

## ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA AL DESEMPLEO EN URUGUAY

Nicolás Bonino Gayoso\*

**1. INTRODUCCIÓN**

En el desarrollo de la investigación sobre el gasto público social llevada adelante en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Universidad de la República<sup>1</sup>, y en particular en el estudio de las prestaciones a los trabajadores activos, surgió como una necesidad profundizar en un elemento fundamental para hacer frente a la contingencia del desempleo, como lo es el seguro de paro. La ausencia de investigaciones de largo plazo en esta área para nuestro país implicaba un desafío, pero también ofrecía la oportunidad de aportar evidencia para avanzar en la caracterización de los diferentes regímenes de bienestar en el Uruguay.

El marco analítico utilizado en dicha investigación sostiene que las finanzas públicas comprenden un conjunto de decisiones de política y de instrumentos, mediante el cual el Estado interactúa con la organización de la sociedad y con los procesos económicos, cumpliendo un rol clave en la distribución del ingreso. Entre dichas decisiones se halla la de realizar transferencias a determinados sectores de la sociedad, como es el caso de los desocupados. La determinación de quiénes eran asistidos, cómo eran asistidos y el origen de los recursos para financiar dicha asistencia ha variado con el correr del tiempo. En este artículo se realiza una descripción de dichas modificaciones y se las interpreta a la luz del contexto histórico-socio-económico en que fueron llevadas adelante.

De manera sintética puede señalarse que el aporte básico de este trabajo radica en la sistematización de información fundamental para entender la dinámica a través de la cual la contingencia del desempleo ha sido asistida en Uruguay a lo largo de su historia.

La estructura del documento es la siguiente: en la Sección I se presentan sucintamente aquellos trabajos que constituyen antecedentes en el tratamiento del tema y que han sido consultados en la presente investigación; en la Sección II se explicita la estrategia desarrollada en la aproximación al objeto de estudio y cuáles fueron las fuentes consultadas, indicando los inconvenientes encontrados en relación a los datos cuantitativos sobre el tema; en la Sección III se estudian los antecedentes

a la instauración de un seguro de paro; en la sección IV se analiza el seguro de paro propiamente dicho y su evolución hasta la actualidad. Finalmente, en la sección V se presentan algunas conclusiones sumarias.

**2. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN**

Si bien no fue hallado ningún documento que analizara la evolución histórica de largo plazo del seguro de paro en Uruguay, pueden mencionarse tres trabajos que brindan una panorámica parcial sobre el tema, los cuales fueron tomados como base para el inicio de la presente investigación.

A continuación se explica de manera concisa qué aportes realiza cada uno en relación a la temática objeto de estudio.

- Mariana Sienna, en “La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)” (2007), realiza un recuento de la evolución institucional del sistema de seguridad social en Uruguay, estudiando sus antecedentes desde el siglo XIX y profundizando en cada uno de los seguros que lo componen. Entre los seguros de corto plazo, se halla una descripción de la evolución institucional del seguro de paro, desde el régimen aprobado en 1934 hasta el aprobado en 1981. Este trabajo fue utilizado como punto de partida para la investigación aquí presentada en relación a los aspectos institucionales del seguro de desempleo.
- Verónica Amarante y Marisa Bucheli, en “El seguro de desempleo en Uruguay” (2006)<sup>2</sup>, presentan una descripción del régimen de seguro de paro vigente en la actualidad, sus características fundamentales, así como sus principales puntos débiles. El informe incluye datos de interés para la década del 90, que fueron incluidos en la presente investigación. También incluye una muy breve reseña sobre el seguro de paro de 1958.
- Humberto Viéitez y Luis Minetti, en “Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005” (1985), presentan una descripción e interpretación de la evolución del sistema de seguridad social en Uruguay en el período 1964 – 1983. En la misma puede encontrarse algunos comentarios sobre la evolución institucional del seguro de desempleo.

\* Área de Historia Económica del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Correo Electrónico: nbonino@iecon.ccee.edu.uy

En la segunda parte de la obra, los autores comparten información estadística sobre cada una de las prestaciones que componen el régimen de seguridad social. Puede encontrarse así algunos datos sobre la evolución del monto de la prestación por desempleo para el período señalado.

### 3. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

La búsqueda de información se orientó en dos direcciones: por un lado, la reconstrucción de la evolución institucional del seguro de paro y, por otro, la obtención de datos cuantitativos relacionados con el tema.

La evolución institucional del seguro de paro se estudió en primer lugar a partir de la propia normativa jurídica relativa al tema, tanto leyes como decretos. Se profundizó en cada normativa aprobada a través del estudio de las discusiones parlamentarias de cada proyecto registradas en los Diarios de Sesiones de las Cámaras de Senadores y de Representantes, así como de los Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General. Así se obtuvo información valiosa para conformar un relato de la transformación institucional experimentada por el régimen de protección a los desempleados desde sus comienzos hasta nuestros días.

En cuanto a la obtención de datos cuantitativos, solo se obtuvieron series continuas a partir de la década del 90 del siglo XX. Para el período anterior se observa una falta de registros estadísticos continuos sobre el tema, hecho que llegó a ser planteado en la época en las propias sesiones parlamentarias. Es así que para dicho período solo fue posible obtener datos parciales. Los mismos se recabaron de los Anuarios Estadísticos, de los Diarios de Sesiones parlamentarias y de los libros referidos como antecedentes.

### 4. ANTECEDENTES DE BENEFICIOS PARA LOS DESEMPLEADOS

#### 4.1 LAS CLASES PASIVAS

Los primeros antecedentes en Uruguay de beneficios para las personas que quedaban desempleadas se remontan a la institución de las Clases Pasivas en el siglo XIX. En cada Presupuesto General de Gastos figuraba un listado de personas, identificadas con nombre y apellido, a las que el Poder Legislativo había concedido un retiro o una pensión. En general la integraban oficiales del ejército y sus viudas y descendientes, pero también se concedían a civiles. Su elevado monto llegó a constituir, junto con el servicio de la deuda pública, y en especial durante el siglo XIX, la principal carga que gravaba el erario.

La primera ley de retiro fue aprobada, como respuesta a la cantidad de ex-combatientes a que dio lugar el fin de 20 años de guerras por la independencia, en el temprano año de 1835 y comprendía a oficiales del Ejército Nacional<sup>3</sup>. En su artículo 1° establecía que todos los jefes y oficiales que por retiro quedaran fuera del servicio en el Ejército del Estado y tuvieran como mínimo diez años de antigüedad recibirían una pensión fijada de acuerdo al número de años que hubieran estado en actividad. Nuevos beneficios serían aprobados veinte años más tarde<sup>4</sup>.

El 5 de mayo de 1838 se aprobó una extensión de los beneficios anteriores a los empleados civiles del Estado<sup>5</sup>. Dicha ley establecía que los empleados civiles que por innecesarios fuesen separados del servicio, tenían derecho a recibir un retiro, siempre y cuando tuviesen como mínimo diez años de servicio y estuviesen desempeñando plazas efectivas.

El monto de la pensión era determinado de acuerdo a los años de servicio que tuviera el empleado<sup>6</sup>. En la ley se establecía además que este beneficio cesaba si el empleado volvía al servicio, lo cual hace pensar que esta pensión puede considerarse un antecedente del posterior seguro de desempleo.

En cuanto a la financiación de este retiro, así como de la jubilación aprobada en la misma ley, se estableció un montepío al que contribuían todos los empleados civiles con el sueldo de un día de cada mes, siempre que disfrutaran de uno mayor de trescientos pesos anuales. No existía entonces un aporte diferenciado para este beneficio, sino que se realizaba un único aporte, con destino a financiar este retiro y la jubilación. Dado que los fondos aportados por esta vía eran insuficientes, se contemplaba el financiamiento con recursos de Rentas Generales.

