolsa de trabajo por 12 meses, conservando la categoría laboral.

Si durante ese período el trabajador era convocado a trabajar, este no podía rehusarse. Transcurrido este período sin ser convocado, se perdía el derecho a permanecer en la bolsa de trabajo quedando excluido de la industria. Esta última norma se estableció para evitar que un conjunto de trabajadores, que no tuvieran trabajo en la industria por cierre de los establecimientos, pesaran eternamente sobre las finanzas de la Caja, como había sucedido con la CCDIF.

En materia de financiamiento, el aporte era tripartito. Los patronos y obreros aportaban 10% y 4-½% del salario, respectivamente. En tanto que, el aporte estatal era con la

³¹ Otro diputado que presentó un proyecto de ley en igual sentido fue el diputado del Partido Nacional Alembert Vaz, del Departamento de Cerro Largo.

³² Ley 13.552 (26/10/1966).

afectación del impuesto a la exportación de productos cárnicos y el gravamen sobre el kilo de ganado en pie (bovino, ovino y porcino) que faenaran y procesaran los FN.

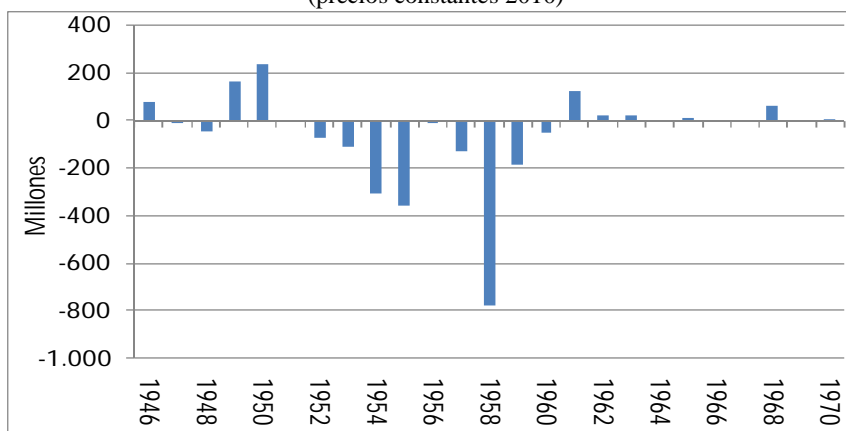
3.4. Desempeño financiero de las Cajas de Compensación de la industria frigorífica

Al momento de estudiar el desempeño de los organismos de previsión, el análisis se enfrenta a las dificultades propias de este período, que son la carencia de datos o la existencia de información parcial e incompleta. Pese a ello, se rastreó información en las discusiones parlamentarias y en los mensajes enviados anualmente por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, lográndose reconstruir el desempeño de las Cajas de Compensación de los FT (Gráfico 2) y de los FN (Gráfico 3) entre los años 1946 y 1971.

Para el período comprendido entre 1972 y 1979, la información es parcial contándose con parte de los datos sobre ingresos y faltando los referidos a los egresos. Por otro lado, debe tenerse presente que con la dictadura militar (1973-1985), todas las CCD perdieron su autonomía institucional y pasaron a integrar jerárquicamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hasta su supresión por el Acto Institucional N° 9 (1979).

En el Gráfico 2 se puede apreciar el desempeño financiero de la CCDIF que cubría a los trabajadores del sector de los frigoríficos tradicionales. Para el período 1946-1970 (25 años) se cuenta con datos del resultado financiero de 23 años (no se dispone de información para 1964 y 1969). Como puede apreciarse, este instituto fue en general deficitario, con solo 9 ejercicios con superávit. A valores de 2010, el déficit promedio anual del organismo en este período se ubicó, aproximadamente, en los US\$ 3:000.000.

Gráfico 2: Desempeño financiero de la CCDIF, 1946-1970
(precios constantes 2010)



Fuente: Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (varios años), Registro Nacional de Leyes y Decretos, Presupuesto Nacional.

La situación deficitaria del instituto se agravó a partir del retiro de los frigoríficos norteamericanos (Swift y Artigas-Armour) en diciembre de 1957, dejando sin empleo a

más de la mitad de los trabajadores del sector (5.000 trabajadores, aproximadamente). Un grupo importante de estos obreros pasaron a recibir una compensación de la CCDIF, mientras se resolvía qué destino darle a las instalaciones. En octubre de 1957 se constituyó la cooperativa obrera Establecimiento Frigorífico del Cerro S.A. (EFCSA), que se haría cargo de las plantas de los ex-frigoríficos Swift y Artigas.³³

Sumado a estos cierres, en 1958 dejó de operar otro frigorífico montevideano de medianas dimensiones: el Frigorífico Castro, quedando sin empleo otros 600 trabajadores. La importancia que tenían estos frigoríficos en términos de puestos de trabajo era notable, empleando a más del 55% de los trabajadores de la industria FT. Si bien es cierto que algunos de los trabajadores cesantes se pudieron integrar a la plantilla del Frigorífico Nacional, la mayoría pasaron a recibir un subsidio de la CCDIF, que solo pudo afrontarse con la asistencia del Gobierno Central y la asignación del producido de impuestos ajenos a las actividades del sector pecuario.

