

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

NICOLÁS BONINO*
ULISES GARCIA 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.

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

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.

* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
nbonino@iecon.ccee.edu.uy

** Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
ulises@iecon.ccee.edu.uy

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.¹ 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.

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.

El diseño de este instrumento repitió un defecto recurrente en todo el andamiaje del sistema de seguridad social uruguayo: fallas estructurales en sus fuentes de financiamiento (García Repetto, 2011). En efecto, a pocos años de su instalación, comenzaron a registrarse déficits financieros recurrentes, requiriéndose entonces la asistencia del Gobierno Central.

Con relación a la estrategia metodológica aplicada, la misma consistió en el relevamiento sistemático de distintas fuentes con el fin de reconstruir la evolución institucional de las Cajas de Compensación, así como la búsqueda de datos cuantitativos que enriquecieran el relato histórico, así como posibilitaran una descripción y análisis del desempeño financiero de los institutos. Entre las fuentes consultadas se hallan los Diarios de sesiones parlamentarias y los Mensajes que anualmente el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo. Con el fin de 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 nos permitieron la consulta de sus archivos.

El presente artículo se organiza en seis secciones, 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 (Sección 1). A continuación se caracterizan los sectores de actividad en que se crearon las Cajas (Sección 2). En la Sección 3 se presenta un 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). En la Sección 4 se estudia la organización y el desempeño de la Caja de Compensación por Desocupación de las Barracas de Lana, Cueros y Afines (1945-1979). Finalmente, se sintetizan las debilidades financieras de estos tres institutos (Sección 5) y se realizan algunas reflexiones finales (Sección 6).

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 la política del país hasta la sanción del seguro de desempleo general en 1958.² Desde el primer proyecto de ley de seguro de desempleo presentado en el Parlamento (1926) hasta la efectivización del derecho (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 encargadas de intermediar entre la oferta y demanda de trabajo, con el objetivo de reinsertar al trabajador en paro al trabajo efectivo (Carbone, 1943).

La creación de agencias públicas o privadas de colocaciones para luchar contra el desempleo fue promovida por la OIT desde su creación, en 1919. En el Convenio N° 2 (octubre de 1919) se 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 establece 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).

A partir de estas recomendaciones, la clase política uruguaya de la época consideraba que la instrumentación de un seguro de desempleo debía ir de la mano del establecimiento de bolsas de trabajo estatales obligatorias que facilitarían la reinserción del trabajador desempleado.

“La instalación y funcionamiento de Bolsas de Trabajo es considerado por el Poder Ejecutivo como una medida que el país debe tomar cuanto antes, (...) 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).

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

A través de las cajas de compensación de la industria frigorífica y de las barracas de lana y cuero 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 estas instancias se logró coordinar entonces dos herramientas diferentes, como lo son el seguro por desempleo y las bolsas de trabajo.³

La principal nota distintiva de estas cajas de compensación públicas fue el reconocimiento del derecho a un subsidio por desempleo a trabajadores estacionales o zafrales. Con relación a estos trabajadores, la OIT indicaba que las distintas legislaciones sobre seguro de desempleo, en general, excluían del derecho a un subsidio por paro a los trabajadores estacionales de forma expresa o implícita, al requerir un período de “calificación” o de cotización que los mismos no podían cumplir debido a las propias características de este tipo de empleo. En caso de reconocérseles el derecho al subsidio, la tónica era exigirles mayores requisitos que a los trabajadores comunes. Este trato diferenciado tiene una base financiera, 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).

De esta manera, las dos Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica (1944 y 1966) 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 con vistas a lograr la paz social y promover la redistribución del ingreso.