Estos beneficios fueron eliminados en 1876, durante la dictadura del Cnel. Lorenzo Latorre. En dicho año se estableció que todas aquellas personas que por primera vez entraran a prestar servicios remunerados a la nación, tanto en el ámbito civil como militar, quedaban excluidas de toda pensión, tanto para sí como para sus deudos, ya se produjera su cese por renuncia al empleo, destitución del mismo o fallecimiento<sup>7</sup>. Entre los argumentos que se presentaban en la propia ley para tomar tal medida se hallaban que el montepío que se descontaba a los empleados públicos no estaba en relación a las pensiones y jubilaciones pagadas, que no era conveniente que el país se constituyera en guardador de las economías de los ciudadanos a su servicio y que tal medida ayudaría al país a librarse de una enorme carga que tendía a aumentar, absorbiendo la mayor parte de los ingresos públicos.

Las medidas de restricción del gasto público condujeron a que, hasta comienzos del siglo XX, no se

volvieron a aprobar de manera general beneficios para las personas desempleadas, aunque esta disposición fue burlada en reiteradas ocasiones (Millot y Bertino, 1996: 398). En este período los retiros y pensiones dejaron de ser el resultado de la aplicación general de leyes y pasaron a ser aprobados de manera individual y arbitraria por el parlamento.

#### 4.2 LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS EN LAS CAJAS DE JUBILACIONES

Situados en el siglo XX, el primer antecedente de seguro de desempleo se ubica en 1904, cuando, en el marco de medidas referentes a la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones, se aprueban beneficios para los maestros cesados en sus funciones<sup>8</sup>.

La Caja Escolar había sido creada en 1896<sup>9</sup>. Sin embargo, en la ley de creación de la Caja no se establecía ningún beneficio para los maestros cesados en sus funciones, los cuales recién fueron aprobados en 1904. De esta manera a partir de esa fecha, cuando una persona amparada por la Caja había prestado servicios a la Instrucción Pública Primaria por más de diez años y cesaba en el desempeño de su cargo por supresión de este, se le reconocía el derecho a una jubilación correspondiente a los años de servicios que hubiese prestado<sup>10</sup>.

No existía una financiación exclusiva para este beneficio, sino que se lo encuadraba dentro del régimen general de financiación de la Caja, el cual se basaba fundamentalmente en aportes del Estado y de los propios trabajadores.

El segundo antecedente del siglo XX también se ubica en 1904. Ese año se volvió a implementar en Uruguay un sistema de jubilaciones y pensiones para los empleados públicos, a la vez que se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles<sup>11</sup>. Entre los empleados públicos con derecho a recibir el beneficio de la jubilación se hallaban aquellos que cesaran en su destino por supresión del cargo, no mediando delito u omisión. Para acceder a dicho beneficio debían haber servido un mínimo de diez años y el monto del mismo dependía del número de años de servicio prestados<sup>12</sup>.

La justificación de este beneficio era la siguiente, en palabras de la Comisión de Legislación que estudió el proyecto: *“No sería justo, en efecto, que el funcionario que durante este tiempo ha cumplido debidamente las tareas de su destino y pagado los descuentos [...] quedara en la condición del que ha sido separado de su cargo por omisión ó delito”*.

Por ende, si bien no se trata de un seguro de desempleo propiamente dicho, ya que no era transitorio, sino que era una jubilación, constituía un beneficio que recibían algunos desempleados. Por consiguiente,

puede considerárselo un antecedente del seguro de desempleo.

El financiamiento de los beneficios establecidos en la ley se realizaba principalmente a través de aportes del Estado y de los propios empleados, a los cuales se les retenía un día de su sueldo, de las jubilaciones que obtuvieran y de las pensiones que transmitieran.

La cantidad de personas beneficiarias de la jubilación por exoneración o supresión de cargos en la Caja Civil alcanzaba un nivel significativo ya en 1912, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1 \_ Distribución de jubilados de la Caja Civil según causal en 1912

Causal	1912
Imposibilidad física	130
Exoneración de cargos	47
Supresión de cargos	38
60 años de edad y 30 de servicios	6
50 años de edad y 30 de servicios	3
Subtotal Exoneración + Supresión	85
Total de jubilados	224

Fuente: Anales de la Universidad, tomo V; Acevedo, Eduardo. p. 648.

En 1912, según la memoria anual de la Caja (Acevedo, 1934), los jubilados por exoneración de cargos eran 47 personas, las cuales representaban el 21 % del total de 224 jubilaciones. Los jubilados por supresión de cargos, por su parte, eran 38 personas, las que representaban un 17 % del total. En total, 85 personas estaban jubiladas por causales asociadas al desempleo, es decir, un 38 % del total de jubilados que había en 1912.

Estas cifras hicieron que el Consejo de la Caja concluyera que era necesario revisar la ley de jubilaciones, de tal forma que sus beneficios recayeran principalmente sobre los incapacitados (Acevedo, 1934: 649).

El peso en el total de los jubilados por supresión o exoneración de cargos continuó siendo importante en los años siguientes. Tal como plantea Eduardo Acevedo:

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

Del total de jubilaciones acordadas en 1914, las jubilaciones por exoneración de cargos representaban un 47 % y las debidas a supresión de cargos un 20 %. En total, ambas clases de jubilaciones ascendían al 67 % de las jubilaciones acordadas en dicho año.

En 1920 el Comité Ejecutivo de la Caja dio nuevas señales de preocupación al respecto (Acevedo, 1936: 239-240). El Comité planteaba que los ingresos que le correspondían a la Caja iban a resultar insuficientes para cubrir una serie creciente de egresos. Entre las razones enumeradas del crecimiento de los desembolsos se hallaba la autorización de jubilaciones especiales con motivo de supresión o reorganización de servicios.

En palabras del propio Comité: “Nuestra Caja está herida de muerte. Sus recursos han sido durante largo tiempo los mismos y sus obligaciones crecen cada día en forma más pesada” (Acevedo, 1936: 240).

El Comité pedía que se tomaran medidas urgentes:

*“Habría que aumentar el Montepío al 5 % y habría que reaccionar contra las leyes que permiten jubilarse a los hombres jóvenes por razón de simple cambio de denominación de cargos o el ejercicio de empleos de duración limitada o la destitución por razones de mejor servicio”* (Acevedo, 1936: 240).

El siguiente hito en la extensión de los derechos de los trabajadores que quedaban desempleados se produjo en 1919. Ese año se aprobó la extensión de los derechos jubilatorios y de pensiones a los empleados y obreros de las empresas de servicios públicos, a la vez que se creó una Caja de Jubilaciones y Pensiones para los mismos<sup>13</sup>. En la categoría de empresas de servicios públicos se consideraba a las Empresas de Ferrocarriles, Telégrafos, Tranvías, Teléfonos, Aguas Corrientes y Gas; todas estas empresas eran privadas al momento de la creación de la Caja.

Entre los beneficiarios se incluía a los trabajadores de estas empresas que fuesen despedidos<sup>14</sup>.

En cuanto a la cobertura de la ley, la comisión que trató el tema en el parlamento sostenía que era justo que, así como el Estado había previsto la situación de los obreros y empleados de la Administración Pública, debía prever también la situación de aquellos que prestasen un servicio público. Si bien la comisión afirmaba que lo ideal sería aprobar una ley que comprendiera a todos los trabajadores de la industria privada, ante la disyuntiva de aprobar un régimen parcial y no aprobar nada, se decantaba por la primera alternativa, la cual cubría de todas formas a un importante número de trabajadores.

Las empresas comprendidas, por su parte, hicieron reservas respecto de la ley, afirmando que la contribución que se les imponía representaba un gravamen demasiado oneroso.

En concreto, se establecía que los empleados y obreros que, contando con por lo menos 10 años de servicios, fueran despedidos por estas empresas tenían derecho a una jubilación permanente, el monto de la cual dependía del número de años de servicio<sup>15</sup>. No se exigía que el despido no hubiera sido debido a una omisión o delito.

La situación del obrero que, con menos de diez años de servicio quedara desempleado, también estaba contemplada. En este caso, los aportes correspondientes, con sus intereses, pasaban de la Caja al Banco de Seguros del Estado; este, por intermedio de la Sección Seguro Popular, pagaba al obrero una pensión. Si el trabajador era reintegrado al trabajo en las empresas comprendidas en la ley, el dinero pasaba a formar parte nuevamente del fondo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones.