Al igual que el resto del sistema estatal previsional uruguayo, casi desde su conformación, la CCDIF se vio enfrentada a déficits (1948, 1951 a 1960 y 1967). Para cubrirlos, se recurrió al Estado, que afectó distintos porcentajes del producido de impuestos generales o asistió financieramente al organismo, para que pudiera cumplir su cometido. A su vez, la extensión de derechos (aguinaldo, cuota mutual, garantía de alquileres, préstamos para la compra, reforma y refacción de vivienda propia, prima por hogar constituido) y la obligación de hacer los aportes jubilatorios de los subsidios que pagaba, agravaron los déficit aun más.³⁴

El mayor problema de este instituto, compartido por todo el sistema de seguridad social estatal, residió en el desencuentro entre las bases financieras sobre las que había sido construido y los derechos que pretendió solventar.

La idea guía fue organizar un sistema basado en la capitalización de los organismos, de forma que las reservas acumuladas sirvieran como una fuente genuina de recursos. En general, estas reservas no lograron consolidarse debido a errores en el rendimiento de los aportes obrero-patronales y en la recaudación de impuestos afectados. Pero, al mismo tiempo, las autoridades ampliaban o sancionaban nuevos beneficios, sin tomar en cuenta las restricciones financieras de los organismos, o se asignaban nuevos recursos que no cubrían el incremento del gasto, ni consideraban el atraso generalizado en el pago de aportes por parte de los privados y del propio Estado. Incluso, incidió la demora en la acreditación del producido de impuestos afectados por parte del Gobierno (García Repetto, 2011).

³³ La ley 12.542 (16/10/1958), creó la EFCSA, empresa cooperativa obrera organizada a través de acciones nominativas a favor de los ex-trabajadores (4.530) de los frigoríficos norteamericanos. Esta empresa funcionó, no sin dificultades económicas, hasta 1979, cuando las autoridades del gobierno militar cerraron definitivamente las operaciones de la empresa, que en los hechos había dejado de funcionar a principios de los años setenta.

³⁴ La cuota mutual a los trabajadores de FT se les reconoce en noviembre de 1966 y a los FN en noviembre 1970; ante la falta de fondos recién se logra instrumentar el beneficio en 1971.

En general, el ciclo que recorrieron los distintos organismos previsionales fue de primeros años de superávit tras su instalación, acumulación de un pequeño volumen de reservas, ampliación de derechos o extensión de la cobertura a actividades laborales conexas (sin el refuerzo de nuevos ingresos), sobrecarga de gastos, aplicación de las reservas para saldar los primeros déficits y finalmente, persistencia de déficit, que terminarían volviéndose crónicos.

Enfrentado el organismo a funcionar con un déficit constante y acumulativo, las autoridades nacionales concurren primero asignando nuevos recursos impositivos sobre actividades ajenas al sector, luego emitiendo deuda a cargo de Rentas Generales para contribuir a la capitalización y por último, asistiendo financieramente con entregas de dinero periódicas de Rentas Generales.

En el caso de las Cajas de Compensación los déficits anuales se agravaron a partir del año 1953 cuando estas debieron realizar aportes a la Caja de Jubilaciones de Industria y Comercio por las compensaciones que abonaban a los trabajadores parados. Hacia el año 1966, la deuda de la CCDIF equivalía a 100% de los ingresos de dicho año.³⁵

Como ejemplo de los adeudos que privados y el propio Estado tenían con la CCDIF cabe citar la situación hacia 1963. En ese momento, los FT mantenían una deuda con el organismo que representaba 59% de sus ingresos anuales, en tanto que la deuda del Ministerio del Hacienda ascendía a 27% de los ingresos anuales, por omisión de verter todo el producido de los impuestos afectados (Mensaje del PE al PL, 1964). Pero el problema no solo estaba en la deuda, sino en la falta de indexación de la misma en un escenario de altas tasas de inflación.

El problema de financiamiento y los déficits crónicos que sufrió la CCDIF (y las otras Cajas de Compensación) provenían de las deficiencias implícitas en el origen de sus ingresos. Tal como se señaló, la salud de las CCD estaba asegurada en la medida que los sectores productivos estuvieran funcionando en forma normal, sin contratiempos en el flujo de haciendas y materia prima a ser procesada, sin problemas de exportación por temas de fletes o de mercados, sin acciones de la patronal para obstaculizar (sanciones y despidos arbitrarios) o detener la producción (*lock-out* patronal) y sin acciones sindicales que retrasaran o suspendieran los trabajos en los frigoríficos, barracas o lavaderos.

Cualquier incidente o acontecimiento extraordinario afectaban el funcionamiento de estos organismos. El impacto llegaba por dos vías: por un lado, a nivel de los ingresos, ya que al pagarse menos salarios y comercializarse menos haciendas, materias primas y productos procesados, la recaudación de aportes e impuestos dentro del sector se

³⁵ En el año 1953 se estableció que las Cajas de Compensación debían realizar el aporte correspondiente a los trabajadores beneficiarios del subsidio por desempleo. En general, estas no efectuaban pago alguno o solo integraban una parte reducida del adeudo. Para el año 1961, las deudas de la Caja de Compensación de la industria FT con las Cajas de Jubilaciones (de Industria y Comercio, y Civil) representaba 118% de los ingresos totales de la Caja de Compensación de dicho año. Este adeudo se fue reduciendo progresivamente como producto de la mejora en los ingresos de este instituto, resultado de una mayor actividad del sector y de una mejora en los ingresos tributarios ajenos al sector que comenzó a asignar el Gobierno Central a partir de 1958.

reducía. Por otro, la referida caída de ingresos se producía justo en el momento en que se incrementaban las erogaciones, producto del mayor paro en el sector.