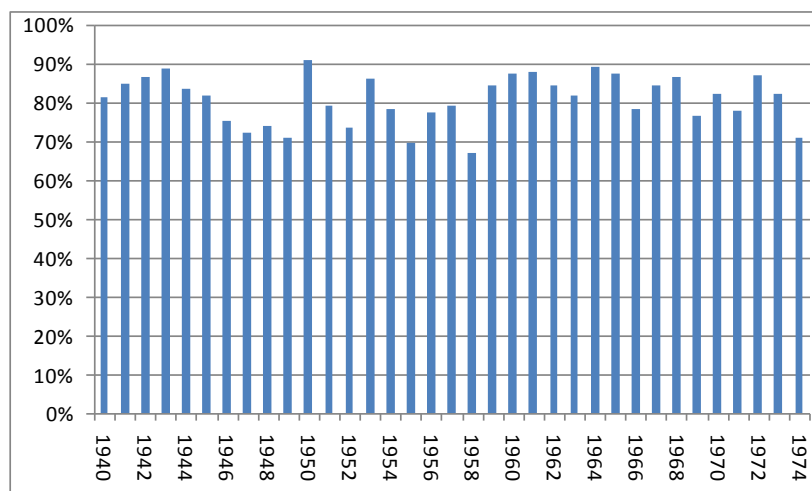
2. ¿POR QUÉ LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN SURGEN EN LAS INDUSTRIAS DE LA CARNE, CUERO Y LANA?

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

Aun cuando a nivel doméstico la economía uruguaya venía procesando un cambio estructural 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 los años 1940-1974, el grueso de las divisas ingresadas por exportaciones (80%) provenía de la cadena agroexportadora de productos primarios (carne, lana y cueros) y de su procesamiento (carne conservada y lana peinada en tops).

GRÁFICO 1

Valor de las exportaciones de carne, lana* y cuero en el total de exportaciones del país, 1940-1974 (%)



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 productivas 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 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

Lo que se constata en estas localidades es una “comunidad” o “sociedad de cercanías” donde se vive con intensidad y se entrelazan la actividad laboral, el barrio, la clase social y la familia (Porrini, 2005: 253-254). En este microambiente los trabajadores de los frigoríficos, apoyados por los residentes de estas localidades, tuvieron en el activismo sindical el principal instrumento para defender y ampliar sus derechos.

La importancia del sector frigorífico se destaca 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 u peinada en tops) provenía 52% de las divisas en 1944/1946.

La relevancia económica de estos sectores, tanto como generadores de empleo así como fuente 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 problemas a atender, fueron de primer orden los derivados del empleo y los relativos a asegurar la tasa de ganancia de estos sectores. La política aplicada hacia estos sectores se desplegó entonces en dos sentidos. Por un lado, se atendieron los reclamos de los productores rurales, frigoríficos y barraqueros para sostener su tasa de ganancia (otorgando subsidios, primas por producción y tipos de cambio preferenciales a la exportación). Respecto de 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). Las distintas Cajas de Compensación por Desocupación vinieron entonces a hacer efectivos estos derechos: de la Industria Frigorífica (CCDIF, 1944-1979), de Barracas de Lana, Cueros y afines (CCDBLC, 1945-1979), de la Industria Frigorífica del Interior (CCDIFI, 1966-1979).

Esta forma especial en que se coordinó el seguro de desempleo y las bolsas de trabajo rigió hasta octubre de 1979, cuando fueron suprimidas por el Acto Institucional N° 9⁵, perdiendo los trabajadores de las Cajas de Compensación el derecho a la estabilidad laboral (bolsas de trabajo), pero manteniendo el derecho a una compensación por desempleo en el ámbito del seguro de desempleo general.

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

Para la industria frigorífica se crearon dos Cajas de Compensación por Desocupación: la de la Industria Frigorífica (1944) y la de la Industria Frigorífica del Interior (1966).

El primero de estos organismos cubría a los trabajadores de los considerados “frigoríficos tradicionales” (FT): 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)⁶, y el frigorífico Anglo, ubicado en Fray Bentos y de capitales ingleses.

En tanto, la segunda caja de compensación del sector (instalada en 1966) cubría a los trabajadores de los frigoríficos y mataderos del Interior de país y de algunos pequeños establecimientos ubicados en Montevideo: los denominados “frigoríficos nuevos” (FN). Hacia 1968, los trabajadores del sector cubierto por estos dos institutos (coexistentes hasta su supresión en 1979), totalizaban 9.152 trabajadores,⁷ número que fue creciendo en los siguientes años a medida que nuevos establecimientos fueron ingresando al sistema. Sin embargo, la protección y los beneficios no alcanzaban a todos los trabajadores del sector, al existir 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 de los registros de la bolsa de trabajo.⁸

Previo al análisis de la organización y desempeño financiero de estos dos institutos, corresponde repasar sucintamente la evolución histórica y las características generales de la industria frigorífica en el país hasta la década del setenta para comprender la dinámica del sector durante la vigencia de estos organismos.