Al igual que en los regímenes analizados anteriormente, no existía una contribución específica para financiar estos beneficios por despido. Las prestaciones que servía la Caja (jubilaciones y pensiones) se financiaban de manera conjunta con una contribución mensual de las empresas del 8 % sobre el monto total de sueldos y jornales de todo el personal, con un descuento forzoso del 4 % sobre el sueldo total de los empleados y con un impuesto de 1 a 3 % sobre los servicios que prestaban las distintas empresas a cargo de los que los utilizasen. Si los recursos anteriores no alcanzaban a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que debían ser satisfechas, el Estado se comprometía a contribuir con la diferencia.

En un proceso gradual se fueron incorporando a la Caja De Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos los trabajadores de distintos sectores de la actividad económica. Como señala J. Papadópulos:

*“La Caja de Jubilaciones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos, que inicialmente cubría (al igual que la Caja Civil), sólo a una parte del personal de los “servicios públicos”, por obra de la legislación posterior fue ampliando las categorías incluidas con lo cual termina incorporando a toda la actividad privada de la industria y el comercio. Por este motivo más adelante cambiaría su nombre por el de Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios”* (Papadópulos, 1992).

El incremento en el número de sectores incluidos en la Caja y, por ende, en la cobertura a los trabajadores de la actividad privada, coincide con un fuerte ascenso del desempleo durante el fin de la década del diez y comienzos de la del veinte. El número de desocupados más que se quintuplica entre 1918 y 1922; si bien desciende un poco posteriormente, en 1924 representa dos veces y media la cantidad de 1918.

Cuadro 2 \_ Índice de desocupación (1918=100)

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

Fuente: Jacob (1984).

Una de las incorporaciones más importantes se produjo en 1928, cuando se integró a la Caja al personal de sociedades anónimas y de empresas de giro similar a aquellas<sup>16</sup>. Las prestaciones en este caso eran financiadas con un aporte patronal del 9 % sobre los sueldos y jornales del personal a su servicio y con un aporte obrero del 5 % sobre el sueldo o jornal.

El proyecto de reglamentación de la ley recibió objeciones por parte de varias organizaciones patronales, entre las cuales se hallaban la Liga de Defensa Comercial y la Cámara Nacional de Comercio.

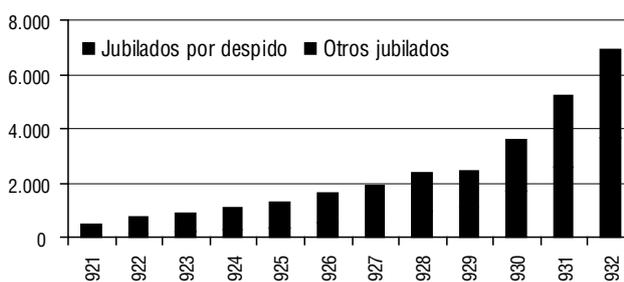
La importancia de los jubilados por despido en el número total de jubilados de la Caja de Servicios Públicos fue significativa durante toda la década del 20. El porcentaje de jubilados por despido sobre el total de jubilados no cesó de crecer en la década del 20 y primeros años de la del 30. Así, los jubilados por despido pasaron de representar el 9,3% del total de jubilados en 1921 a representar el 52,4 % en 1932. La evolución completa se presenta en el siguiente cuadro y en el gráfico a continuación:

Cuadro 3 \_ Porcentaje de los jubilados por despido en el total de jubilados de la Caja de Servicios Públicos

Año	Porcentaje
1921	9,3
1922	16,9
1923	21,2
1924	24,1
1925	28,0
1926	33,1
1927	37,5
1928	40,2
1929	43,5
1930	47,1
1931	49,6
1932	52,4

Fuente: Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente (1934)<sup>17</sup>.

Gráfico 1 \_ Evolución del número de jubilados total y por despido



Fuentes: Cálculo propio en base a: Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente (1934) - Sierra (2007).

Esta misma impresión acerca del peso de los jubilados por despido en el total se obtiene analizando la distribución de los jubilados según el número de años de servicio que tienen.

Cuadro 4 \_ Distribución de los jubilados de la Caja de Servicios Públicos según N° de años de servicio. Período 1921-1928.

N° de jubilados al 31/12 por Años de servicio	1921	1922	1923	1924	1926	1927	1928
Menos de 10*	76	135	169	200	274	318	412
10 a 15	67	134	179	234	378	475	647
15 a 20	35	60	87	123	245	340	453
20 a 30	119	194	251	308	464	535	662
Más de 30	246	332	367	415	510	536	581
Total	467	720	884	1.080	1.598	1.886	2.343

\* Si bien la ley establece como mínimo 10 años de servicio en estas empresas para la percepción de la jubilación, también reconoce los años de servicios prestados en el Estado. Se supone que estos datos corresponden a dichas personas. Fuente: Nahum (2007).

Como puede observarse a partir del cuadro anterior, el porcentaje de jubilados con menos de 10 años de servicios se mantiene alrededor de un 18 % entre 1921 y 1928. Por su parte, los que tienen hasta 15 años de servicios crecen en dicho período desde un 30% del total de jubilados hasta alcanzar un 45 %. Es decir que un gran porcentaje de los jubilados tenían a sus espaldas pocos años de servicio.

Durante los años veinte surgieron varios proyectos sobre seguro de desempleo, pero ninguno fue llevado a la práctica. Uno de los mismos fue presentado por el Banco de Seguros del Estado al Consejo Nacional de Administración en el año 1924; este seguro contra la desocupación se fundaba sobre la base del siguiente financiamiento: el personal de de las industrias y del comercio haría un aporte del 3,33 % de los sueldos y salarios; las empresas o patronos aportarían un idéntico

porcentaje; el Banco de Seguros contribuiría con el 20 % de sus utilidades.

Un nuevo antecedente del seguro de desempleo se ubica en 1925. Ese año se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los empleados de las instituciones bancarias y Bolsa de Comercio<sup>18</sup>, otorgándosele (artículo 13 literal E) el derecho a recibir una jubilación a aquellos empleados que fuesen despedidos sin causa justificada, siempre que estos hubiesen cumplido diez años de servicios y el despido fuese por causa que no afectase la moralidad del beneficiario.

En el caso que un empleado despedido accediese a la jubilación, la Caja servía la mitad de la jubilación que correspondiera, quedando la otra mitad a cargo de la institución que lo hubiese despedido.

### 4.3 LAS JUBILACIONES POR DESPIDO EN LOS AÑOS TREINTA

La crisis que en 1929 estalló en EE.UU. se propagó internacionalmente, alcanzando a Uruguay, quien ya venía arrastrando una situación económica interna complicada. De esta manera, tal como lo plantea Jacob (1984), a la crisis interna se le superpuso la crisis internacional. Como expresión de este fuerte deterioro económico, el número de desocupados llegó a superar las 40.000 personas en 1933.

En el plano de la seguridad social, las cajas mostraban en los primeros años treinta señales de hallarse en una grave situación financiera<sup>19</sup>, lo cual condujo a que el gobierno tomara una serie de medidas.

En primer término, en 1933 el gobierno terrista agrupó las Cajas de Servicios Públicos, Civil, y Escolar y el Instituto de Pensiones a la Vejez en el denominado Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. El objetivo de la medida era unificar la dirección y administración de las mismas y, de esa manera, reducir los gastos de gestión de dichos organismos. Se mantuvo, sine embargo, la separación de fondos y regímenes legales.

En segundo término, y como medida de emergencia para enfrentar esta situación, se impuso a fines de 1933 topes para el cálculo de las prestaciones para aquellas personas que se hubieran acogido a la jubilación por exoneración o supresión de sus empleos.

La situación en la Caja de Servicios Públicos no era muy diferente. Como ya fue señalado anteriormente, el porcentaje de jubilados por despido llegó a representar el 52,4 % del total en 1932.

Para 1938 el porcentaje que representaban los jubilados por despido sobre el total había disminuido al 36,05 %, probablemente por el mayor uso del instrumento del subsidio de paro, que fue creado en 1934 y el cual será estudiado más adelante. De todas maneras, aun se mantenía en niveles de gran importancia,

especialmente en el fondo Servicios Públicos, donde los jubilados por despido representaban el 52,44 % del total de jubilados<sup>20</sup>.