El Cuadro 2 muestra el promedio de horas compensadas por cada trabajador dentro de la industria frigorífica. Las cifras van en ascenso, lo que pone de manifiesto que el paro zafra en el sector no se reducía, sino que aumentaba haciendo que la CCDIF debiera asumir cada vez mayores gastos. Al observar la cantidad de meses de paro post-zafra surge que de poco más de tres meses en el año 1950, se pasó a casi seis meses de paro hacia 1971.

Cuadro 2. Promedio de horas compensadas por trabajador por las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica

años	Horas compensadas (a)	Máximo de horas a compensar por mes (b)	Meses y fracción compensado anualmente (a/b)
1950	316	100	3,2
1955	490	100	4,9
1961	458	125	4,6
1970	673	125	5,4
1971	735	125	5,9

Fuente: Buxedas (1983).

De esta manera, el diseño financiero del sistema hacía que se ingresara en un círculo vicioso, que requería que el Estado se hiciera cargo de parte del gasto si su objetivo era mantener el beneficio y que no se viera afectado el ingreso de divisas necesarias para sostener la importación de maquinaria, repuestos e insumos industriales.

Esta situación no era desconocida por las autoridades del organismo. Al cumplirse los 10 años de funcionamiento, en 1955, su Consejo Directivo elevó un informe al PE detallando que se encontraba en “...*graves dificultades financieras... la financiación dada a la Caja en la ley de su creación es totalmente azarosa... Una observación a simple vista permite apreciar que [los] impuestos funcionan, podría decirse, en orden inverso. Cuando menos producen por inactividad de la industria, cuando su producido se reduce al mínimo. Por otra parte,... las obligaciones de la Caja ya no son las que originariamente previó la ley de su creación. Esas obligaciones se han aumentado sensiblemente... Pero aparte de esto, está el hecho ya conocido por la experiencia de esta Caja de que los ingresos que hasta ahora ha alimentado sus finanzas resultan insuficientes dada la irregular distribución del trabajo frente a los egresos de la misma pudiéndose afirmar, que desde el año 1951 hasta lo que va transcurrido del presente los déficits pueden estimarse en unos dos millones de pesos anuales. Cómo se ha soslayado el inconveniente? Pues con lo que la Caja había atesorado en su período de culminación, años 1949 y 1950, en que sus reservas se aproximaron a los cuatro millones de pesos, cantidad que fue insumida en los ejercicios posteriores... las estadísticas, los cálculos de Contaduría, los fenómenos económicos que se relacionan*”

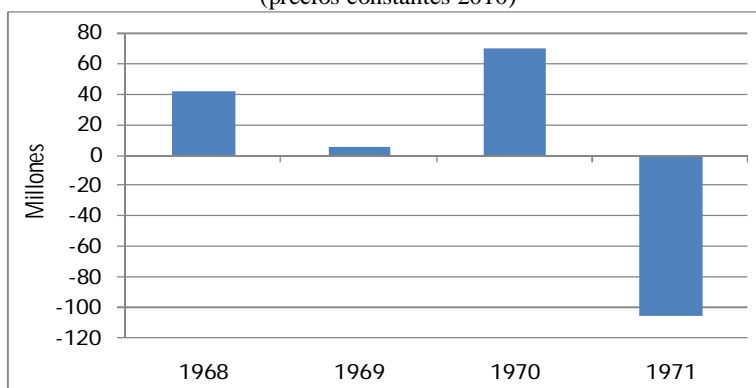
con sus finanzas, son totalmente inseguros, dada la naturaleza que los determinan, hechos comerciales no controlables ni siquiera relativamente, por el país o sus autoridades” (Mensaje del PE al PL, 1955: VIII/121-123).

En la segunda mitad de la década de 1960 se organizó la CCDIFI, que estaría vigente durante 11 años (1968 a 1979). Al momento de discutirse su creación como instituto independiente se evaluó que era posible que el nuevo organismo evitara los excesos y las deficiencias de la Caja de Compensación de los FT, por lo que su viabilidad financiera se consideró asegurada.

A pesar de estos buenos augurios y, al igual que había sucedido con la vieja CCDIF, luego de algunos años de superávit (1968-1970), con solo una post-zafra de varios meses de paro (1971) se consumieron la casi totalidad de los saldos positivos (Gráfico 3).

Gráfico 3. Resultado financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica del Interior 1968-1971

(precios constantes 2010)



Fuente: Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (varios años).

En los primeros cuatro años de existencia, mientras los ingresos se multiplicaron por 3, el pago de compensaciones aumentó más de 12 veces. Si bien esta circunstancia podía considerarse excepcional, quedaba claro que la fuente de ingresos del organismo solo podía soportar un gasto normal de pocos meses de post-zafra.