3.1. FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA EN URUGUAY (1904-1975)

La industria frigorífica en el Río de la Plata se desarrolla 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.⁹ 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 de carnes 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.

La instalación de los primeros establecimientos fue llevada a cabo por 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 reserva 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.¹⁰

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.¹¹ Sin embargo, rara vez estas grandes empresas lograron emplear toda su capacidad instalada debido al carácter zafral de la producción pecuaria del país.¹² Esta circunstancia volvía más gravosos los costos fijos de producción, los que no podían compensarse 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)¹³ y la Conferencia de Ottawa (1932).¹⁴ De esta manera, 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 Canelones, sobre el límite con la ciudad de Montevideo.¹⁵

A partir de este momento los FT vieron cómo su posición se deterioraba, pues los FN vinieron a competir con una estructura más pequeña y flexible, la cual les permitía ajustar y extender su producción a más meses en el año, reduciendo el período de paro que tradicionalmente sufría la industria cárnica uruguaya, y con menores costos de mano de obra (salarios bajos y limitados beneficios sociales). Además, a medida que se afianzaban estos nuevos frigoríficos 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 y el otorgamiento de un subsidio a la exportación de carne. 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).

CUADRO 1

Utilización de la capacidad de faena 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 de faena (ratio de la faena total real con respecto a la máxima potencial) de la industria FT y FN entre 1925 y 1972. La faena máxima potencial está calculada a partir de la capacidad instalada de los frigoríficos y de la fuerza de trabajo disponible.

Como se puede observar, 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. Los

costos más pesados 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 agravados 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.¹⁶ 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). Pese a los beneficios económicos otorgados, hacia fines de los años cincuenta los frigoríficos extranjeros comenzaron a retirarse de plaza.

A partir de mediados de los años cincuenta 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 y de menores dimensiones. Este proceso repercutió en Uruguay en la medida que los frigoríficos norteamericanos (Swift y Armour) decidieron cerrar sus operaciones en el país a fines de 1957.¹⁷ Luego, en 1968, también se retiraron los capitales ingleses propietarios del Frigorífico Anglo. De esta forma, el proceso de reestructura de 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.

Como resultado final, 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 es creada en 1944, producto de un acuerdo entre patrones y obreros refrendado por el Estado, en tiempos en que el sector aun transitaba un período de auge y los FT concentraban las ganancias y el empleo.¹⁸ El organismo tenía por objetivo brindar una compensación monetaria en momentos de detención de actividades (seguro de desempleo) y organizar una “bolsa de trabajo” a favor de los trabajadores de los FT.

El antecedente inmediato de este organismo es 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 de post-zafra “una jornada mínima no inferior a 100 horas de trabajo mensual durante un período de 100 días (cuatro meses), debiéndose abonar al obrero el jornal que éste perciba en la temporada normal de zafra”.¹⁹ El financiamiento de este beneficio provenía del impuesto a los bovinos, ovinos y porcinos que ingresarán a la Tablada para la faena.²⁰

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, que sirviera también 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), la cual concluyó que los obreros vivían en condiciones precarias y que los salarios en muchos casos no alcanzaban para la manutención del trabajador y su familia.

Otras de las razones que motivaron la concesión del subsidio de 1941 fueron las movilizaciones obreras de la segunda mitad de ese año que concluyeron con la creación de la Federación Obrera de la Industria de la Carne y Afines (FOICA, 7 de enero de 1942), así como 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 movilizaciones sindicales que entorpecieran el normal flujo de bienes a los Aliados.

Frente a la buena experiencia de este subsidio de desempleo específico para el sector de la carne, 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 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 (...) [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 (...) importante (...): 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, autónoma, que va ser dirigida por representantes patronales, representantes de los trabajadores y representantes estatales...” (DSCR, 1945, Tomo 460: 583).