En ese mismo año, las erogaciones por concepto de pago de jubilaciones por despido ascendían a la cifra de \$ 218.091 sobre un total de \$ 792.381; es decir, un 27,52% del total.

Con el fin de sanear las finanzas de la caja, el gobierno resolvió tomar algunas medidas. Con miras al largo plazo, en 1934<sup>21</sup> se aprobó una reforma del sistema jubilatorio de la Caja de Servicios Públicos, la cual desde esa fecha pasó a denominarse “Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos”<sup>22</sup>. La misma pasó a estar constituida por cuatro fondos, que la Caja administraría con absoluta separación: “Fondo Servicios Públicos”, “Fondo Industria y Comercio”, “Fondo Periodistas y Gráficos”, “Fondo Transporte”.

De acuerdo al análisis realizado por el Directorio de la Caja, entre las grandes fallas del régimen jubilatorio vigente en ese momento se hallaban las jubilaciones por despido. En la intervención que realizó el Directorio de la Caja ante la Comisión Legislativa Permanente, en la sesión del 4 de enero de 1934, se realizaron las siguientes observaciones en relación a las jubilaciones por despido:

- Las jubilaciones por despido fueron planteadas en un principio como jubilaciones de excepción. Sin embargo, eran las que primaban sobre todo otro servicio de la Caja. En 1932 los jubilados por despido representaban el 52,4% del total de jubilados.
- Las jubilaciones por despido se apartaban de los términos normales de la jubilación que era base y sentido esencial de la Caja (con 30 años de servicios y 55 de edad). Por ejemplo, en el fondo “Servicios Públicos” 1.327 jubilados sobre 2.156, o sea, el 61,55% no alcanzaban los 55 años de edad; 2.119, o sea, el 98,28 % no llegaban a 30 años de servicios.
- Las jubilaciones por despido eran las más costosas. No era lo mismo servir una pasividad a una persona de edad avanzada y luego de una larga contribución al fondo, que hacerlo por anticipado y en edad temprana, cuando los aportes habían sido reducidos. En otros términos, el capital constitutivo necesario para el servicio de la renta era mucho mayor que el que se había constituido en un breve plazo de cotización.
- Las jubilaciones por despido representaban una dotación de privilegio, pues se asignaban, la mayoría de las veces, a personas aptas para el trabajo que frecuentemente obtenían una nueva ocupación, pasando la jubilación a ser un ingreso suplementario. Esto, además, significaba introducir un elemento artificial en el juego normal de la oferta y demanda de trabajo, puesto que estos jubilados aceptaban remuneraciones más bajas, perjudicando a los demás trabajadores.

- Por último, de una causal transitoria (el despido, la desocupación) se hacía derivar un efecto permanente (la jubilación), lo que carecía de lógica. El origen de la causal despido se encontraba en la adopción de un principio que regía las cajas basadas en la capitalización. En las cajas en las que cada titular tiene derecho exclusivamente a la renta del capital constituido, si la empresa incurría en despido y el trabajador abandonaba, en consecuencia, el fondo jubilatorio, se le reintegraba su propio capital en conjunto o en forma de renta vitalicia.

El punto es que la Caja de Servicios Públicos no era de capitalización individual y el trabajador no perdía sus derechos, los cuales podía ejercitar cuando alcanzase la edad límite o cuando reingresara a otra empresa de las comprendidas por la Caja. Por lo tanto, solo habría lugar a cubrir el riesgo de desocupación temporal.

La reforma del régimen jubilatorio buscaba corregir las deficiencias señaladas. La principal medida tomada fue la transformación de la jubilación vitalicia por despido en un “subsidio de paro”, por un año, para los afiliados con menos de 40 años de edad. En palabras del Directorio de la Caja: “*Se trata de una medida de cautela financiera y de sana lógica, puesto que el riesgo a cubrir es, por esencia, temporario, y como tal debe ser atendido por la comunidad*”. En la sección IV se analiza en profundidad este subsidio de desempleo.

Para los despedidos de mayor edad, los cuales tenían mayores dificultades para volver a conseguir empleo, se mantenía la jubilación.

Finalmente, el plan de reajuste establecía la incompatibilidad entre la jubilación y las actividades remuneradas comprendidas en la misma ley o en otras leyes de jubilaciones. En el caso de las jubilaciones por despido, los motivos que se esgrimían a favor de la referida incompatibilidad apuntaban principalmente al perjuicio que el trabajo de los jubilados por despido causaba a los demás trabajadores. Desde un punto de vista más conceptual, se argumentaba también que si la función que realizaba la jubilación por despido era idéntica a la del seguro de paro, no era lógico que sus beneficios se siguieran otorgando al que dejaba de ser parado y retornaba al ejercicio de la actividad remunerada.

En esta época, la importancia que los legisladores le daban a contar con instrumentos de ayuda a los trabajadores que quedaran desempleados quedó manifiesta en la intervención de la Comisión de Legislación Social ante la Comisión Legislativa Permanente. En la sesión del 4 de enero de 1934 la Comisión de Legislación Social sostenía:

*“El seguro social tiene como finalidad universal, la de cubrir la desaparición del salario cuando ella se produce por causas exteriores a la voluntad de los asalariados y la desocupación catalogada como riesgo*

*de trabajo, es indudablemente una de las cuestiones sociales que más preocupan y se estudian en el mundo”* (González Posada, Diario de Sesiones de la Comisión Legislativa Permanente, 4 de enero 1934).

En dicha intervención González Posada afirmaba *“que no podía ser indiferente a la sociedad la situación angustiosa, verdaderamente trágica, en que se encuentra el que, queriendo trabajar y encontrándose en plenitud de energías, no halla dónde. El derecho al trabajo se reconoce hoy incluso en los textos constitucionales de muchos países. Si la sociedad no puede proporcionarlo, por lo menos debe evitar que quien sufre el paro carezca de lo más elemental para vivir. El paro, como riesgo ligado a los que viven de su trabajo, constituye una constante amenaza”* (González Posada, Diario de Sesiones de la Comisión Legislativa Permanente, 4 de enero 1934).

Continuaba González Posada su alocución:

*“Ha sido preciso luchar contra ese fenómeno. Para ello han acudido los gobiernos a remedios preventivos y a remedios curativos, entre los que se destacan la colocación y el seguro. Cuando se comenzó a hablar del seguro mucho se discutió la posibilidad de su organización. ¿Era el paro un riesgo asegurable? El paro, no cabe dudas que reúne todas las características de un riesgo posible de asegurar. Lo complicado es organizar el seguro por la dificultad de definir y sobre todo de comprobar el paro involuntario”* (González Posada, Diario de Sesiones de la Comisión Legislativa Permanente, 4 de enero 1934).

La Constitución de 1934 incluyó a la desocupación forzosa entre los casos para los cuales las jubilaciones generales y seguros sociales garantizarían subsidios. Era la primera vez que se incluía este derecho en la Constitución de Uruguay.

*“Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente”* (Constitución de 1934, artículo 58).

Este derecho se mantuvo en las constituciones de 1942 (art. 58), 1952 (art. 67) y 1967 (art. 67).

Otro avance importante en la protección de los trabajadores que quedaban desempleados se registró en 1944 con la creación de la indemnización por despido<sup>23</sup>. Se establecía que cuando un empleado de un comercio fuese despedido, sin que la causa fuera notoria mala conducta, tenía derecho a una indemnización equivalente al importe de la remuneración total correspondiente a un mes de trabajo por cada año o fracción de actividad, con un límite de tres mensualidades si tenía derecho a jubilación y de seis mensualidades como máximo en caso contrario.

Ese mismo año se extendió dicho beneficio a los obreros y empleados de la industria y a todos aquellos que prestaban servicios remunerados en actividades privadas o en servicios públicos a cargo de particulares<sup>24</sup>.

#### 4.4 LA ASISTENCIA AL DESEMPLEO ZAFRAL

La desocupación temporal en actividades de carácter zafra, como las de la industria frigorífica, se enfrentó de diversas maneras.

En 1941 la ley N° 10.108<sup>25</sup> obligaba a los frigoríficos Nacional, Anglo, Artigas y Swift a garantizar a sus obreros en la época de post-zafra un total no inferior a 100 horas de trabajo mensual, durante un período de 100 días. Se le debía pagar al obrero el jornal que este percibía en la jornada normal de zafra. Tenían derecho a este beneficio los trabajadores que tuvieran por lo menos un año de antigüedad en el servicio.