En definitiva, en los aspectos financieros este organismo reiteró las deficiencias observables en las demás CCD.

4. LA CAJA DE COMPENSACIÓN POR DESOCUPACIÓN DE BARRACAS DE LANA Y CUERO

La CCDBLC cubría a los trabajadores de las barracas de lana y cuero. Al igual que sucedía con la industria cárnica, el trabajo del sector de barracas y lavaderos de lana tendía a concentrarse en algunos meses del año (zafra), estando muy relacionado con el ciclo de la explotación pecuaria. Ello determinaba que durante varios meses, a partir de la esquila (agosto-noviembre), el trabajo se incrementara, requiriéndose un importante refuerzo de mano de obra, cuya actividad no cubría todo el año.

El carácter zafral de la actividad de las barracas, sumado a los modestos salarios que pagaba el sector al requerir mano de obra poco calificada, determinó que las condiciones laborales y de vida de estos trabajadores fueran precarias.

A diferencia de lo sucedido con los trabajadores de los frigoríficos, que se concentraban en grandes establecimientos, lo que posibilitó su unión sindical, en las barracas y lavaderos las plantas eran de menores dimensiones y concentraban menos mano de obra. Ello determinó que la organización sindical no tuviera la fuerza de la FOICA y que los derechos a que accedieran con la instalación de la CCDBLC se debieran más a razones económicas y a cierta protección de las autoridades.

La importancia económica de la actividad queda de manifiesto cuando se tiene en cuenta que a través del sector lana y cuero ingresaban al país más de 50% de las divisas por exportación, por lo que mantener su flujo resultó prioritario para las autoridades. Al igual que en el caso de los frigoríficos, cualquier retraso u obstrucción en la comercialización de la zafra de lana y cuero, ya fuera por motivos sindicales, medidas gremiales de los productores rurales (retención de la lana) o de los propios barraqueros o exportadores, ponía en alto riesgo el normal desarrollo de la economía industrialista del país.

4.1. Aspectos organizativos del Instituto

La CCDBLC se creó a fines de 1945 a iniciativa del PE, que presentó un proyecto de ley muy similar al vigente para los obreros de los frigoríficos con el objetivo de solucionar los problemas que provocaba el paro estacional en la actividad de las barracas de lana y cueros. Las barracas y los lavaderos funcionaban como intermediarios y acopiadores entre los productores rurales y los sectores que industrializaban esta materia prima (lana y cuero) para el mercado interno y la exportación. Entonces, en el marco de la política del gobierno, centrada en promover la concordia social y una mejor distribución del ingreso, se entendió que se podía extender a este sector la experiencia del subsidio a los trabajadores de los frigoríficos.

Si bien el organismo ofreció beneficios muy similares al seguro de desempleo para los trabajadores de los frigoríficos, también se dictaron normas específicas para adecuarlas a la realidad del ciclo de trabajo de las barracas y se buscó evitar caer en los excesos y costos en que se había incurrido con la CCDIF.

Las autoridades, al establecer el jornal compensatorio a pagar (subsidio), reconocieron al Consejo de la Caja la facultad de determinar anualmente: “...*el número de horas que se deberá haber trabajado en la zafra, para tener derecho a la compensación por cesación forzosa del trabajo... [y]...establecer, también anualmente, sobre la base de compensación de 100 horas, modificaciones en el monto de las indemnizaciones, aunque el jornal promedio a servirse será uniforme para todos los beneficiarios y se calculará sobre los resultados de la zafra inmediata anterior...Ese conjunto de disposiciones permitirá ajustar la conducta del Consejo a los recursos disponibles y a la variedad de situaciones que puedan presentarse. Nunca será colocado en situación tal que obligue a suspender los servicios...*” (DSCR, 1945, Tomo 463: 470).

Esta CCD cubría a los trabajadores jornaleros y destajistas de las barracas y depósitos de lanas y cueros y de los lavaderos de lana de Montevideo. Luego, en 1960, el instituto también pasó a cubrir a los trabajadores de este tipo de establecimientos ubicados en Paysandú y Salto. El organismo estuvo regido por un Consejo tripartito de 7 miembros: 3 representantes del Estado, 2 delegados de la Cámara Mercantil de Productos del País y 2 delegados obreros. Al Consejo, a su vez, le correspondía administrar la “bolsa de trabajo” del sector.

A diferencia de la CCDIF, en que se establecían distintos jornales fictos, en esta Caja se previó la fijación de un salario de compensación ficto único para todo el sector, a partir del promedio del valor de los distintos jornales que se pagaron en la zafra anterior.

Pese a ello, se le reconocía al Consejo la potestad de aumentar 20% la compensación para los obreros que percibían salarios superiores a 50% del jornal promedio. En todos los casos se garantizaba una compensación básica de 100 horas mensuales. Si el trabajador efectivamente tenía actividad, pero sin completar el mínimo de horas, la Caja pagaba un subsidio complementario hasta el tope mínimo (100 horas). A partir de 1960, con la inclusión de los trabajadores de las barracas de Paysandú y Salto, se establecieron tres jornales fictos distintos, revisados anualmente, atendiendo al valor del jornal en cada localidad.