El nuevo organismo se encargaba entonces de administrar el 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).²¹ Los jornales fictos eran fijados por el Consejo de la Caja 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 fijaban según el jornal promedio de los últimos seis meses. Si el trabajador había trabajado parcialmente en el mes, la Caja compensaba el déficit de ingresos hasta el máximo referido de 100 horas mensuales.

Los obreros beneficiarios del subsidio no podían rehusarse a trabajar cuando fueran convocados por las empresas. En caso de que el trabajador convocado no se presentara luego de 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.

Respecto de la bolsa de trabajo se organizaron dos registros: 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” figuraban 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.

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%, siendo el aporte obrero de 2% del salario.²² En un principio, el aporte estatal provenía de la afectación del impuesto a las exportaciones de la producción cárnica y con un gravamen sobre el kilo de ganado en pie (bovino, ovino y porcino) ingresado a la Tablada Nacional. De manera que 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 un funcionamiento fluido y sostenible del mismo y afectaron la sostenibilidad financiera del mismo.

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.²³ 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. El mismo fue levantado luego que las delegaciones obrero-patronales acordaran que los despedidos pasasen 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.²⁴

El nuevo régimen previó entonces dos situaciones: despido por justa causa (notoria mala conducta) y despido sin motivo calificado. En el primer caso, el trabajador perdía todo derecho a compensación e indemnización por despido. En el caso de despido sin motivo calificado, tenía derecho a mantenerse en la industria o a desvincularse de la misma. Si decidía 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 decidía 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.

Este procedimiento de despido, sin dejar de ser más justo y de 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 esta solución debido a que:

“no es posible que las empresas puedan despedir por cualquier causa, que por razones de mejor servicio 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).

El diputado de la Unión Cívica Tomas Brena²⁵ advertía en el mismo sentido que la laxitud para juzgar las causales por despido podía terminar perjudicando las finanzas de la Caja. 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 afectó aun más la sostenibilidad financiera de la Caja de Compensación. 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. Estos extremos no se cumplieron y a partir del año 1951 el instituto comenzó a arrojar déficits permanentes. La reacción de las autoridades ante estos déficits fue afectar el producido de distintos impuestos generales ajenos al sector y asignar una partida mensual de Renta Generales para sostener el pago del subsidio.²⁶

3.3.LA CAJA DE COMPENSACIÓN POR DESOCUPACIÓN DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA DEL INTERIOR (1966-1979)

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.

Estos frigoríficos nuevos (FN), a diferencia de los frigoríficos tradicionales (FT), procesaban en plantas más 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, estos establecimientos cerraban, con el consiguiente perjuicio para los trabajadores y para las localidades en que se hallaban ubicados.²⁷

La nueva estructura de la industria frigorífica que se venía gestando determinó entonces 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 también en los Consejos de Salarios,

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). 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 crearan en el futuro. La segunda consistía en afiliarse a todos los trabajadores del sector a la CCDIF, reconociendo las diferencias existentes entre los dos sub-sectores, diferencias que, progresivamente, se irían reduciendo. 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.

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

Finalmente 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 elaboran carne o subproductos, (...) con destino a la exportación*” (art.1).²⁸

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, el trabajador perdía el derecho a permanecer en la bolsa de trabajo. 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 patrones y obreros aportaban 10% y 4 ½% del salario, respectivamente. En tanto que el aporte estatal consistía en la 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.

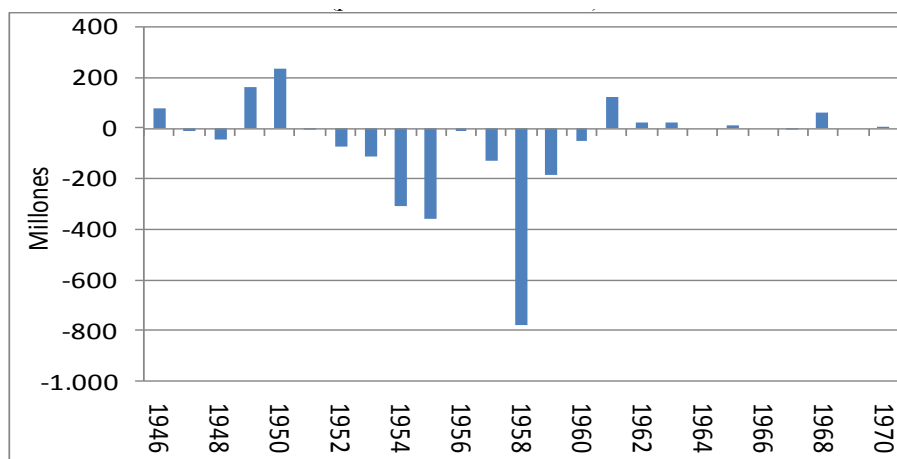
3.4. DESEMPEÑO FINANCIERO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA

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 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. Al respecto, debe tenerse presente que con

la dictadura militar (1973-1985) las Cajas de Compensación de la industria frigorífica y de barracas de lana y cuero 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 tiene datos del resultado financiero de 23 años, faltando información para los años 1964 y 1969. Como puede apreciarse, este instituto fue en general deficitario, con solo 9 ejercicios con superávit.²⁹ 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.

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.

A su vez, la extensión de derechos (aguinaldo, cuota mutual³⁰, 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 déficits aun más.³¹

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. Al mismo tiempo las autoridades ampliaban o sancionaban nuevos beneficios, no tomando en cuenta las restricciones financieras de los organismos, o se asignaban nuevos recursos que no cubrían el incremento del gasto, ni tomaban en cuenta el atraso generalizado en el pago de apor-

tes por parte de los privados y del propio Estado; e inclusive, la demora en la acreditación del producido de impuestos afectados por parte del Gobierno (García Repetto, 2011).

En general, el ciclo que recorrieron los distintos organismos previsionales uruguayos fue el siguiente: 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 déficits, 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.

El problema de financiamiento y los déficits crónicos que sufrió la CCDIF (al igual que las demás Cajas de Compensación) provenían de las deficiencias implícitas en el origen de sus ingresos. Tal como se señaló, la salud de las Cajas de Compensación estaba asegurada en la medida que los sectores productivos estuvieran funcionando en forma normal. Cualquier incidente o acontecimiento extraordinario (como sequía o inundaciones) o acciones que afectaran o detuvieran la producción, 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 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.

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).

Como se desprende del cuadro 2 el promedio de horas compensadas por cada trabajador dentro de la industria frigorífica fue progresivamente aumentando. Esto pone de manifiesto que el paro zafral en el sector se fue ampliando, haciendo que la CCDIF debiera asumir cada vez mayores gastos.

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. (...) 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 (...)” (Mensaje del PE al PL, 1955: VIII/121-123).

Según surge del cuadro 3, la CCDIF fue ajustando sus beneficiarios hacia la baja, en un intento por reducir la presión sobre sus maltrechas finanzas, lo cual significó una caída del 42% de afiliados entre

los años 1946-1967.³² Esta caída procuró ajustar la oferta 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 Frigorífica

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.

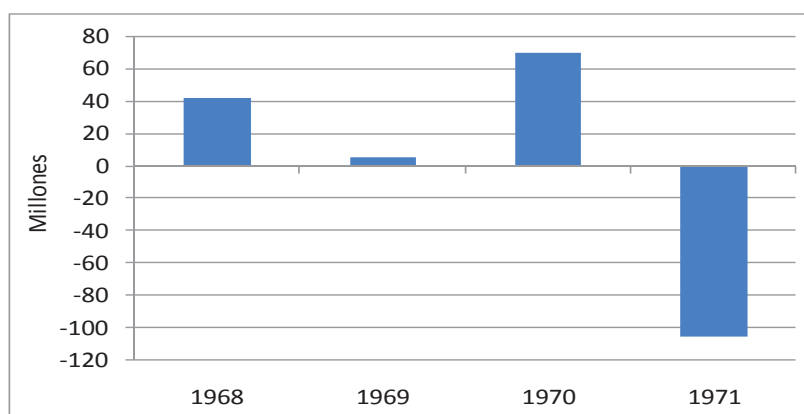
*1946-1967: trabajadores de la industria FT.

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

En relación a la CCDIFI, al momento de discutirse su creación como instituto independiente se evaluó que era posible lograr 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.

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).

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. En los primeros cuatro años de existencia, mientras los ingresos se multiplicaron por 3, el pago de compensaciones aumentó más de 12 veces.