Pocos años después se crearon las denominadas cajas de compensación. Estas servían un seguro de paro estacional con un régimen propio. Fueron creadas tres cajas de este tipo, las cuales funcionaban como servicios descentralizados: de la Industria Frigorífica<sup>26</sup> (1944), de Barracas de Lanas, Cueros y Afines<sup>27</sup> (1945) y de la Industria Frigorífica del Interior<sup>28</sup> (1966).

La Caja de Compensaciones por Desocupación de la Industria Frigorífica afiliaba en ese entonces al personal obrero de los frigoríficos Nacional, Swift, Artigas y Anglo; a partir de 1947 se integró también a los acarreadores y recibidores de ganado de la Tablada Nacional y de la Tablada de Suinos<sup>29</sup>.

El sistema se centraba en asegurar al obrero un ingreso que le permitiera subsistir hasta que fuese llamado nuevamente al trabajo.

La Caja de Compensación de Barracas de Lanas, Cueros y Afines, creada en 1945, comprendía a las barracas y depósitos de consignación de lanas y cueros, lavaderos de lanas, establecimientos de desemillado de lanas y peladeros de cueros lanares. Afiliaba a todo el personal no remunerado por sueldo mensual que prestase servicios en dichos establecimientos y se regía básicamente por las mismas disposiciones de la ley de creación de la Caja de Compensación de la Industria Frigorífica.

Por último, en 1966 se creó la Caja de Compensaciones por Desocupación en la Industria Frigorífica del Interior para el personal obrero de los establecimientos que directa o indirectamente faenasen o elaborasen carnes o subproductos, con destino a la exportación, que no estuviesen incorporados a la Caja de Compensación de la Industria Frigorífica, creada en 1944.

Por esta ley se declaró obligatoria la afiliación de todos los frigoríficos del país que preparasen carnes para exportación, a Cajas de Compensación por Desocupación para su personal. Como forma de contralor, se establecía que las firmas exportadoras no podrían realizar embarques sin exhibir, ante la Administración Nacional de Puertos, el certificado de afiliación a alguna de dichas cajas, así como el comprobante de estar al día en el pago de las obligaciones de dichos servicios.

## 5. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO PROPIAMENTE DICHO

### 5.1 EL SUBSIDIO DE PARO DE 1934

El primer seguro de desempleo propiamente dicho fue establecido en 1934<sup>30</sup>. Estaba encuadrado dentro del régimen jubilatorio y alcanzaba a todos los empleados comprendidos en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria, Comercio y Servicios Públicos, nombre con el cual era conocida desde 1934 la anterior Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos<sup>31</sup>.

El denominado “subsidio de desocupación” correspondía a aquellos empleados amparados por la Caja que, contando con un mínimo de 10 años de servicios y teniendo menos de 40 años de edad, fueran despedidos, no mediando delito ni omisión por culpa grave<sup>32</sup>.

El subsidio se servía durante el primer año siguiente al cese y dejaba de cobrarse cuando el empleado volvía a estar ocupado. Equivalía al 2 % de la pasividad que le correspondería a 30 años de servicios, por cada año reconocido. A su vez, el monto de la jubilación se calculaba con relación al promedio de los sueldos percibidos en los últimos 15 años de servicios.

Para tener derecho nuevamente al subsidio era necesario que el empleado prestara nuevos servicios, continuos o no, en las empresas afiliadas, durante 250 días o 2.000 horas, si el trabajo se prestaba por día o por hora, y durante un año, en caso que la paga fuera mensual.

Para poder cobrar el subsidio, el trabajador despedido debía inscribirse en una de las Bolsas de Trabajo, las cuales eran creadas y organizadas por la misma ley que establecía el seguro<sup>33</sup>. Se buscaba con este mecanismo devolver a la actividad a los afiliados jóvenes. En la práctica las Bolsas no tuvieron andamio, como consecuencia de una fuerte oposición del sector patronal, por lo que este requisito se volvió obsoleto.

En cuanto al financiamiento del subsidio, además de las fuentes ya existentes de fondos con que contaba la Caja (principalmente aportes patronales y obreros), se agregó una nueva. Las empresas que, sin mediar justa causa, despidiesen empleados u obreros que ejercieran funciones de carácter permanente debían pagar a la Caja una contribución adicional de un mes de sueldo por cada tres años de servicios prestados en el establecimiento, con límite hasta tres meses. Si el tiempo de trabajo cumplido en la empresa no alcanzaba los 3 años, la indemnización se pagaba en proporción a los servicios prestados.

En caso que la situación de crisis persistiese, la ley habilitaba al Directorio de la Caja a prorrogar por un año más los beneficios del seguro de desocupación. De esta manera, en enero de 1936 se prorrogó el subsidio hasta el 31 de julio de ese año<sup>34</sup>. Si, vencido el término de la prórroga, el Directorio del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay consideraba necesario mantener el subsidio, la ley lo habilitaba para extenderlo hasta por seis meses más. El subsidio volvió a prorrogarse en julio de 1937<sup>35</sup>, mayo de 1938<sup>36</sup>, diciembre de 1938<sup>37</sup>, julio de 1940<sup>38</sup>, agosto de 1941<sup>39</sup>, setiembre de 1942<sup>40</sup>, setiembre de 1943<sup>41</sup>, agosto de 1944<sup>42</sup>, setiembre de 1945<sup>43</sup>, setiembre de 1946<sup>44</sup>, noviembre de 1947<sup>45</sup>.

Al no materializarse las Bolsas de Trabajo, el subsidio por desocupación se desvirtuó. Además, con las prórrogas que anualmente se aprobaron, se terminó convirtiendo en la práctica casi en una jubilación por despido.

Como señalaría en 1953 el diputado colorado Amílcar Vasconcellos:

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

En 1940 se aprobó una ley complementaria, que regulaba la prestación del subsidio para los funcionarios públicos<sup>46</sup>; este sería servido por la Caja Civil.

Otro seguro de desocupación se estableció en 1943. Ese año se creó la Caja de Trabajadores Rurales como una sección del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay<sup>47</sup>. El Fondo de los Trabajadores Rurales cubría el riesgo de desocupación, además de los de invalidez, vejez y muerte. Los trabajadores rurales tenían derecho, a los cinco años de afiliación, a un seguro de desocupación por el término de seis meses, que se podía ejercer hasta por tres veces, debiendo mediar entre uno y otro amparo un plazo no menor de dos años; para la determinación del monto de la prestación se tenía en cuenta la edad y los años de servicio.

## 5.2 NUEVOS PROYECTOS DE SEGURO DE PARO

Entre el fin de la década del cuarenta y principios de la del cincuenta fueron varios los intentos por instituir un seguro general de desocupación en nuestro país.

Uno de los proyectos provino de la Caja de Asignaciones Familiares: el proyecto de ley de Servicio Nacional de Empleo y Seguro de Desocupación. De acuerdo a este proyecto de ley, las prestaciones por desocupación (indemnizaciones en efectivo, variables con la edad, el salario y las cargas familiares, cuotas de los asegurados afiliados o que se afiliasen a una sociedad de asistencia médica mutual o cooperativa, etc.) estarían a cargo de la Caja de Asignaciones Familiares.

Este proyecto de ley sirvió como base para el presentado al Parlamento en 1953, el cual a su vez fue referencia para el proyecto finalmente aprobado del año 1958.

Como se expresaba en el Mensaje del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley preveía la creación y organización de dos servicios: el de empleo y el de seguro de desocupación, coordinados para la obtención de una finalidad común: la eliminación de los riesgos provenientes de la ausencia de oportunidades de trabajo por causas no imputables al trabajador.

El Servicio Nacional de Empleo, asimilable parcialmente al régimen de Bolsas de Trabajo, tenía como cometido proporcionar oportunidades de ocupación, asegurando de ese modo la remuneración a quienes se encontrasen sin empleo. A diferencia de la propuesta de Bolsas de Trabajo, este servicio atendería la demanda y oferta de mano de obra que le fuera solicitada de manera voluntaria.