En materia de financiamiento, los ingresos eran tripartitos. Los patrones y los trabajadores realizaban un aporte del 4½% y 2%, respectivamente, sobre los salarios pagados. En tanto, el Estado realizaba su aporte afectando el producido de ciertos impuestos sobre lana sucia o lavada destinada a la exportación o a ser elaborada por la industria local.

Otra de las notas características de este organismo, que lo diferenciaba de la CCDIF, fue la norma que flexibilizó el reconocimiento de los derechos a percibir un subsidio y a la estabilidad laboral. La disposición indicaba que anualmente el Consejo del organismo proponía al PE el número de horas que se requería haber trabajado en la zafra actual y previas para tener derecho a la compensación: “...*esta determinación tendrá carácter de anual y será adoptada teniendo en cuenta que debe exigirse a los trabajadores una efectiva vinculación con las actividades*” (Art. 8, Ley 10.861, 23/10/1946).

Así, periódicamente se decretaba la cantidad de horas que el obrero debía haber trabajado en los últimos años (plazo que podía ir de 2 a 5 años) para tener derecho al subsidio y para quedar inscripto en los registros de la bolsa de trabajo. Estos requisitos y la potestad que tenía el Consejo de la Caja de ajustar el jornal de compensación a las horas trabajadas y al jornal pago en la zafra buscaron darle un espacio de maniobra al organismo para ajustar el gasto a los ingresos.

Aun así, los problemas financieros del organismo se hicieron evidentes a los pocos años de funcionamiento, debido a que se dejó utilizar al Consejo la potestad de fijar los jornales mínimos a cumplir por zafra con un criterio muy flexible y liberal. Ello llevó a que se le reconocieran derechos al subsidio a la gran mayoría de trabajadores del sector, aun cuando solo hubieran trabajado un número reducido de horas en las distintas zafras. Finalmente, cabe señalar que en 1969 el PE envió un proyecto de ley al Parlamento para constituir una CCD para los trabajadores de las barracas, depósitos y lavaderos que se encontraban diseminados en distintas localidades del Interior del país y carecían de la protección y beneficios que brindaba este organismo.

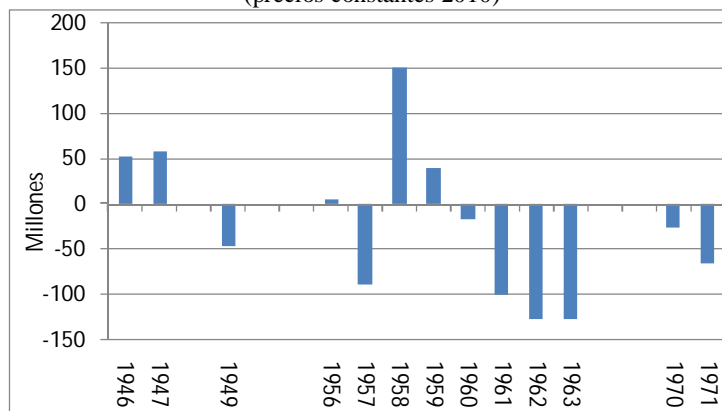
El proyecto proponía una solución semejante a la que se había encontrado para la industria frigorífica del Interior en 1966. Aun así, nunca llegó a discutirse en Cámara, en parte debido a los malos resultados financieros que arrojaban estos institutos previsionales, así como a la poca capacidad de presión que tenían los trabajadores del Interior que estaban muy dispersos en empresas pequeñas y medianas, circunstancia que dificultó que la acción de los trabajadores pudiera apuntalar la iniciativa.

4.2. Desempeño financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de Barracas de Lana y Cuero

En general, las consideraciones realizadas respecto de la CCDIF se pueden extender a la CCDBLC. Si bien cubrió un universo de trabajadores menor, ubicándose los principales lugares de trabajo en Montevideo y en las ciudades del Interior de Paysandú y Salto, su evolución económico-financiera fue muy semejante a la del primer organismo. Tal es el diagnóstico que surge de los escuetos informes que las autoridades del organismo elevaran al PE y de las discusiones parlamentarias. Este extremo queda corroborado con la poca información del resultado financiero que se ha podido reconstruir y se encuentra contenida en el Gráfico 4.

Del período comprendido entre 1946 y 1971 se ha podido recabar datos para 13 de los 26 ejercicios (Gráfico 4). De estos, 8 ejercicios fueron deficitarios, en tanto que los otros 5 arrojaron superávits, en especial, el ejercicio de 1958.

Gráfico 4. Resultado financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de Barracas de Lana, Cuero y Afines 1946-1971
(precios constantes 2010)



Fuentes: Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (varios años), Registro Nacional de Leyes y Decretos.

No es posible arribar a conclusiones definitivas debido a la escasez de información. De todos modos, para muchos de los años en que faltan datos financieros, en cambio se tienen los informes que las autoridades de la Caja de Compensación remitían al Poder Ejecutivo, de los que surge que las finanzas del organismo no estaban equilibradas y los déficits se sucedían.