En definitiva, en los aspectos financieros este organismo reiteró las deficiencias observables en las demás cajas de compensación por desocupación.

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, 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.

En este caso, a diferencia de lo sucedido con los trabajadores de los frigoríficos que se concentraban en grandes establecimientos, lo que posibilitó la unión sindical, las barracas y lavaderos eran de menores dimensiones y concentraban mucha menos mano de obra, lo cual 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 entonces 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 del 50% de las divisas por exportación, por lo que mantener su flujo resultó prioritario para las autoridades.

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. El Gobierno entendió que se podía extender a este sector la experiencia del subsidio a los trabajadores de los frigoríficos.

Esta Caja de Compensación, de administración tripartita, 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.

En materia de financiamiento, los ingresos eran tripartitos. Los patrones y los trabajadores realizaban un aporte del 4 ½% 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.

Si bien el organismo ofreció beneficios muy similares al seguro de desempleo para los trabajadores de los frigoríficos, se dictaron normas específicas para adecuarlas a la realidad del ciclo de trabajo de las barracas, así como también se buscó evitar caer en los excesos en que se había incurrido con la CCDIF. De esta manera, 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 presentársele.” (DSCR, 1945, Tomo 463: 470).

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 en 50% al jornal promedio. En todos los casos se garantizaba una compensación básica de 100 horas mensuales. 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.

Las anteriores medidas 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.

Cabe señalar que en 1969 el PE envió un proyecto de ley al Parlamento para constituir una Caja de Compensación 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. Este proyecto 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 diseminados en empresas pequeñas y medianas con poca mano de obra.

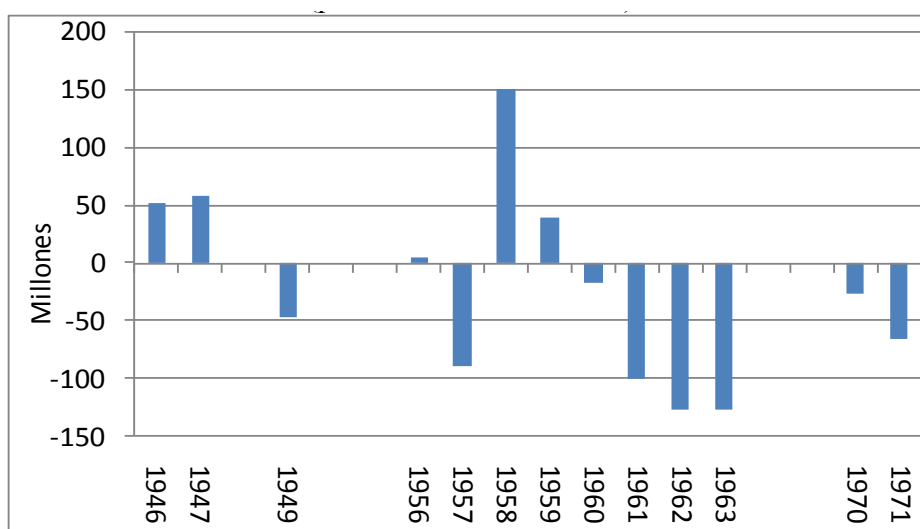
4.2. DESEMPEÑO FINANCIERO DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN POR DESOCUPACIÓN DE BARRACAS DE LANA Y CUERO

En general, las consideraciones realizadas respecto de la CCDIF se pueden extender a la CCDBLC. Si bien cubrió un universo de trabajadores menor (entre 2.500 y 5.000 obreros), 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, según 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 que se encuentra contenida en el gráfico 4.

Del período comprendido entre 1946 y 1971 se ha podido recabar datos solo 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. Para muchos de los años en que faltan datos financieros se tienen los informes que las autoridades de la Caja de Compensación remitían al Poder Ejecutivo, de los cuales surge que las finanzas del organismo no estaban equilibradas y los déficits se sucedían.

GRÁFICO 4

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



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

En el informe del ejercicio de 1952 las autoridades advierten que:

“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.” (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.