El Seguro de Desocupación tenía como finalidad servir una prestación en dinero que sustituyese la retribución a quienes como consecuencia de la disminución de la demanda de mano de obra no lograsen un empleo conveniente a sus aptitudes por intermedio del Servicio Nacional de Empleo.

El proyecto de ley finalmente fue presentado al Parlamento a fines de 1952 y fue tratado en la Cámara de Representantes en 1953.

Según los artículos 1º y 20 del proyecto, el Seguro sería administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio. Esta disposición generó posiciones encontradas en su discusión en la Cámara de Diputados.

Entre los que se manifestaron en contra de la misma se hallaban los diputados José Pedro Cardoso (Partido Socialista), Washington Beltrán (Partido Nacional Independiente), Rodney Arismendi (Partido Comunista). A favor se encontraba el diputado Amílcar Vasconcellos (Partido Colorado).

Afirmaba el diputado Cardoso:

*“Con eso, este proyecto de ley se aparta de la norma clásica, unánimemente aceptada en todos los países del mundo, de que esta clase de servicio social debe ser administrado por un organismo tripartito, integrado por representantes del Estado, de los patronos y de los obreros; criterio, por otra parte, aceptado en nuestro país para las Cajas de Compensación por desocupación en la industria frigorífica y en las barracas de lana y cueros”.*

Además, y Cardoso aseguraba que esta era la objeción principal, se expresaba desconfianza por ser la Caja de Jubilaciones de Industria y Comercio el organismo encargado de administrar el seguro.

También recibió críticas la limitación de la duración de la prestación. El diputado Arturo Dubra (Partido Socialista) sostenía que era absolutamente factible el establecimiento de un seguro de carácter permanente mientras el beneficiario se encontrara en la condición de desocupado. No existirían riesgos de uso excesivo del beneficio, pues ese desocupado beneficiario del seguro seguiría siéndolo mientras el Estado no pudiera proporcionarle, por intermedio del Servicio Nacional de Empleo, una ocupación útil. Por otra parte, el diputado Vasconcellos afirmaba que la limitación de la duración del subsidio se debía a razones de factibilidad financiera.

Este proyecto de ley no tuvo andamio por el rechazo que halló en la Cámara de Senadores.

### 5.3 EL SEGURO DE PARO DE 1958

Un nuevo proyecto de seguro de paro, basado en el anterior de 1953, fue presentado en el año 1958, el cual finalmente fue aprobado<sup>48</sup>. Este seguro era autónomo, es decir, no estaba vinculado a ningún esquema jubilatorio como lo estaban los anteriores subsidios a los desempleados.

Según sostienen Viéitez y Minetti, antes de la aprobación del seguro de paro obligatorio: “La escasez de fuentes de trabajo que permitieran canalizar adecua-

damente la oferta de mano de obra fomentaron un uso excesivo del instituto jubilatorio como herramienta supletoria de ingresos nulos o insuficientes” (Viéitez, Minetti; 1985). De esa manera, antes de 1958 se suplió la carencia de un seguro de desempleo autónomo a través de los subsidios al desempleo y jubilaciones por despido previstos en los esquemas de jubilaciones.

En la exposición de motivos, los autores del proyecto de ley planteaban que la desocupación era uno de los problemas más serios que enfrentaba el país en esos momentos. Los autores reconocían que la única solución definitiva para el problema de la desocupación era la creación de fuentes de trabajo, para lo cual creían que había que impulsar la expansión de la industria nacional, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales, y realizar la mayor cantidad de obras públicas posibles. Sin contrariar lo anterior, apoyaban al seguro de paro como una solución transitoria.

El seguro de paro aprobado era administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio. Como señal de la participación obrero-patronal, la Caja estaría asesorada por una Comisión Paritaria, integrada por tres delegados patronales y tres delegados obreros.

Estaban comprendidos en este seguro de paro todos los trabajadores, ocupados en cualquier actividad remunerada, a servicios de terceros, que estuviesen amparados por la Caja de Industria y Comercio y que no estuviesen comprendidos en las cajas de compensación.

Tal como lo establece el artículo 3º: “*Son beneficiarios de este Seguro los trabajadores que hubieren perdido su empleo, y que teniendo capacidad y voluntad para ejercer otro, no lograren conseguirlo*”.

En el artículo 4º se especificaba que la pérdida del empleo no debía deberse a dolo o falta grave cometida en el desempeño de su tarea. Además, para tener derecho a las prestaciones, el trabajador debía haber vertido en la Caja las cotizaciones correspondientes, por lo menos por un lapso de seis meses.

La Caja servía a los desocupados una indemnización mensual equivalente al 50% de lo que le correspondiese de acuerdo a los laudos en vigor. Esta podía ser servida por la Caja hasta un máximo de 4 meses. En períodos de desocupación prolongada, se facultaba al Directorio de la Caja a ampliarlo, con carácter general o para una o varias actividades determinadas, hasta alcanzar los 6 meses. Vencido el plazo, ningún beneficiario podía percibir de nuevo prestaciones hasta que hubiera realizado nuevamente aportes correspondientes a por lo menos seis meses.

También se le reconocía el derecho a percibir un subsidio a aquel trabajador que se encontrara en situación de desempleo parcial. Este se definía como la

situación en la que a un trabajador o grupo de trabajadores se les reducía en el mes las jornadas de trabajo, o en el día las horas de trabajo, en un porcentaje del 25 % o más del habitual en épocas normales. En este caso el trabajador tenía derecho a que la Caja le abonara el 50% de la diferencia entre el salario que efectivamente percibía y el que le correspondería percibir si sus jornadas de trabajo en el mes, o sus horas de trabajo en el día, llegaran al 75 % de la actividad habitual del establecimiento en épocas normales.

Se dejaba en claro que el seguro de paro, la indemnización por despido y los beneficios legislados por la ley del año 1919, reformada luego en 1934 (jubilación por despido y subsidio de desocupación), eran excluyentes. El trabajador debía elegir solo uno de ellos. Si el trabajador optaba por el seguro, por ejemplo, era reemplazado por la Caja para el cobro de la indemnización por el despido. En caso de que hubiera excedentes, la Caja se los reintegraba al trabajador.

Además de las prestaciones referidas precedentemente, se le encomendaba al Directorio de la Caja la organización de Bolsas de Trabajo “en aquellos lugares donde la demanda y la oferta de trabajo justifiquen su creación”<sup>49</sup>. La creación de estas bolsas se demoraba en el tiempo, encomendándosele al Poder Ejecutivo el envío a la Asamblea General de un proyecto de ley que las organizara. Como sería denunciado durante la discusión parlamentaria, esta disposición finalmente no sería cumplida y las bolsas de trabajo quedarían en el olvido.

Si bien el seguro de desempleo en sí es clasificado como una política de mercado de trabajo pasiva, la organización de bolsas de trabajo y de cursos para facilitar la reinserción del desocupado al mercado laboral le aportaban a este proyecto un carácter de política activa. De esta manera, se articulaban en este sistema elementos de política activa y pasiva. Al no materializarse las bolsas de trabajo, el sistema se convirtió casi exclusivamente en un elemento de política pasiva, que brindaba protección social a quien había perdido involuntariamente su empleo, sin atender al problema de fondo, que era la reinserción del trabajador en el mercado laboral.

La explicación del fracaso en la puesta en práctica de las bolsas de trabajo debe buscarse, según Juan Manuel Rodríguez (2005), en la fuerte oposición mostrada por los partidos mayoritarios, y sobre todo por las cámaras empresariales, que emitieron una declaración conjunta contra el proyecto. Los empresarios de la construcción llegaron incluso a declarar un lock out contra el Parlamento.

Para financiar este seguro de paro, se le asignaba a la Caja:

- una contribución patronal equivalente al 1 % del total de remuneraciones que pagasen los empleadores a sus trabajadores,

- una contribución a cargo de los trabajadores, equivalente al 1 % de sus remuneraciones,

El Fondo de Seguro de Paro constituido con los recursos anteriores era administrado por la Caja de manera separada al Fondo jubilatorio.