En efecto, tras los primeros años superavitarios, en el cuarto año de funcionamiento, la Caja cerró el ejercicio con déficit debido a una caída en la zafra: “...situación directamente derivada de la escasa actividad desarrollada por el gremio en la zafra” (Mensaje del PE al PL, 1951: VIII/74).

Al siguiente año, en el Informe de cierre de ejercicio de 1951, el Consejo Directivo del Instituto señalaba que: “...en cuanto a los resultados económicos del ejercicio se estiman decididamente desfavorables en razón del desequilibrio que se ha producido entre ingresos y egresos a causa de la paralización de actividades dentro del mercado lanero que ha agudizado la desocupación y reducido correlativamente las entradas” (Mensaje del PE al PL, 1952: VIII/76).

Iguales apreciaciones surgen del informe del ejercicio de 1952, donde las autoridades reiteran: “...es evidente que la Caja se encuentra actualmente en serias dificultades financieras,... y las perspectivas, por otra parte, son bastante pesimistas por el momento, por lo cual es de suponer que la situación se mantendrá incambiada por un cierto tiempo. Como contrapartida lógica del aumento de las compensaciones abonadas, se ha operado un pronunciado descenso de los ingresos. Son hechos concomitantes y opuestos que tienen una causal común: el ritmo de actividad en la comercialización de la lana. La paralización actual de la misma agudiza la desocupación y ha reducido las entradas considerablemente, determinando un permanente desequilibrio que sólo mediante préstamos bancarios se ha podido transitoriamente restablecer” (Mensaje del PE al PL, 1953: VIII/301).

El desequilibrio financiero del organismo persistió, pese a la leve mejoría que arrojó el cierre del ejercicio de 1956. Hacia 1964, el Consejo Directivo de la Caja volvía a reiterar, casi textualmente, las mismas consideraciones ya detalladas.

Finalmente, el resultado financiero de los años 1970 y 1971 mostraría que el organismo no había logrado equilibrar sus finanzas, pese a los periódicos refuerzos de ingresos por aumentos de la tasa de aportes obreros-patronales o por la asignación de la recaudación de parte del producido de algunos impuestos generales (impuesto de timbres y papel sellado).

En definitiva, como ocurrió con las CCDIF, los ingresos genuinos del instituto estaban determinados por el nivel de actividad del sector y cualquier caída en el mismo, reducía inmediatamente los recursos en momentos en que precisamente se incrementaban los gastos. La solución a los desequilibrios financieros siempre provenía del lado del Estado, que debía concurrir a asistir al organismo para poder pagar los subsidios.

5. SÍNTESIS DE LAS DEBILIDADES FINANCIERAS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

La experiencia de las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica y de las Barracas de Lana y Cuero se extendió entre 1944 y 1979. En este último año, durante la dictadura militar (1973-1985), y prosiguiendo con la reforma estructural del sistema de seguridad social estatal iniciado en 1967, se eliminaron diversos organismos y derechos.³⁶ Una de las principales razones de estos cambios fueron los desequilibrios financieros que aquejaban al sistema de seguridad social desde los años sesenta.³⁷

Dentro de este proceso de reforma estructural, uno de los organismos (y derechos eliminados) fueron las Cajas de Compensación por Desocupación y las bolsas de trabajo. En adelante, a partir de 1979, los trabajadores de estos sectores productivos quedarían comprendidos dentro del régimen general del seguro de desempleo vigente desde 1958, teniendo derecho a percibir el subsidio por paro por seis meses y perdiendo el derecho de estabilidad laboral por la supresión de las bolsas de trabajo.

Hacia fines de la década de 1960 era evidente que, pese a la organización de la CCDBLC y del intento de crear otra Caja independiente para las barracas de lana y cuero del Interior, la experiencia de estos organismos había dado pruebas suficientes de sus deficiencias financieras implícitas.

Aun así, el sistema había sido útil para brindar una cobertura y estabilidad laboral a trabajadores específicos, al tiempo de comprometerlos a estar a disposición de los

³⁶ Entre los derechos derogados se encuentran: la jubilación por despido, la jubilación madre, la pensión extraordinaria de las hijas mayores de 45 años solteras que se ocuparan de cuidar a sus padres mayores.

³⁷ A partir de la Reforma Constitucional de 1966, los principales organismos previsionales estatales se centralizaron en un solo organismo: el Banco de Previsión Social (BPS, 1967).

empresarios. Pero, a poco de instaurarse el sistema resultó evidente que el mismo era financieramente viable solo si estos sectores productivos se desenvolvían con normalidad y no se caía en períodos de paro que superasen los tres o cuatro meses.

La situación deficitaria se agravó luego de 1953 cuando los organismos fueron obligados a hacerse cargo de los aportes por subsidios, licencias y aguinaldos que pagaran a los trabajadores parados. Si bien se reforzaron los ingresos con un aumento de la tasa de aporte obrero-patronal, esta recaudación no lograba cubrir el 40% de los egresos por dicho beneficio.

Este déficit estructural de las Cajas de Compensación recién pudo mitigarse, aunque sin alcanzarse una solución definitiva, cuando se afectó el producido de impuestos generales a estos institutos y el Gobierno Central asistió financieramente a estos organismos sin contrapartida.