En definitiva, como ocurrió con las cajas de compensación de la industria cárnica, 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 los años 1944 y 1979, cuando el gobierno dictatorial militar (1973-1985), en el marco de una reforma estructural del sistema de seguridad social estatal iniciada en 1967, eliminó estos organismos y los derechos que brindaban.³³ En adelante, 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 durante seis meses y perdiendo el derecho de estabilidad laboral por la supresión de las bolsas de trabajo. Esta nueva disposición se hizo efectiva a partir de 1981, mediante el decreto-ley 15.180.

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.

El sistema había sido útil para brindar una cobertura y estabilidad laboral a trabajadores específicos, al tiempo que los mantenía vinculados al sector. Sin embargo, a poco de instaurarse resultó evidente que 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. Esta situación deficitaria se agravó luego de 1953 cuando se obligó a estos organismos 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 tenía su raíz en la fuente de ingresos de estos. 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 el “*círculo vicioso*” a que hacen referencia las autoridades de la CCDIF (apartado 3.4).

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 autori-

dades 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, las finanzas de las Cajas se vieron cada vez más resentidas, a la vez que los obreros de estos sectores se convertían en privilegiados frente a la masa general de trabajadores.

En junio de 1969, al ingresar un proyecto de ley de aumento del subsidio para los trabajadores de las 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 tenían un sentido político y eran un tanto exageradas³⁴, se estaba poniendo el acento en 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 la oferta de mano de obra a la evolución que sufrían estos sectores.

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. Asimismo, 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 concedores 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 venir a través de la reconversión laboral y no con el mantenimiento de una situación incambiada que significara el pago de un subsidio por un extenso período de tiempo, el cual agravaba los desequilibrios financieros de las distintas Cajas de Compensación e incrementaba los gastos del Gobierno Central por la asistencia financiera que debía asumir.

El problema de sostenibilidad que registraron estas cajas tuvo su base entonces en que pese a estar diseñadas para hacer frente al desempleo estacional, el devenir de los sectores a los que cubrían hizo que tuvieran que hacerse cargo también de la protección frente a un desempleo de carácter más estructural, para el cual no estaban organizadas.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Durante la primera mitad del siglo XX al Estado uruguayo le resultó imposible organizar un seguro de desempleo general que incluyera agencias de colocación o bolsas de trabajo como aconsejaba la OIT. En los únicos sectores en que logró instrumentarse un régimen de este tipo fue el de los frigoríficos y las barracas de lana y cuero, principales sectores de productos exportables. En estos sectores, a partir de un acuerdo obrero-patronal refrendado por el Estado, se logró establecer las Cajas de Compensación por Desocupación, las que alcanzaron a conjugar un subsidio de desempleo con el derecho a la estabilidad laboral.

Las notas más destacables de estos institutos son, en primer lugar, que le reconocieron a los trabajadores estacionales (zafrales) derechos de los que, en general, en los sistemas de seguros de desempleo de otros países estaban excluidos; en segundo lugar, que se logró vencer la tradicional oposición patronal al establecimiento de bolsas de trabajo, brindándole estabilidad laboral a estos trabajadores.

Con respecto a las finanzas de estas Cajas de Compensación, se incurrió, al igual que en el resto del sistema de seguridad social uruguayo, en errores de diseño, los que generaron déficits recurrentes que con el correr de los años se fueron agravando. Estos errores de diseño tenían su origen en que el requisito esencial para que todo el sistema funcionara normalmente era que los sectores productivos se desarrollaran sin contratiempos. Sin embargo, los sectores no evolucionaron en la senda preestablecida, en especial la industria frigorífica, haciendo que estos institutos tuvieran que cubrir un desempleo de corte más estructural, para el cual no habían sido diseñadas. La dinámica de los sectores y su reestructura no supo ser acompañada con cambios en la organización y gestión de estos institutos, lo cual repercutió en la ecuación financiera de las distintas Cajas de Compensación al hacer aumentar los gastos más rápidamente que el incremento de los ingresos.

Ante este escenario resultaba evidente que estas Cajas eran financieramente insostenibles con los recursos originarios y que debía apelarse a otros renglones de financiación, como lo 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 en forma eficaz y la solución vino impuesta *manu militari* durante la dictadura militar con la supresión de estos derechos.

NOTAS

- 1 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).
- 2 Ley 12.570 (23/10/1958).
- 3 Otro caso de importancia en que se logró coordinar estos dos instrumentos fue en el sector de la estiba (leyes 12.467 y 13.322, de 1957 y 1965 respectivamente).
- 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 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 estacional), eliminándose o limitándose aquellos derechos y privilegios que se consideró desfinanciaban el sistema público de seguridad social.
- 6 Desde fines de la década del cuarenta también cubrió a los trabajadores del Frigorífico Castro, propiedad de capitales nacionales y ubicado en Montevideo. Este establecimiento, de medianas dimensiones, surgió como saladero en 1882 y a partir de 1948 comenzó a congelar carne.
- 7 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.
- 8 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.
- 9 Frigoríficos de capitales argentinos: Eugenio Terrason (1882) y Sansinena (1885); establecimientos de capitales británicos: The River Plata Fresh Meat (1883) y Las Palmas (1886).
- 10 El primer frigorífico instalado en el país fue obra de capitales nacionales (“La Frigorífica Uruguaya S.A.”), comenzando su faena en 1904. Este establecimiento, ubicado en Montevideo, fue posteriormente adquirido por la firma Sansinena (1911), de capitales argentinos y británicos, que explotó el frigorífico hasta 1929. En ese año las instalaciones fueron alquiladas por el recién creado Frigorífico Nacional (1928).
A su vez, en la década de 1910 otras dos firmas, en este caso de capitales norteamericanos, se instalaron en Montevideo: la Swift (Frigorífico Swift, 1911) y la Armour (Frigorífico Artigas, 1915).
Por otra parte, en el año 1924 capitales ingleses adquirieron la fábrica elaboradora de conserva de carne (Liebig’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.
- 11 A estos cuatro frigoríficos se les debe agregar a partir de 1948 el Frigorífico Castro.

- 12 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.
- 13 Mediante estas conferencias o acuerdos, las compañías británicas y estadounidenses se repartieron la producción del Río de la Plata.
- 14 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.
- 15 Fue común que los nuevos frigoríficos se instalaran en los departamentos limítrofes con Montevideo (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 otra parte, 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 esta comisión clausuró un total de 490 mataderos clandestinos y realizó 889 intervenciones en carnicerías.
- 16 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 para las distintas profesiones y categorías por rama de actividad del sector privado industrial y comercial.
- 17 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.
- 18 Ley 10.562 (12/12/1944).
- 19 Ley 10.108 (26/12/1941), artículo 1.
- 20 La Tablada Nacional era 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.
- 21 Por la ley 12.493 (enero/1958) se elevó el número de jornales a compensar de 100 a 125.
- 22 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.
- 23 El derecho a la estabilidad laboral se refiere a mantenerse como trabajador del sector de los FT y no de un frigorífico en particular.
- 24 Ley 10.713 (15/3/1946).
- 25 Partido político cristiano de corte conservador.
- 26 Las leyes que fueron asignándole a la CCDIF el producido de impuestos que se originaban fuera del sector 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).
- 27 De los 10 frigoríficos y mataderos indicados en los decretos de 1949, para mediados de los años sesenta solo seguían operando 2 establecimientos.
- 28 Ley 13.552 (26/10/1966).
- 29 Cabe acotar que si bien se registran pequeños superávits a partir de 1961, para esa fecha el Estado ya le había comenzado a asignar a la caja nuevos recursos e incluso transfería fondos desde Rentas Generales.
- 30 La cuota mutual a los trabajadores de FT se les reconoció en noviembre de 1966 y a los FN en noviembre 1970; ante la falta de fondos recién se logró instrumentar el beneficio en 1971.
- 31 En 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.
- 32 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 integrar los registros.
- 33 Otros derechos derogados fueron: 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.

34 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 por lo tanto 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 dicha calidad solo se perdía por renuncia, jubilación, despido justificado o cierre definitivo del establecimiento.

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.; GARCIA REPETTO, U. (2012) “Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958): La jubilación por despido”, Documento de Trabajo n° 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.

GARCIA 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).

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

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (1955) *Los sistemas de seguro de desempleo*, Serie Estudios y documentos N° 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.

FUENTES

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

Mensaje del Poder Ejecutivo (PE) al Poder Legislativo (PL), varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.

Presupuesto Nacional, varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.

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