En el año 1962 se realizaron algunas modificaciones al régimen de seguro de paro<sup>50</sup>. Para tener derecho a la prestación, el trabajador debía haber vertido a la Caja las cotizaciones correspondientes a por lo menos seis meses de trabajo, al igual que en la ley anterior. La modificación que se aplicó es que dichos meses podrían computarse durante los dos años anteriores a la fecha de generación del derecho a la prestación.

Además, se extendió el período de servicio de la prestación hasta un máximo de 180 días (antes era de 120). Por último, se derogó el artículo que establecía la incompatibilidad de la percepción del seguro de paro y de la indemnización por despido.

En 1967, en ocasión de la reforma constitucional, volvió a tomar impulso un proceso de agrupación de cajas, creándose el Banco de Previsión Social<sup>51</sup>. Su cometido era coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social del país. Este ente autónomo agrupó la Caja Civil y Escolar, la de Industria y Comercio, la Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez.

A partir del 1 de enero de 1973 dejaron de existir aportes diferenciados en el régimen general de seguro de paro, lo cual, según Viéitez y Minetti (1985), precipitó la insuficiencia financiera del sistema e imposibilitó seguir absorbiendo nuevos grupos de beneficiarios.

En 1979 se eliminó el BPS<sup>52</sup> y se terminó de centralizar la estructura orgánica del sistema de previsión social en la Dirección General de Seguridad Social (D.G.S.S.), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Entre las secciones que la integraban se hallaba la Dirección de los Seguros Sociales por Desempleo (DI.SE.DE.). Asimismo, se suprimieron las Cajas de Compensaciones.

En el artículo 4° del Acto Institucional N° 9 se establecía que el sistema de seguridad social garantizaba a sus beneficiarios la cobertura de las contingencias relativas a la desocupación forzosa, entre otras.

Asimismo, en dicho Acto Institucional se eliminó el derecho a la jubilación por despido, si bien no se afectó los derechos adquiridos.

## 5.4 EL ACTUAL SEGURO DE PARO

El régimen de seguro de paro actualmente vigente fue creado en 1981<sup>53</sup> y reglamentado en 1982<sup>54</sup>. Comprende obligatoriamente a todos los empleados de la actividad privada que prestan servicios remunerados a terceros. Quedan fuera los funcionarios públicos, los

funcionarios bancarios, los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores no formales.

Tal como dice el artículo 3° del decreto-ley 15.180: “Para tener derecho al subsidio por desempleo se requiere que el empleado haya revistado como mínimo en la planilla de control de trabajo de alguna empresa seis meses previos a configurarse la causal respectiva tratándose de afiliados por mes”. Además, se exige que el mínimo de relación laboral exigido deberá haberse cumplido en los doce meses inmediato anteriores a la fecha de configurarse la causal.

Las causales reconocidas son tres:

- El despido.
- La suspensión del trabajo (suspensión total).
- La reducción en el mes de las jornadas de trabajo o en el día de las horas trabajadas, en un porcentaje de 25 % o más del legal o habitual en épocas normales, salvo que la eventualidad del trabajo reducido haya sido pactada expresamente o sea característica del empleo (suspensión parcial).

En cuanto al monto del subsidio hay que distinguir dos situaciones:

- Para los empleados despedidos o en situación de suspensión total de la actividad, el equivalente al 50 % del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal.
- Para los empleados en situación de suspensión parcial de la actividad o trabajo reducido, la diferencia que exista entre el monto del subsidio calculado conforme al caso anterior y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se sirve el subsidio.

El subsidio se sirve por un término máximo de seis meses. Los beneficiarios que hayan agotado este período, pueden comenzar a recibirlo nuevamente cuando hayan transcurrido al menos doce meses, seis de ellos de aportación efectiva, desde que percibieron la última prestación.

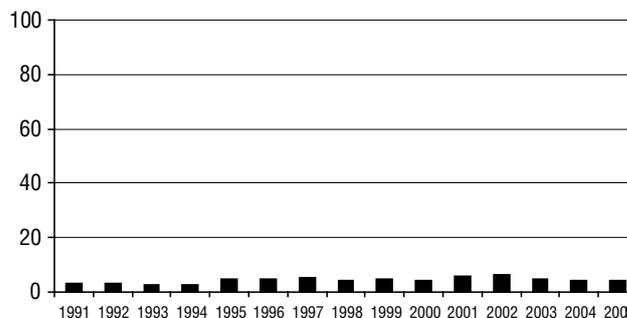
En cuanto a la financiación del mismo, no existe para ello ningún aporte especial, ni patronal ni obrero, sino que los recursos provienen de los aportes que realizan trabajadores y patronos y del propio Estado.

Con el retorno de la democracia, en 1986 se suprime la D.G.S.S. y se reinstitucionaliza el B.P.S., conservando el sistema la estructura centralizada del régimen anterior<sup>55</sup>. El B.P.S. ha funcionado desde ese momento como un ente autónomo con un directorio y cinco servicios relativos a diferentes áreas de la seguridad social; uno de ellos es el de Prestaciones de Actividad, entre las que se halla el seguro de desempleo.

En 2002 se aprobó la ampliación del derecho a subsidio por desempleo a aquellas personas contratadas a término por organismos del Estado<sup>56</sup>.

La cobertura del seguro ha sido históricamente baja, como puede apreciarse en el siguiente gráfico. En el período 1991 –2005 el valor más alto de cobertura, medida como el porcentaje de desocupados cubiertos por el seguro de paro, ha sido 6,2 %, siendo el valor medio 4,29 % (ver gráfico 2).

Gráfico 2 \_ Cobertura del seguro de paro



Fuente: Amarante y Bucheli (2006).

Amarante y Bucheli (2006) plantean cuatro posibles razones para que la cobertura del seguro haya sido tan baja: el peso de los desocupados que no son asalariados privados, ya sea porque son independientes y se quedaron sin empleo o porque venían de la inactividad; la importancia del desempleo de larga duración; finalmente, la incidencia de la informalidad entre los asalariados privados.

## 6. ALGUNAS CONCLUSIONES SUMARIAS

La asistencia a las personas desempleadas por parte del Estado comenzó en forma temprana en la vida del país. Con el correr del tiempo la cobertura de la asistencia fue abarcando a nuevos grupos de trabajadores, iniciándose con los empleados de la Administración Pública hasta culminar protegiendo a los empleados formales de la industria y el comercio.

Actualmente, la cobertura es considerada insuficiente, pues quedan afuera de la protección grupos importantes de trabajadores, como los trabajadores informales o los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la financiación del seguro de paro, históricamente la misma se ha basado en aportes de los patronos y de los propios trabajadores, con la asistencia del Estado. Hoy en día, la OIT recomienda la instauración de un sistema de financiación autónomo, independiente del resto de prestaciones de la Seguridad Social, con una financiación específica para el seguro de paro.