La debilidad financiera de los institutos se originaba en sus fuentes de ingreso. Al igual que en los orígenes de todos los organismos de seguridad social estatal del país, las autoridades procuraron que el sector favorecido financiara los derechos reconocidos, sin que estos pesaran sobre la colectividad. La solución venía dada por el aporte obrero-patronal y el apoyo económico del Estado afectando el producido de impuestos originados en el propio sector (derechos de exportación, impuesto a la lana sucia, impuesto al ganado ingresado a la Tablada Nacional, entre otros). De ahí que el requisito implícito del diseño financiero fuera que el sector se desarrollara normalmente sin grandes períodos de paro, de lo contrario se podía caer en la pro-ciclicidad (“*círculo vicioso*”) a que hacen referencia las autoridades de la CCDIF (apartado 2.4).

Durante la vigencia de las distintas cajas de compensación estas situaciones se fueron acumulando año tras año a partir de los cincuenta, a medida que estos sectores se iban reestructurando y las autoridades no acertaban a dar una solución definitiva al problema. De esta forma, al incrementarse las erogaciones por aumento de los parados como consecuencia de un mayor período de post-zafra, cierre de establecimientos, falta de convocatoria o despidos arbitrarios, los obreros de estos sectores terminaron convirtiéndose en privilegiados frente a la masa general de trabajadores.

En junio de 1969, al ingresar un proyecto ley de aumento del subsidio para los trabajadores de barracas de lana y cueros donde se incluía un aumento de impuestos para financiarlo, el diputado nacionalista Dardo Ortiz se pronunció radicalmente opuesto a la estabilidad laboral que brindaban las bolsas de trabajo por tratarse de una “*ficción*” al asegurar el empleo a obreros que no lo encontraban ni encontrarían en el sector.

“...Las bolsas de trabajo constituyen algo así como un monopolio a favor de un grupo de obreros...En cuanto a este caso concreto, hay afiliados al seguro de paro 1800 obreros, de los cuales, según mis datos 800 no tendrán nunca más trabajo en esta actividad de las barracas de lana..., hay centenares de obreros que nunca más tendrán trabajo en esta actividad y que todo el resto de su vida cobrarán el seguro de paro... se da el absurdo de que un obrero, con 800 horas de trabajo en el curso de dos años, ingresa al seguro de paro. Entonces, uno que haya ingresado, por ejemplo, hace diez

años, cuando tenía 20 años, llegará a los 60 sin haber trabajado nunca más, y se jubilará por tener esa edad y 30 años de actividad jubilatoria, no de trabajo, porque habrá trabajado nada más que 800 horas en ese lapso...” (DSCR, 1969, Tomo 595: 120-121).

Si bien estas expresiones eran políticas y un tanto exageradas, su énfasis marcaba la problemática estructural de estos seguros de desempleo y bolsas de trabajo, cuyas autoridades no acertaban, eran renuentes o solo adoptaban soluciones parciales para adecuar los requerimientos de mano de obra a la evolución que sufrían estos sectores³⁸.

Según surge del Cuadro 3, la CCDIF fue ajustando sus beneficiarios a la baja, reducción que significó una caída de 42% de afiliados entre 1946 y 1967.³⁹ Esta caída procuró ajustar los requerimientos de mano de obra a las necesidades reales de este sector de la industria FT, frente a la reestructura que en los hechos se venía operando en el sector cárnico con el incremento del empleo de la industria FN.

Cuadro 3. Número de afiliados a las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica⁴⁰

año	Afiliados
1946	12.500
1950	11.942
1955	10.206
1960	8.649
1964	8.152
1965	7.816
1966	7.568
1967	7.300
1968	9.152
1969	11.306
1970	11.478
1971	10.794

Fuente: Buxedas (1983); DSCR.

*1946-1967: trabajadores de la industria FT.

**1968-1971: incluye trabajadores de la industria FT y FN.

³⁸ En la CCDBLC y en la CCDIFI no se podía recibir un subsidio de por vida debido a que si no se alcanzaba cierto número de horas trabajadas por zafra al cabo de un tiempo (de uno a cuatro años) se perdía el derecho a estar inscripto en el Registro A del Instituto y se perdía el derecho al subsidio. Distinta fue la situación de la CCDIF, en la que técnicamente sí podía ocurrir, ya que una vez inscripto en el Registro de los trabajadores titulares solo se perdía dicha calidad por renuncia, jubilación, despido justificado o cierre definitivo del establecimiento.

³⁹ Debe quedar claro que existía un conjunto de obreros que trabajaban en el sector pero no gozaban de los beneficios del subsidio y de la estabilidad laboral por estar inscriptos en el registro de “suplentes” o por no reunir los requisitos exigidos (horas o jornales mínimos) para ingresar los registros.

⁴⁰ Por la ley 12.496 (16/01/1958) se clausuró el registro de la bolsa de trabajo, que fue extendido por leyes posteriores. A partir de esta fecha el registro se mantuvo cerrado salvo en algunos períodos ventana en que se abría para cubrir las bajas del registro. Por la ley 14.004 (agosto/1971), se cerró la bolsa de trabajo de la CCDIFI.

El aumento en la nómina de afiliados que se constata a partir de 1968 se debe a la instalación efectiva de la CCDIFI que progresivamente fue aumentando la nómina de beneficiarios a medida que más frigoríficos y mataderos nuevos se integraban al sistema de cobertura del nuevo organismo. Pese a ello, en agosto de 1971, al igual que había sucedido con la CCDIF, se cerró el registro de la bolsa de trabajo por exceso de trabajadores, en momentos en que la industria experimentaba una reducción.

En definitiva, pese a las exageraciones del diputado Ortiz, era cierto que debido al carácter zafral de estas actividades, a los despidos arbitrarios y al no respeto del orden de convocatoria de trabajadores parados, existía un contingente de trabajadores que percibían el subsidio por muchos meses o años.

A su vez, también podía resultar cierto que las bolsas de trabajo ambientaran un grado de inmovilismo laboral en sectores que ya no requerirían tanta mano de obra. Pero por otro lado, también era verdad que las bolsas de trabajo aseguraban a los patronos trabajadores conocedores de su trabajo. En consecuencia, si la realidad de estos sectores era que un grupo de trabajadores ya no tendría cabida en las industrias, la solución debía provenir de la reconversión laboral y no del mantenimiento de una situación incambiada, que significara el pago de un subsidio por un extenso período de tiempo, que agravaba los desequilibrios financieros de las distintas Cajas de Compensación e incrementaba los gastos del Gobierno Central por la asistencia financiera que debía asumir.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Las dos Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica (1944 y 1967) y la Caja de Compensación de las Barracas de Lana y Cuero (1945), constituyen una manera particular y específica de atender el desempleo estacional en Uruguay, acordada entre las autoridades públicas, los empresarios y los trabajadores. Este instrumento se integra además a la política de contención del conflicto social y económico promovida por el Estado para lograr la paz social y promover la redistribución del ingreso.

Durante la primera mitad del siglo XX al Estado uruguayo le resultó difícil organizar un seguro de desempleo general que incluyera agencias de colocación o bolsas de trabajo como aconsejaba la OIT.

Pese a ello, a partir de un acuerdo obrero-patronal refrendado por el Estado se logra establecer las Cajas de Compensación por Desocupación, que alcanzan a conjugar un subsidio de desempleo con el derecho a la estabilidad laboral respecto de los principales sectores de productos exportables y a favor de trabajadores zafrales. Esta quizás sea la nota más destacable de estos institutos de cobertura, que le reconocen a los trabajadores estacionales (zafrales) derechos de los que, en general, en los sistemas de seguros de desempleo de otros países quedaban excluidos debido a los costos del beneficio.

Al instaurar las Cajas de Compensación se incurrió, al igual que en resto del sistema de seguridad social uruguayo, en errores de financiamiento, los que con el correr de los años se fueron agravando al otorgarse más beneficios y derechos.

Este error de cálculo se produjo en gran medida porque los sectores no evolucionaron en la senda preestablecida, en especial la industria frigorífica, y su dinámica y reestructura no fue acompañada con cambios en la organización y gestión de estos institutos. Así, las post-zafras fueron más extensas y las necesidades de mano de obra menores o distintas a las previstas (FN). Esto repercutió en la ecuación financiera de las distintas Cajas de Compensación al aumentar los gastos por encima del incremento de los ingresos.

En este escenario resultaba evidente que estas Cajas eran financieramente insostenibles con los recursos originarios y debía apelarse a otros renglones de financiación, como fueron impuestos generales o directamente la asistencia de Rentas Generales, transformado así un derecho legítimo de los trabajadores al subsidio por paro y a la estabilidad laboral en una carga económica para toda la sociedad.

En definitiva, la solución a este *impasse* para las autoridades y el conjunto de la sociedad provenía de resolver si, debido a su importancia como generadores de divisas, estos sectores y sus trabajadores debían tener una consideración especial y sobre quiénes debía recaer el costo de estos beneficios. En los hechos este problema nunca se encaró y la solución vino impuesta *manu militari* durante la dictadura militar, que definió la supresión de todos los derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Bernhard, G. (1958) *Comercio de Carnes en el Uruguay*, Montevideo.

Bernhard, G. (1967) *Uruguay en el Mundo de la Carne*, Montevideo.

Bértola, L. (1991) *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961*, CIEDUR - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bonino, N.; García Repetto, U. (2012) “Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958): La jubilación por despido”, Documento de Trabajo nº 24, Instituto de Economía, Universidad de la República.

Buxedas, M. (1983) *La Industria Frigorífica en el Río de la Plata*, CLACSO, Buenos Aires.

Carbone, A. (1943) *Seguro de desocupación*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.

García Repetto, U. (2004) “Los Tratamientos Cambiarios para la Exportación (1936-1959)”, ponencia presentada en la I Jornada de Investigación organizada por la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE).

García 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 9/11, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Oficina Internacional del Trabajo, OIT (1955) *Los sistemas de seguro de desempleo*, Serie Estudios y documentos Nº 42, Imprenta de “La tribune de Genève”, Ginebra.

Porrini, R. (2005) *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo.

FUENTES

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (DSCR), Imprenta Nacional, Montevideo.

Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.

Presupuesto Nacional, varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.

Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD), varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.