## NOTAS

1. Proyecto I+D: "Modelos de Bienestar en el Uruguay: estructura tributaria y gasto público social en el siglo XX", financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR.
2. Este documento es un informe presentado en la jornada "Seguro de desempleo: un análisis actualizado", que fuera organizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Mundial el 12 de octubre de 2006.
3. Colección Legislativa 1825 – 1852, Tomo I; leyes de 3 de junio y 16 de julio de 1835.
4. En 1853 se aprueba una compensación para aquellos oficiales cuyos servicios no se considerasen necesarios para la organización del Ejército de Línea. Al momento del retiro se percibía un monto por única vez, de acuerdo a los años de antigüedad en el servicio: los que tuvieran menos de 5 años de servicio, recibían el importe equivalente a ocho meses de sueldo; los que tuvieran de 5 a 9 años de antigüedad sin interrupción, recibían dos años del sueldo que les correspondía por sus empleos; entre 15 a 21 años, recibían cuatro años de sueldo; entre 21 y 25 años, el importe de cinco años de sueldo; y los de 25 años o más, recibían el importe de seis años. No se indica en la ley el monto recibido por aquellos que tuvieran entre 9 y 15 años de antigüedad. Colección Legislativa 1852- 1865, Tomo II; ley de 25 de julio de 1853.
5. Colección Legislativa 1825 – 1852, Tomo I; ley de 5 de marzo de 1838 y decreto reglamentario de 2 de enero de 1839.
6. A los que tuvieran diez años de servicio, les correspondía la cuarta parte del sueldo que disfrutaban al tiempo de ser separados del cargo; a los que tuvieran entre 10 y 20 años, la tercera parte; entre 20 y 30 años, la mitad, entre 30 y 40 años, las dos terceras partes; y a los de 40 años o más, el sueldo íntegro.
7. Colección Legislativa 1873 – 1878, Tomo IV; ley de 7 de setiembre de 1876.
8. Colección Legislativa, tomo 27, ley de 12 de octubre de 1904.
9. Ley 2.436, de 28 de mayo de 1896. Reglamentada por decreto de 9 de julio de 1897.
10. La jubilación mensual se fijaba en tantas veinticinco avas partes cuantos fuesen los años de servicio, sobre el promedio de los sueldos percibidos en la última mitad del tiempo por el cual se decretaba la jubilación. Por lo tanto, esta prestación tenía un mínimo de 40 % del sueldo promedio.
11. Colección Legislativa, tomo 27, ley de 14 de octubre de 1904.
12. La jubilación era de tantas treinta avas partes del promedio de los sueldos de los últimos cinco años, cuantos fueran los años de servicios prestados. Esta prestación tenía entonces un mínimo de 33 % del sueldo promedio. A su vez, se limitaba este monto estableciendo que no podía superar los tres cuartos de dicho promedio (excepto para aquellos sueldos cuyo promedio anual no excediera de seiscientos pesos, en cuyo caso la jubilación podía ser íntegra); tampoco podía superar la jubilación el monto del último sueldo que hubiera percibido el empleado ni la suma de cuatro mil pesos anuales.
13. RNLD, ley 6.962, 6 de octubre de 1919. Reglamentada por decreto de 9 de diciembre de 1919.
14. Art. 18 de la ley 6.962.
15. La jubilación para los empleados despedidos era de tantas treinta avas partes por cada año de servicio prestado sobre la jubilación ordinaria que les correspondiese, la cual, a su vez, se calculaba de acuerdo al sueldo, según una escala establecida en la propia ley. El monto mínimo de esta prestación era entonces de 33 % de la jubilación ordinaria que correspondiese.
16. RNLD, ley de 16 de agosto de 1928; reglamentada por decreto de 26 de febrero de 1929.
17. Datos provistos por el Ministro de Trabajo de la época, César Charlone, en su intervención ante la Comisión Legislativa Permanente el 4 de enero de 1934.
18. Ley de 14 de mayo de 1925.
19. La Caja Civil presentaba en 1933 un déficit de casi cinco millones de pesos, según datos provistos por el Directorio de la Caja en su intervención ante la Comisión Legislativa Permanente, en la sesión de 4 de enero de 1934.
20. En el fondo Periodistas y Gráficos el porcentaje de jubilados por despido alcanzaba el 34,69 % y en el de Industria y Comercio llegaba a 28,72 %. El fondo Transporte y Anexos no contaba con jubilados por despido.
21. En ese año el número de desempleados alcanzó aproximadamente las 30.000 personas, según publicó el diario El Día en su edición del 5 de marzo de 1934.
22. RNLD, ley 9.196, de 11 de enero de 1934. Reglamentada por decretos de 13 de marzo y 17 de mayo de 1934.
23. RLND, ley 10.489, 6 de junio de 1944.
24. RNLD, ley 10.542, 20 de octubre de 1944.
25. RNLD, ley 10.108, 26 de diciembre de 1941.
26. RNLD, ley 10.562, 12 de diciembre de 1944.
27. RNLD, ley 10.681, 10 de diciembre de 1945.
28. RNLD, ley 13.552, 26 de octubre de 1966.
29. RNLD, ley 10.958, 25 de octubre de 1947.
30. RNLD, ley 9.196, 11 de enero de 1934.
31. A partir de 1948 pasó a llamarse Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio.
32. En el caso de los empleados con funciones permanentes que fueran despedidos sin justa causa y no alcanzaran los diez años de servicios, la Caja servía un subsidio mensual de medio sueldo durante un máximo de seis meses.
33. RNLD, ley 9.196, 11 de enero de 1934. Reglamenta por decreto de 2 de abril del mismo año.
34. RNLD, ley 9.548, 3 de enero de 1936.
35. RNLD, ley 9.673, 16 de julio de 1937.
36. Ley 9.771, 5 de mayo de 1938.
37. Ley 9.802, 21 de diciembre de 1938.
38. Leyes 9.942-9.943, 19 de julio de 1940.
39. Ley 10.039, 11 de agosto de 1941.
40. Decreto-Ley 10.218, 2 de setiembre de 1942.
41. Ley 10.444, 7 de setiembre de 1943.
42. Ley 10.521, 29 de agosto de 1944.
43. Ley 10.652, 19 de setiembre de 1945.
44. Ley 10.781, 16 de setiembre de 1946.
45. Ley 10.966, 19 de noviembre de 1947.
46. RNLD, ley 9.940, 2 de julio de 1940.
47. RNLD, decreto-ley 10.318, 20 de enero de 1943.
48. RNLD, ley 12.570, de 23 de octubre de 1958. El proyecto de ley original fue presentado ante la Cámara de Diputados el 12 de setiembre de 1958, siendo sus autores los diputados colorados: Fernando Elichirigoity, Luis Riñón Perrett, Zelmario Michelini y José Alberto Barrio.
49. En el proyecto original se le exigía al trabajador haberse inscripto en una bolsa de trabajo para empezar a percibir la prestación. Este requisito se eliminó en el proyecto finalmente aprobado.
50. RNLD, ley 13.108, 23 de octubre de 1962.
51. Artículo 195 de la Constitución de la República, reformada ese año.
52. Acto Institucional Nº 9, 23 de octubre de 1979.
53. RNLD, decreto-ley 15.180.
54. RNLD, decreto reglamentario 14/982.
55. RNLD, ley 15.800, 17 de enero de 1986.
56. RNLD, ley 17.556, 18 de setiembre de 2002.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Eduardo (1934), *Anales Históricos del Uruguay*, tomo V, Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos.
- ACEVEDO, Eduardo (1936), *Anales Históricos del Uruguay*, tomo VI, Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos.
- AMARANTE, Verónica; BUCHELI, Marisa (2006), "El seguro de desempleo en Uruguay", UDELAR, Montevideo.
- AZAR, Paola; Bertino, Magdalena; BERTONI, Reto; FLEITAS, Sebastián; GARCÍA REPETTO, Ulises; SANGUINETTI, Claudia; SIENRA, Mariana; TORRELLI, Milton (2009), *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- D.G.S.S. (Dirección General de la Seguridad Social) (1980), "Seguridad social en el Uruguay", Montevideo.
- FORTUNA, Juan Carlos (1985), "El sistema de la Seguridad Social en el Uruguay", CIESU, DT 116/85.
- JACOB, Raúl (1984). "Crisis y mercado de trabajo: una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta", Montevideo, CIEDUR, Serie Investigaciones N° 16.
- MILLOT, Julio; BERTINO, Magdalena (1996), *Historia Económica del Uruguay*, Tomo II, 1860-1910; Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- NAHUM, Benjamín (coord.) (2007), *Estadísticas históricas del Uruguay. 1900 – 1950*, tomo I, Montevideo, Departamento de Publicaciones UDELAR, Montevideo.
- OIT (1955), *Los sistemas de seguro de desempleo*.
- PAPADÓPULOS, J. (1992), "Seguridad Social y política en el Uruguay", CIESU.
- RODRÍGUEZ, Juan Manuel (2005), *Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas*, en "Uruguay, Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento", OIT.
- SIENRA, Mariana (2007). "La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)", Montevideo, Instituto de Economía, UDELAR, DT 07/07.
- VIÉITEZ, Humberto; MINETTI, Luis (1985), *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*, 1ª y 2ª parte, Montevideo, Instituto de Economía, División Publicaciones y Ediciones, UDELAR.

## FUENTES

- Colección Legislativa 1825-1852, tomos I y IV, Alonso Criado, Matías.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos.
- Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.
- Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General.
- Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay.
- Boletín Estadístico 2007, BPS.
- Revista de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos.
- Revista de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio.