

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN
DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL
URUGUAY (Período 1943 – 1980)**

Soc. Silvia Santos
Asesoría en Políticas de Seguridad Social

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY (Período 1943 – 1980)

Introducción

En el capítulo anterior se investigaron los orígenes de las Asignaciones Familiares (AF)¹. Se estudiaron sus raíces más profundas, las condicionantes internas y externas al Uruguay al momento de la implantación del régimen, la influencia de otras legislaciones y la situación del país en aquella época. Vimos como todo un conjunto multicausal, condicionó y determinó la promulgación de la primer ley de AF de 1943.

En el presente capítulo se estudia la evolución de las AF a través de las distintas leyes que fueron modificando aquella primigenia, hasta llegar al régimen actual. El estudio se desarrolla de forma análoga al anterior, considerando las principales causas y condicionantes que influyeron para la promulgación de cada ley. El período que se considera comprende desde la ley 11.618 (ampliatoria de la ley madre), hasta el Acto Institucional N° 9 del Poder Ejecutivo.

Situación económica del Uruguay y las Cajas de AF antes de la ley 11.618

La fuerte concentración de capitales excedentes en manos de ganaderos, así como otros productores agropecuarios (lecheros, agricultores, etc.) y la presencia de grupos sociales dispuestos a hacerse cargo de la explotación junto a la existencia de mecanismos de transferencias de los excedentes, explica en gran medida el desarrollo industrial².

En la década 1935/1945 se produce entonces el despegue de la industria uruguaya, luego sobreviene un período de crecimiento acelerado entre los años 1945 y 1955. A esto contribuye el programa industrialista de Batlle y Ordóñez con una política proteccionista.

Con respecto a la situación inflacionaria, el Uruguay se mantuvo en un nivel estable, especialmente en el período 1947/1950. Los salarios nominales se elevaron particularmente en 1950. Esta transferencia de ingresos fue financiada por los empresarios con sus utilidades, por lo que los costos más altos no tuvieron influencia inmediata sobre los precios. A esto se agrega, como elemento anti-inflacionario, la difusión y la práctica del ahorro privado.

En el momento en que comenzó a regir la primera ley de AF, la situación económica del Uruguay era muy favorable; contaba con una moneda fuerte,

¹ S. Santos, "Los orígenes de las Asignaciones Familiares en el Uruguay", en Comentarios de Seguridad Social, AEA – BPS, N° 11, Abril-Junio/2006.

² Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, "El proceso económico del Uruguay".

un enorme stock de oro y muy buenas perspectivas de colocación de sus saldos exportables. La situación de los países europeos con economía de guerra, determinaba una buena oportunidad para colocar nuestros productos, especialmente los derivados del agro.

Para el año 1950 la situación era aún mejor, pues estos países todavía requerían nuestros saldos exportables. Es así que adquiere un desarrollo destacado la industria derivada del cuero, la industria de la construcción, del tabaco y del cemento, entre otras.

De todas maneras la situación financiera del Uruguay parecía depender en lo externo, del movimiento de las exportaciones de lana y en lo interno del comportamiento de las finanzas públicas, factores que no dejaban de ser un riesgo para la estabilidad de país.

Si bien la ley 10.449 tuvo el gran mérito de consagrar el inicio del régimen de AF, tuvo no obstante varias imperfecciones que a lo largo de su aplicación se fueron evidenciando y suscitaban justas objeciones. Éstas se pueden enumerar de la siguiente forma:

- La implantación del régimen de forma más o menos general, pero permitiendo que subsistieran las empresas públicas y privadas con regímenes propios, crearon una serie de problemas.
- No se había creado un organismo rector de esas cajas dispersas y de distinta índole que centralizara el régimen y unificara criterios.
- El sector con mayor desarrollo de la época, el del trabajador rural, quedaba excluido de la ley.
- No todas las Cajas Propias cumplían debidamente con los servicios. Además estaban eximidas de afiliarse a las Cajas de Compensación, lo que les permitía cubrir el monto de la asignación con una cantidad menor que el resto de las empresas. Podían eliminar trabajadores con hijos o firmar recibos sin pagar asignaciones. Al no estar afiliadas a las Cajas de Compensación, no se podía ejercer control y tampoco llevar estadísticas.
- La existencia de las Cajas Propias iba contra el principio mismo de la compensación, que era uno de los pilares del sistema.
- Los decretos dictados con posterioridad a la ley eran insuficientes, se hacía necesario la elaboración de un texto que llenara los vacíos.
- Con respecto a los beneficiarios, se hacía necesario extender el servicio, como por ejemplo a los menores que cursaban enseñanza primaria (aunque el tributario llegara al tope fijado por la ley), a los menores a cargo de divorciados o solteros, a los menores dependientes de obreros fallecidos, o incapacitados o presos.
- Era necesario elevar los montos pagados (que eran de \$6,00),

especialmente en el Interior del país. Así como el tope fijado al sueldo (\$200,00).

- El sistema de compensación funcionaba solamente en el seno de cada Caja, sin que existiera intercomunicación de unas con otras, por lo que se necesitaba un sistema de compensación más amplio y eficaz.
- El Consejo Central de Asignaciones Familiares debía transformarse en un órgano coordinador que controlara y dirigiera la actuación de las diversas Cajas y administrara el Fondo Nacional de Compensación.
- Todo esto hacía necesario dotar al régimen de mayores recursos financieros y especialmente hacía necesario la modificación del mismo.

En el cuadro que figura en el Anexo, se puede apreciar cuál era la situación financiera de las Cajas en el año 1948. Esta información fue elevada por el Consejo Central al Parlamento y se refiere a Recaudaciones, Asignaciones Servidas y Otros Beneficios de las distintas Cajas de Montevideo e Interior. En el mismo se ve claramente la distintas situaciones de las Cajas; mientras que algunas contaban con excedentes otras tenían dificultades para cumplir su cometido. Las cajas de Construcción, Transportes, Metalúrgica, Trabajadores a Domicilio no pudieron pagar los beneficios extraordinarios, y los dos primeros gremios no tuvieron excedentes acumulados. En el Interior la asignación unitaria estaba por debajo del mínimo, llegando a casos excepcionales de \$ 0,76, como en Artigas.

El régimen implantado pero débilmente legislado, no se bastaba a sí mismo para cumplir con los cometidos de la ley, dejando que la proliferación de Cajas propias minara la economía de todo el sistema.

En el cuadro 1 se observa la evolución de las recaudaciones de las Cajas de Compensación en el quinquenio 1946 – 1950.

Cuadro 1
Evolución quinquenal de las recaudaciones
(en pesos corrientes)

Años	Montevideo	Interior	Totales
1946	4.175.745,88	665.282,90	4.841.028,68
1947	5.253.023,61	966.044,51	6.219.068,12
1948	6.200.498,80	1.204.968,71	7.405.467,51
1949	7.766.028,64	1.415.342,40	9.191.371,04
1950	8.437.785,21	1.543.626,87	9.981.412,08

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

Como puede observarse la recaudación era claramente superior en Montevideo, la cual aumentó al doble al final del quinquenio. En cambio en el Interior la baja recaudación se fue elevando lentamente hasta representar el triple del inicio del quinquenio, pero sin alcanzar la recaudación necesaria para cumplir con los fines previstos. Como resultado, en 1950 se evidencia un total de recaudación de casi 10 millones de pesos, correspondiendo el 85

% a las cajas de Montevideo y el restante 15 %, a las del Interior.

En el cuadro siguiente se observa la estabilidad financiera de las Cajas a octubre de 1950.

Cuadro 2
Situación financiera de las Cajas al 31/10/1950
 (en pesos corrientes)

Fondo Inicial		
Montevideo	\$ 1.233.990,12	
Interior	\$ 146.154,06	\$ 1.380.144,18

Fondo de Reserva		
Montevideo	\$ 1.294.478,26	
	\$ 193.783,44	\$ 1.488.261,70

Excedente acumulados		
Montevideo	\$ 6.700.473,85	
Interior	\$ 90.419,58	\$ 6.790.893,43

Total del Patrimonio de las Cajas		\$ 9.659.299,31

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

Queda claramente planteada la situación saneada de las Cajas de Montevideo, no así las del Interior que representaba menos del 5 % del total.

En el Interior no se pudo superar el problema de los escasos recursos, lo que incidió en el desenvolvimiento de las Cajas; no permitió el ajuste de los patrones, normalizar la recaudación y mejorar las asignaciones servidas. Persistieron los sueldos bajos, bajos aportes por ocultación y enormes distancias que dificultaban el control. A esto se le suma el alto índice de natalidad.

Por otro lado, la evolución quinquenal del número de atributarios y beneficiarios respondían a la cifras que lucen en el cuadro 3.

Cuadro 3
Evolución quinquenal del número de atributarios y beneficiarios

	1946		1947		1948		1949		1950	
	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.
Mdeo.	40.094	70.688	36.608	63.696	38.489	69.795	38.148	68.314	39.068	67.152
Interior	---	---	13.392	32.468	17.799	41.406	17.440	39.662	18.108	40.314

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

La proporción de beneficiarios con respecto a los atributarios es mayor en el Interior. Es decir, por cada atributario hay casi dos beneficiarios en Montevideo. Mientras que en el Interior esta relación aumenta a más de 2 beneficiarios por atributario.

En el cuadro 4 se observan los montos que alcanzan los servicios prestados.

Cuadro 4
Evolución quinquenal de montos de Asignaciones servidas y Servicios Sociales y Extraordinarios 1946 - 1950
 (en pesos corrientes)

	1946	1947	1948	1949	1950
	Asignaciones servidas				
Montevideo	3.218.447,40	4.065.746,06	4.534.199,27	4.492.060,86	4.564.355,31
Interior	583.432,24	857.259,30	1.016.158,18	1.231.050,48	1.354.155,48
Totales	3.801.879,64	4.923.005,36	5.550.357,45	5.723.111,34	5.918.510,79
	Servicios Sociales y Extraordinarios				
Montevideo	---	---	391.985,97	981.156,94	1.015.622,20
Interior	---	---	---	3.983,50	31.339,90
Totales	---	---	391.985,97	985.140,44	1.046.962,10

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

En 1950 los servicios prestados llegaron a un total de \$ 6.965.472,89, correspondiendo \$ 5.579.977,51 a Montevideo y \$ 1.385.495,38 al Interior.

Además del cumplimiento de las asignaciones a 107.466 beneficiarios, por un monto de casi 6 millones de pesos, las Cajas realizaron una labor que alcanzaba a la familia sin perjuicio del debido cumplimiento de la ley en cuanto a considerar al niño como beneficiario directo. Una vez cubierta la Asignación Familiar máxima de \$ 6, las Cajas de la Capital y algunas del Interior, extendieron su acción social a través de los servicios sociales y extraordinarios, a saber:

- Aumento de las Asignaciones en general.
- Servicio de Asignaciones complementarias crecientes en relación al número de beneficiarios.
- Extensión del pago de Asignaciones a niños cuyos padres fallecieron, se incapacitaron para el trabajo por accidente o enfermedad o estuvieran cumpliendo condena.
- Primas por natalidad y subsidios por fallecimiento.
- Servicio social a cargo de visitadoras a efectos de elevar el nivel integral de la familia.
- Servicios médicos preventivos y asistenciales de protección materno infantil, montando centros modernos o contratando servicios externos.
- Entrega de medicamentos y otros elementos terapéuticos a atributarios o beneficiarios que los necesitaran.
- Reparto de ropas y otros elementos para el hogar.
- Premios de regularización civil a personas que legalizan su unión de hecho mediante matrimonio.
- Ayuda para el mejoramiento u obtención de vivienda propia.
- Seguros vacacionales.
- Beneficios extraordinarios otorgados en casos especiales.

En el informe del Consejo Central de Asignaciones Familiares se expresaba que en lugar de aumentar las asignaciones con el excedente logrado, lo que se hubiera diluido como un aumento más sobre el salario, se trató de

extender los beneficios al núcleo familiar y con ello responder a las necesidades de la familia y por ende, del niño.

Con respecto a la labor del Consejo Central, el mismo se creó por decreto en diciembre de 1944 y mantuvo una labor activa, colaborando con los Poderes Públicos, en el dictado de decretos y resoluciones y en la reforma de la ley. Coordinó la gestión de las distintas Cajas, asesorándolas y sugiriendo lineamientos de acción común. Organizó mecanismos de contralor y colaboró con las organizaciones patronales y obreras.

En el plano internacional el Consejo Central participó en la Conferencia de la Unión Internacional de los Organismos Familiares de Helsinki en agosto de 1950.

Hasta aquí hemos visto los logros y defectos de la ley madre de AF.

Ley N°11.618 del 20 de octubre de 1950 – Adecuación del régimen de AF

Veremos en una breve enumeración, los proyectos de ley que sobre el tema tenía en carpeta la Comisión de legislación del Trabajo. Dicha comisión manifestaba que el cúmulo de proyectos presentados, evidenciaba el interés parlamentario por la reforma de la ley, así como los méritos de la institución y la necesidad de perfeccionamiento impuesta por nuevas circunstancias sociales³.

Los proyectos eran los siguientes:

- Del Dr. Tomás G. Brena, de fecha 10 de octubre de 1945.
- Del Poder Ejecutivo de fecha 3 de febrero de 1949.
- De la representación comunista del 30 de junio de 1949.
- Del Sr. Salvador M. Ferrer Serra y Juan C. López Gutiérrez de fecha 22 de junio de 1949.
- Del Dr. José Ma. Penco, sobre régimen especial para los funcionarios públicos de julio de 1944.
- Del Dr. Tomás G. Brena, sobre régimen especial para los funcionarios públicos de julio de 1944.
- Anteproyecto de la Caja Colectiva Propia Bancaria de Asignaciones Familiares del mes de mayo de 1949.
- Anteproyecto del Comité Central de Organizaciones Autónomas pro perfeccionamiento de la ley de Asignaciones Familiares del mes de octubre de 1948.
- Proyecto del Dr. José Pedro Cardoso de 20 de octubre de 1947.

Además, había un proyecto anterior a estos del Consejo Central, elevado al Poder Ejecutivo en setiembre de 1945. El Consejo Central desde su creación se había preocupado por preparar todos los elementos conducentes a la modificación de la ley 10.449 y había presentado en la fecha indicada su propuesta a la Secretaría de Estado del Ministerio de Industria y Trabajo. El Poder Ejecutivo elevó este proyecto el 3 de febrero de 1949 constituyéndose en una de las bases de la nueva ley.

³ Diario de Sesiones N° 79 de agosto 23 de 1950

En definitiva las fuentes del proyecto se concretaron en tres: el decreto reglamentario del 17 de mayo de 1944, el proyecto del Consejo Central de Asignaciones Familiares preparado en 1945 y el proyecto presentado en noviembre de 1945, por el Dr. Tomás G. Brena que había sido miembro informante del capítulo de las Asignaciones en la Ley 10.449.

De esta manera, las principales características del proyecto que luego se plasmarían en el texto legal sancionado eran:

- a. proyección de la ley orgánica de AF en forma independiente de la ley de Consejos de Salarios;
- b. reorganización en un solo texto de las disposiciones legales junto a las de carácter reglamentario;
- c. ampliación de las condicionantes para percibir el beneficio;
- d. aumento del monto unitario de las asignaciones y el sueldo tope del tributario;
- e. modificación del régimen de financiación (se preveía contribución obrera que luego no prosperó);
- f. organización de un sistema de compensación más amplio y eficaz que el actual (Fondo Nacional de Compensación);
- g. otorgamiento de base legal al Consejo Central de Asignaciones Familiares.

Las disposiciones de la ley

Haremos un breve análisis de las disposiciones de la ley.

Siguiendo el orden de los temas tratados, en primer lugar está “El Consejo Central y sus funciones”.

Como se adelantó más arriba, el Consejo Central de AF fue creado por decreto del 29 de diciembre de 1944 como órgano asesor del Ministerio de Industria y Trabajo y de consulta de las propias Cajas, pero no tenía fijada sus funciones en forma clara y no desarrollaba una labor centralizadora y de dirección como era deseable.

En el artículo 1º se establecía que el Consejo Central representaba la autoridad superior del régimen y su integración estaría formada por un delegado del Poder Ejecutivo (que ejercería la presidencia), tres delegados por los patronos y tres delegados por los trabajadores. Se establecía la forma de elección, las facultades para ser elegibles, también se preveía la participación (con voz y sin voto), de un representante de la Inspección General de Hacienda y del Instituto Nacional del Trabajo. De esta forma se concretaba la representación del Estado, de los empleadores y de los trabajadores.

De los incisos a) y b) del artículo 2º surgen las **funciones de supervisión** del Consejo Central. Se trataba de una supervigilancia de todo el régimen que se podía subdividir en la supervisión de las Cajas de Compensación y la posibilidad de proponer la creación de nuevas Cajas e incorporación de

empresas a las ya formadas o en formación.

En el inciso c) se confirmaba **la función de asesoramiento**; esta función ya la estaba desempeñando. El asesoramiento era tanto al Poder Ejecutivo como a las Cajas en todo lo relativo al servicio de AF.

Los incisos d) y f) del texto legal establecían **funciones de disposición** en cuanto a que el Consejo Central podía proponer por mayoría absoluta para que el Poder Ejecutivo traspasara empresas de una Caja a otra. También se autorizaba al Consejo Central disponer el cese de servicio de las Cajas Colectivas Gremiales.

El Consejo además, tenía iniciativa para adoptar medidas en caso de irregularidades constatadas en las Cajas a través de un petitorio ante el Ministerio de Industrias y Trabajo, que proveía la intervención de la Inspección General de Hacienda o del Instituto Nacional de Trabajo y Servicios Anexos.

Los incisos e), g) y h) establecían **funciones de administración**. El inciso e) disponía la realización de estadísticas trimestrales. El inciso g) planteaba la función de administración del Fondo Nacional de Compensación. El mismo permitía compensar las cajas deficitarias a fin de otorgar una asignación uniforme a todos los beneficiarios del país y especialmente ofrecer un pie de igualdad a las Cajas del Interior.

En el inciso h) le otorgaba amplia libertad al Consejo Central para la adopción de medidas tendientes al mejoramiento del servicio.

Todas estas funciones implicaban mayor jerarquía y mayores atribuciones para el Consejo Central, a los efectos de centralizar y unificar el régimen.

En segundo lugar aparecía el tema “de los fondos para gastos”.

El artículo 3° mantenía el porcentaje del 3 % de las recaudaciones para el Fondo Nacional de Compensación, como recurso para el funcionamiento de las Cajas. Este porcentaje se podía aumentar hasta un 5 %.

En tercer lugar se presentaba el tema “de las Cajas de Compensación y Colectivas Gremiales.”

Los artículos 4° y 5° suprimían las Cajas Propias. Las empresas que tuvieran organizado un servicio particular de AF quedaban obligadas a afiliarse a las Cajas de Compensación correspondientes o a la respectiva Colectiva Gremial. Se mantenían las Cajas Colectivas Gremiales que (al igual que las Cajas de Compensación), debían mantener el monto de las asignaciones servidas al 30 de abril de 1950. También debían cumplir con una serie de obligaciones fijadas por la ley (artículo 6°).

En cuarto lugar estaba el tema “de los Atributarios y Beneficiarios”.

En los artículos 9° y 10° se ampliaban las condiciones para ser beneficiario.

El derecho a la asignación se fijaba para todo hijo a cargo de obrero y empleado hasta los 14 años. Se extendía dicho beneficio hasta los 16 años en los casos de:

- cursar estudios secundarios, preparatorios o de oficios en institutos públicos;
- cursar en institutos habilitados o que sin serlo impartieran enseñanza profesional;
- no haber podido completar los estudios de enseñanza primaria por impedimento justificado;
- ser hijo de obrero fallecido o absolutamente incapacitado o que sufra privación de libertad.

Se extendía el beneficio hasta los 18 años a los hijos lisiados o incapacitados total o parcialmente para el estudio o definitivamente para el trabajo.

En los artículos 11° a 13° se establecían las condiciones para ser atributario.

El atributario era el administrador de la asignación y podía ser persona física o jurídica que justificase poseer la tenencia efectiva del menor.

Se fijaban condiciones para comprobar que el beneficiario recibiera su beneficio, ya sea en alimentación, vestido, educación o asistencia médica, de lo contrario se designaba un curador.

Se elevaba el tope para percibir la asignación, de \$200,00 a \$300,00. Este monto representaba la entrada total de la pareja, de manera que si la mujer percibía otra remuneración por trabajo, jubilación o pensión, debía sumarse a la retribución del marido.

Se ampliaba la condición de atributario a:

- El hijo único sostén del hogar.
- El empleado u obrero de uno u otro sexo, casado, viudo o soltero, padre de familia, que tuviera a su cargo uno o más menores huérfanos o abandonados.
- Divorciados con menores a su cargo, siempre que los tuvieran antes de la disolución del vínculo matrimonial.
- Solteros con menores a su cargo, vinculados por parentesco por consanguinidad hasta el 4° grado.

Aunque en el texto de la ley no aparecía como un subtítulo específico, se puede decir que en 5° lugar se trataba el tema de la financiación del régimen.

Se mantenía la contribución patronal mensual, que se elevaba de 3 % a 4 % de las remuneraciones de los trabajadores. La Comisión que estudió el proyecto en la Cámara de Senadores previó además de la aportación patronal, la aportación obrera, tomando el ejemplo de otras legislaciones,

aunque no se llegó al seguro social que implicaba la contribución patronal, obrera y del Estado.

El artículo 15° de la Ley, concretaba lo que se entendía por remuneración y por primera vez determinaba la dimensión del término, fijando límites más amplios a la materia imponible del aporte patronal para AF. El artículo citado expresaba que *“... se entiende por remuneración, además del sueldo o salario, toda otra cantidad, fija o variable que perciban los obreros, empleados y directores, como ser: porcentajes, comisiones, bonificaciones, habilitaciones, etc. Se considera que también forma parte de la remuneración de los trabajadores, cualquier otra prestación a cargo del patrono como las de habitación o alimentos que se hubiese comprometido a suministrar...”*.

Las Cajas deducirían el 8 % de las entradas brutas, que se afectaba de la siguiente forma: 5 % para gastos de administración, el 2 % para el Fondo Nacional de compensación, el 1 % para el Fondo de Reserva y el remanente se destinaba al servicio de AF y al mantenimiento, creación o ampliación de beneficios de carácter social.

Otro tema que no aparece titulado en el cuerpo legal, es la fijación del monto de las asignaciones.

El artículo 14° fijaba la asignación unitaria en \$ 7,00 y el artículo 16° establecía el procedimiento para prestar el servicio. Dicho procedimiento consistía en multiplicar (por parte de cada Caja de Compensación), el número de beneficiarios por el monto fijado por la ley y así se determinaba si el remanente era deficitario o excedentario. En caso de que fuese excedentario, se podía disponer el 70 % para el Fondo de Compensación y el 30 % restante destinarlo a aumentar las asignaciones, constituir primas por natalidad, subsidios por fallecimiento, organizar socorros familiares y crear o mantener colonias de vacaciones. En caso de déficit, el Consejo Central lo financiarían con cargo al Fondo Nacional de Compensación.

Es decir que el régimen se unificaba en cuanto al otorgamiento de una asignación familiar mínima, pero por otro lado, cada Caja con sus excedentes podía dar todos los beneficios extraordinarios que pudiera financiar.

El apartado relativo al Fondo Nacional de Compensación estaba desarrollado en el artículo 17°. A pesar de que el beneficio de la asignación unitaria estaba fijado por la ley en \$6,00 que era el monto que percibían los atributarios de la capital, no sucedía lo mismo con las asignaciones del interior que oscilaban entre \$1,50 y \$5,70. Esto estaba agravado por el hecho de que era justamente en el Interior del país donde se percibían sueldos más bajos y las familias eran más numerosas. Por otra parte el volumen de los negocios era menor mientras que el número de beneficiarios era mayor.

Por lo tanto era necesario, mediante la centralización de los recursos, auxiliar a las Cajas pobres. Se creaba entonces un Fondo Nacional de Compensación, el cual se integraba con:

- a) El 70 % de los excedentes de cada Caja.
- b) El 2 % de las entradas brutas que se vertería por cada Caja.
- c) El producido por multas aplicadas por la inobservancia de la ley.
- d) La emisión pública de bonos familiares.

Entre los artículos 18° y 24° se establecían las penalidades impuestas por la inobservancia de la ley. Estas infracciones serían penadas con multas que oscilarían entre 20,00 y 500,00 pesos y serían vertidas como se dijo más arriba, al Fondo Nacional de Compensación.

Por último el cuerpo legal se refería a las Disposiciones Generales en los artículos 25° en adelante. Las mismas trataban sobre las Cajas de Compensación, características de la asignación familiar, obligaciones de las empresas y contralores.

Con respecto a las Cajas de Compensación y Colectivas Gremiales de AF, el legislador hacía una somera definición como “institutos gremiales con fines públicos”. Se torna difícil definir su naturaleza jurídica ya que son órganos dirigidos por particulares (obreros y patronos), la situación de sus empleados era similar a los de la actividad privada, entre otras cosas. Hay quienes las consideraban como personas jurídicas no integrantes del Estado.

El Consejo Central de Asignaciones Familiares estaría dentro del grupo de entes para-estatales, no constituyendo un servicio descentralizado, dado que no representa un organismo público.

Con respecto a los empleados de las Cajas, los artículos 26° y 27° hacían referencia a los nombramientos, ascensos y destitución. El artículo 34° determinaba que los empleados estaban amparados por la Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio.

Los artículos 28°, 35°, 38° y 39° tenían que ver con el aspecto presupuestal y administrativo: oportunidad en que debía ser presentado el presupuesto de cada Caja, cuál era el organismo que dictaminaba en materia presupuestal, en qué forma el Consejo Central reintegraba partidas a los Fondos Iniciales de las Cajas del Interior, autorización de fondos excedentes a pasar al Fondo de Reserva y tratamiento del contenido del Fondo de Reserva.

El artículo 36° disponía sobre exoneraciones de impuestos de timbres y papel sellado, el contralor ejercido por la Inspección General de Hacienda y el Tribunal de Cuentas.

El artículo 29° establecía la inembargabilidad del beneficio, así como la imposibilidad de su cesión, retención en garantía o depósito.

El artículo 37° determinaba que la asignación fijada revestía el carácter de mínima, pudiendo ser superada por la Caja respectiva.

Con respecto a las empresas comprendidas en el régimen el artículo 31°, obligaba a las mismas a obtener certificados (los que debían presentar en

ciertas situaciones), en donde constara que no tenía atraso con la Caja de Compensación.

De este modo, con la promulgación de esta ley, el régimen se vio mejorado en varios aspectos:

- El principal beneficio fue la creación de una ley orgánica independiente de la ley de consejo de salarios.
- Si bien el texto legal fue complementado con el Decreto de 1° de setiembre de 1953, en la ley se lograba unificar en un solo texto disposiciones legales junto a otras de carácter reglamentario, elevando así la jerarquía de la normativa y evitando impugnaciones y discusiones sobre la legalidad de las soluciones dispuestas.
- El Consejo Central de Asignaciones Familiares se convertía en el órgano rector de todo el régimen ahora con base legal.
- Se elevaba el monto unitario de la asignación de \$ 6,00 a \$ 7,00, así como también el tope del sueldo para acceder al beneficio (de \$ 200,00 a \$ 300,00).
- Se trató de ampliar las condiciones para ser beneficiario pensando en los problemas de orfandad, padres divorciados, incapacitados o privados de libertad.
- Se elevaba el aporte patronal a fin de darle mayor estabilidad al régimen.
- Se tendía a unificar los beneficios equilibrando el presupuesto de las Cajas, (especialmente en lo que tenía que ver con las Cajas del Interior con respecto a las de Montevideo), a través de la creación del Fondo de Nacional de Compensación.
- Se autorizaba, con los excedentes que hubieren después de haber servido las asignaciones correspondientes, a mejorar los servicios y otorgar ayudas extraordinarias (primas por nacimiento o subsidio por fallecimiento).
- Se precisaba el concepto de remuneración.
- Se fijaba recargos para las empresas morosas, se creaba un sistema de penalidades y se establecían una serie de contralores. Todo lo cual redundaba en mayores recursos para el régimen.

El 1° de setiembre de 1953 se promulgó el decreto reglamentario de esta ley. Se trataba de una extensa reglamentación de 82 artículos. Se destacan dos aspectos importantes: la severidad en la exigencia del aporte mediante el cual se financiaba el servicio y la amplitud en la concesión del beneficio.

Los temas que abarcaba el decreto se pueden clasificar en: disposiciones sobre el Consejo Central, disposiciones sobre los regímenes especiales que

caducan, disposiciones sobre los tributarios y beneficiarios (especialmente en lo que tiene que ver con la acreditación de documentación probatoria), disposiciones sobre recargos, disposiciones sobre penalidades y sobre recursos que podían interponerse.

Comentarios a la nueva ley y a su decreto reglamentario

Pese a las mejoras obtenidas y señaladas arriba, persistieron todavía fallas que ya estaban plasmados en la ley madre, las que dieron lugar a las siguientes críticas:

- Las Cajas de Compensación no respondían al cometido que indicaba su nombre. En el régimen uruguayo, cada Caja recaudaba todos los aportes y servía todas las asignaciones. Mientras que el régimen de verdadera compensación (llevado adelante por otros países), se basaba en que el servicio lo cumplían las propias empresas que, además de las remuneraciones, servían las asignaciones a sus trabajadores. Si el monto de los aportes obligatorios superaba el de las asignaciones servidas, el excedente se depositaba en la Caja, si sucedía lo contrario (si el monto de los aportes obligatorios no alcanzaba a cubrir las asignaciones), la empresa recibía de la Caja el importe para financiar el déficit. De esta forma las empresas liquidaban con la Caja los excedentes y déficits.

Expresaba el Dr. De Ferrari⁴ refiriéndose a este tema: *“...las Cajas que creó el legislador no son órganos que intervengan en una operación de compensación, por el contrario, poseen recursos, los recaudan y fijan la asignación y la pagan, no teniendo nada que ver por lo tanto con las Cajas que con ese mismo nombre existían. A estas confusiones se debe que el legislador creara tantas cajas en lugar de centralizar en una sola el funcionamiento de todo el sistema...”*.

Se puede afirmar que paradójicamente, la única Caja que realizaba una función de compensación era el Consejo Central de Asignaciones Familiares, (siendo el único organismo del régimen que no llevaba ese nombre), pero no en la forma en que se hacía en otros países, sino en relación con las Cajas de Montevideo e Interior, para compensar sus desequilibrios.

- Como vimos en el artículo anterior⁵, primero en Europa y luego en América se iba desarrollando una nueva concepción de las AF que tendía a considerarlas una carga que debía gravitar preferentemente sobre el Estado y no sobre la industria, que se debía a todos los menores y no solamente a los hijos de los trabajadores, que la asignación no se la debía encarar como una simple ayuda sino como un apoyo económico de suficiente importancia en concordancia con su función. La crítica expresaba que la nueva ley no contempla estas nuevas concepciones.

- Se consideraba que la financiación del régimen no era la más apropiada ya que se mantenía la aportación patronal como única fuente de recursos. En

⁴ Revista de Derecho Laboral, Tomo III, N°13, Abril 1949, pág. 7.

⁵ S. Santos, “Los orígenes de las Asignaciones Familiares”.

muchos países ya existía la aportación mixta (de patrones y obreros). Esto cobró peso en la medida en que la inflación se fue intensificando. Por otra parte y en relación con el párrafo anterior, el Estado debería velar por la infancia aún de padres no trabajadores.

- Se consideraba que el monto de las AF no era importante. Desde 1950 en adelante, a medida que la inflación aumentaba, los montos de las remuneraciones iban en aumento mientras que las asignaciones se reducían en relación al aumento del costo de vida. Esto hacía que las mismas no pudieran llenar las necesidades familiares.

- Aún quedaban excluidas ciertas categorías de trabajadores. En esta ley no estaban contemplados los trabajadores rurales y los del servicio doméstico. Los funcionarios públicos serían contemplados en una ley especial de presupuesto.

- En general se percibía una falta de liberalidad. No se había universalizado el beneficio, la asignación no era de significación. Se mantenía el límite de edad para ser beneficiario en 16 años, salvo casos especiales. Sucedió lo mismo en cuanto al monto del ingreso para ser tributario. En otros países no existían estas condicionantes y se adoptaban soluciones más liberales y de alto contenido social.

Ley N° 12.157 de 22 de octubre de 1954 – Inclusión del trabajador Rural

Como vimos anteriormente, desde la creación del instituto de AF en 1943, se manejó en las Cámaras legislativas la posibilidad de la fijación de salario mínimo para el trabajador rural así como el servicio de las AF a este sector de trabajadores. El 16 de octubre de 1946 por Ley N° 10.809 se crea el Estatuto para el Trabajador Rural en donde se resuelve, entre otras cosas el salario mínimo, mientras que recién el 22 de octubre de 1954 se resuelve el tema de las AF.

Como antecedentes de esta ley fueron presentados varios proyectos:

- El proyecto del Representante Dr. Tomás G. Brena; el mismo ya había presentado un proyecto de ley en el año 1940, en donde se contemplaba a los trabajadores rurales y domésticos y no había prosperado.
- También se presentaron los proyectos de los Sr. Representantes Fermín Sorhueta por un lado y los Sres. representantes Alfredo J. Solares y Enrique Beltrán.

Prospereó el proyecto del Poder Ejecutivo presentado en 1954. El mismo fue elaborado por el Consejo Central de Asignaciones Familiares sobre la base de la experiencia adquirida a través de la aplicación de la ley 11.618. La Comisión de Legislación del Trabajo presentó un informe con respecto a este proyecto, dirigido a la Cámara de Representantes en donde destacó los principales puntos de importancia de dicho proyecto.

- Se trataba de una reparación de una situación injusta: la exclusión del trabajador rural en el régimen.
- La realidad nacional indicaba: nupcialidad en aumento, mortalidad en descenso, natalidad en descenso, ilegitimidad considerable y especialmente en el medio rural.
- La financiación de las asignaciones rurales se estimaban en 18 millones de pesos. Se pensó en recurrir sólo a la aportación patronal del 6 % sobre las remuneraciones de los trabajadores rurales.
- Se compartía el criterio del Diputado Dr. G. Brena de beneficiar además del trabajador de contrato fijo, a los trabajadores a destajo.

El texto definitivo respondió (como se dijo arriba), al proyecto del Poder Ejecutivo y se plasmó en quince artículos, los cuales se pueden agrupar en cinco grupos temáticos.

- 1 - En relación a la extensión del Régimen a trabajadores rurales y sus alcances, el artículo 1° hacía extensivo el régimen de AF a los trabajadores rurales. La ley consideraba a tales efectos como trabajador rural al que *“preste servicios permanentes o no, en los establecimientos rurales, (mayordomo, capataz, empleado de escritorio, puestero, peón o personal de servicio doméstico) ...”*, dando a sí una definición taxativa.

Además el artículo 2° admite la posibilidad de ampliar el radio de acción de aplicación del régimen, cuando se refiere a los tipos de patrones obligados a efectuar aportes (propietarios, arrendatarios, medianeros o aparceros que realicen explotación agropecuaria en pequeñas extensiones de campo), dejando la iniciativa al Poder Ejecutivo.

- 2 - Por el artículo 3°, la dirección y administración del Régimen quedaba a cargo del Consejo Central de Asignaciones Familiares. Hasta ese momento cada Capital de Departamento contaba con una Caja de Compensación, estas mismas Cajas por esta Ley ampliaban su radio de acción alcanzando a todos los lugares donde estaban radicados establecimientos rurales.

El artículo 4° preveía la ingerencia de otros organismos (como por ejemplo el Ministerio de Ganadería y Agricultura), para el mejor cumplimiento del Régimen, debido a la complejidad y las distintas condiciones del medio rural.

Además la ley otorgaba a los Inspectores del Consejo Central y de las Cajas de Compensación, las mismas atribuciones que los de la Inspección General de Hacienda y del Instituto Nacional del Trabajo a efectos de controlar la aplicación de la ley.

- 3 - Con respecto a la financiación, contabilización y recursos, el artículo 6° fijaba los siguientes recursos:

- a) un aporte patronal del 6 % sobre las remuneraciones en dinero o en especie que se pagare a los trabajadores de establecimientos rurales comprendidos en la ley.
 - b) subvenciones que otorgare el Estado (aunque en principio no se hicieron efectivas, mostraban la preocupación del legislador de que las recaudaciones fueran suficientes) y
 - c) las herencias, donaciones, usufructos o legados afectados a los fines de la ley.
- 4 - Con respecto a los atributarios y beneficiarios, por el artículo 12° se amparaba con toda amplitud al trabajador rural, ya que el derecho a la prestación del servicio alcanzaba también a los trabajadores contratados para cualquier tarea que se realizare en uno o varios actos sucesivos, es decir cuando el establecimiento rural contratase por intermedio de otra firma.
- 5 - Por el artículo 14° se creaba una Comisión Asesora integrada por un representante de la Federación Rural, uno de la Asociación Rural, uno de la liga Federal de Acción Ruralista, uno de la Asociación Nacional de Fomento Rural, uno de la Unión económica del Uruguay y cuatro delegados obreros designados por el Poder Ejecutivo y elegidos entre los candidatos presentados por las organizaciones sindicales más representativas. Las funciones de esta Comisión durarían dieciocho meses a contar de la sanción de la ley. Esta Comisión junto con el Consejo Central debía proyectar las ampliaciones y modificaciones que estimare necesarias al régimen.

Las finalidades alcanzadas con esta ley fueron las siguientes:

- Extensión del régimen de AF (y la función social que llevaba implícita), al medio rural superando una seria omisión con respecto a trabajadores con bajo salario y familias numerosas.
- Potencialidad del régimen para impulsar una unificación de la familia. Se requería el reconocimiento de los hijos como condición esencial para tener derecho al beneficio de las AF; incluso podía llevar a la regularización matrimonial de muchas parejas.
- Se abría la posibilidad de extender el beneficio a otros sectores a solicitud del Consejo Central con autorización del Poder Ejecutivo.
- Se incluía en los beneficios, al servicio doméstico del medio rural.
- Se confirmaba la posición rectora del Consejo Central de AF y se creaba la Comisión Asesora con una amplia y variada integración.

Decreto reglamentario

El 6 de diciembre de 1955 se reglamentó la ley N° 12.157 (al año y dos meses de sancionada la ley). El texto fue estructurado por el Consejo Central y modificado por lo aconsejado por la Comisión Asesora.

El artículo 1° determinaba lo que se consideraba como trabajo rural: “... *toda faena agrícola o ganadera realizada fuera de los centros poblados, que no suponga elaboración o industrialización de productos*”. Es decir que por un lado se requería el distanciamiento de los centros poblados y por otro, el hecho de que no se industrializara o elaborara productos. En caso contrario se consideraban empresas industriales y quedaban sujetas a lo dispuesto por la Ley N° 11.618.

El artículo 2° establecía los cometidos del Consejo Central de Asignaciones Familiares, el artículo 3° fijaba las competencias de las Cajas de Compensación y el artículo 5° se refería a los cometidos de las Agencias de las Cajas de Compensación.

En varias disposiciones se establecía la obligación de aportar a aquél establecimiento que contratase servicios de trabajadores rurales aunque no fuera en forma permanente, sino en uno o varios actos sucesivos (artículo 9°). También a los efectos del aporte, y debido a la obligatoriedad del establecimiento rural de proporcionar vivienda y alimentación a sus trabajadores, se reputaba que dichos servicios tenían un valor ficto de \$ 50,00 que correspondía adicionar a la remuneración que percibía el trabajador para calcular el 6 % de aporte patronal.

Comentarios al régimen implantado en general y a lo legislado para el medio rural

Se continuaba con una financiación en base solamente al aporte patronal. Si bien se preveían subvenciones del Estado, éstas no eran permanentes ni se trataba de una contribución sustantiva.

Se mantenían las limitaciones en la edad para ser beneficiario de las asignaciones y el límite de los ingresos de los tributarios seguía la línea de la ley N° 11.618.

No se arbitraron medios suficientes para asegurar una recaudación necesaria para cubrir el costo de los servicios en un medio donde los establecimientos estaban dispersos y alejados de los centros urbanos. Esto demandaría en el futuro previsión de fondos del Consejo Central y en última instancia del Fondo Nacional de Compensación.

Las Cajas de Compensación seguían sin cumplir la verdadera función de tales.

No se contemplaron casos especiales del medio rural, es decir situaciones que sólo detentaba el medio rural y de las cuales eran ajenos el patrón y el trabajador rural. No era adecuado tratar en igual forma al trabajador rural que

al urbano cuando en muchos casos las necesidades del obrero o empleado rural, eran más pronunciadas y los recursos más reducidos.

Modificaciones sucesivas

A partir de la ley de 1954 que extendía el régimen de AF al medio rural y en base a lo dispuesto en la ley N° 11.618; las modificaciones que se operaron a posteriori, no determinaron cambios fundamentales en las disposiciones vigentes, sino que fueron elevando los topes, ya sea del sueldo del atributario con derecho al beneficio o el monto de la AF por beneficiario. Se verán las mismas en forma sumaria.

Ley N° 12.543 de 16 de octubre de 1958 – Adecuación de tasas, topes y monto de asignaciones

Esta ley sustituía disposiciones referentes al tope autorizado para percibir asignaciones, aumentaba el monto del beneficio y el aporte patronal y modificaba normas y porcentajes del régimen de administración y distribución de fondos.

Cabe anotar que el tope a que se llegaba con esta ley (\$ 750,00) correspondía a la familia tipo de un matrimonio con dos hijos. A partir del tercer hijo se aumentaba en \$ 50,00 por cada beneficiario. Se exigía en caso de trabajar ambos cónyuges o concubinos o de doble empleo de alguno de ellos, la suma de los ingresos, a los efectos del cómputo del sueldo tope.

El artículo 2° extendía las modificaciones al régimen, para el trabajador rural.

El artículo 3° aumentaba el monto unitario de la AF a \$15,00 por beneficiario en núcleos familiares hasta con dos beneficiarios. Hasta cuatro beneficiarios tenían derecho a \$20,00 por beneficiario y \$25,00 para más de cuatro beneficiarios.

El artículo 4° establecía que aunque la relación laboral cesara (con excepción del abandono voluntario), correspondía mantener el servicio de la AF. El Consejo Central con cargo al Fondo Nacional de Compensación, debía prestar este servicio durante el término de seis meses.

El artículo 8° fijaba un aumento de la contribución patronal en un 1 %.

Ley N° 12.572 de 23 de octubre de 1958 – Salario por maternidad

Esta ley instituía un régimen de salarios de maternidad, estando su prestación y administración a cargo del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

El artículo 2° establecía el derecho de percepción de esta prestación a *“toda mujer asalariada que vaya a dar a luz”*.

El artículo 3° fijaba la licencia por maternidad en seis semanas antes del

parto y seis semanas después del mismo, pudiendo extenderse según las eventualidades de cada caso (artículos 4°, 5° y 6°).

El artículo 7° establecía que la madre “*percibirá el equivalente en efectivo a su sueldo o salario*”. En caso de prolongación de la licencia por enfermedad, “*percibirá el 65 % de su sueldo o salario*”.

Comentarios a estas dos leyes

Si bien estas leyes integraban elementos nuevos de importancia (la adecuación de los topes y del monto de las asignaciones y la introducción del salario de maternidad), lo breve de sus disposiciones no lograban mejorar el régimen vigente. Por lo tanto se mantenían las críticas ya formuladas a leyes anteriores, en cuanto a la falta de unidad y centralización del régimen, así como falta de mayor profundización en el contenido social que ya regía en el extranjero y especialmente en el modelo francés, el cual fuera la fuente de inspiración de nuestro régimen.

Es decir que se mantenía la ley del 20 de octubre de 1950 como base de sustento, con los retoques de las leyes posteriores, ampliando el ámbito de acción e incluyendo a trabajadores que deberían haber estado incluidos desde un principio en el régimen.

Por otra parte el aumento de topes y asignaciones, no fueron suficientes para atender las necesidades de la familia trabajadora.

Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 - Licencia anual remunerada

Esta ley se aplicaba al régimen de AF vigente en el período estudiado y tenía como virtud principal, modificar y ampliar el régimen de vacaciones remuneradas para trabajadores del sector privado. Se destaca como disposición interesante el artículo 26° que preveía que el Poder Ejecutivo establecería una Comisión Honoraria de Turismo Social para el trabajador y su familia.

Decreto de 3 de febrero de 1959 – Pago de Licencia anual (industria de la Construcción)

Por el mismo se establecía que la Caja de Compensación N° 17 de la Construcción, tendría a su cargo el servicio de administración y pago de licencias de los trabajadores jornaleros y destajistas comprendidos en los gremios de la industria de la construcción de Montevideo.

Ley N° 12.761 de 23 de agosto de 1960 - Extensión del régimen de AF a Jubilados y Pensionistas

Esta ley de carácter amplio con respecto al régimen de AF, extiende el mismo a favor de los hijos menores a cargo de los jubilados y pensionistas de la Caja Rural y de la Caja Industria y Comercio.

Ley 12.802 de 30 de noviembre de 1960 – Financiación Salario por maternidad (adecuación)

Esta ley modificaba la financiación del salario de maternidad instituido por la Ley N° 12.572 de 23 de octubre de 1958.

Se intentaba solucionar el difícil problema laboral de la licencia de las trabajadoras madres, la cual estaba a cargo exclusivamente de los empleadores; de esta manera estos quedaban en la disyuntiva de restringir la ocupación de trabajadoras casadas o pagar cargas sociales de las que estaban eximidos por convenios internacionales y leyes en vigencia.

El artículo 131° disponía que el aporte patronal jubilatorio sobre los sueldos o salarios que percibieran las beneficiarias de la Ley 12.572 (trabajadora madre), sería de cargo del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

El artículo 132° modificaba el artículo 8° de la Ley N° 12.572. Por el mismo, se aumentaba en 0,555 % (quinientos cincuenta y cinco milésimos por ciento), la contribución patronal sobre las remuneraciones previstas en el artículo 14° de la Ley N° 11.618 de 20 de octubre de 1950.

Ley N° 12.804 de 30 de noviembre de 1960 – Infracciones fiscales

Es una ley presupuestal que en su artículo 375° hacía referencia al régimen de AF. El mismo se refiere a infracciones fiscales (mora, contravención, defraudación y omisión de pago).

Ley N° 13.559 de 22 de octubre de 1966 – Primas por Hogar Constituido, Matrimonio, Nacimiento y otros beneficios

Esta ley introducía nuevas normas, ampliando el régimen de seguridad social vigente en el período estudiado.

Hasta ese momento estaba vigente la ley 11.618 de 1950 que establecía en su artículo 16° la forma en que las Cajas de Compensación calculaban la suma para cubrir las asignaciones a servir. El procedimiento consistía en multiplicar el número de beneficiarios por el mínimo de \$ 7,00. El resultado o remanente podía significar un déficit o excedente para cada Caja. En caso de que fuera excedente, las Cajas de Compensación debían poner a disposición del Consejo Central de Asignaciones Familiares el 70 % de los sobrantes producidos por la recaudación, para integrar el Fondo Nacional de Compensación, mientras que el 30 % restante y demás recursos no obligatorios de las Cajas, podían ser destinados a aumentar las asignaciones en general, a constituir primas de natalidad o subsidios por fallecimiento (y otros beneficios de carácter familiar), a organizar socorros familiares extraordinarios y a la creación y mantenimiento de colonias de vacaciones. Luego de transcurridos cinco años de la promulgación de esta ley de 1950, los excedentes que correspondían al 30 % mencionado como suma total del período 1/10/54 a 30/9/55, ascendían a \$ 4:443.132,77. En los siguientes

cuadros se observa como se distribuían estos excedentes por tipo de servicio y por Caja.

En el cuadro 5 los distintos tipos de servicios se presentan por orden de importancia, en monto total y en porcentaje.

Cuadro 5
Distribución de la extensión social de los servicios con cargo al 30 % de los excedentes por tipo de servicio - período 1/10/54 a 30/9/55
 (en pesos corrientes y porcentajes)

Tipo de Servicio	Monto	%
Asignaciones complementarias y extraordinarias	1.710.325,86	38,49
Servicio Médico y Social	1.579.073,75	35,54
Primas por Nacimiento	453.310,00	10,20
Premios en Efectivo	327.266,14	7,37
Premios en Especie	321.742,03	7,24
Subsidios por Fallecimiento	51.414,99	1,16
	4.443.132,77	100,00

Fuente: Memoria Consejo Central de Asignaciones Familiares – 1954-55, estadística presentada por Cardozo y Foladori.

De la lectura del cuadro 6 se desprende que sólo cuatro Cajas (Nº 19, 16, 35 y 31) otorgaban beneficios de cierta entidad, representando sus excedentes el 52,25 % mientras que las restantes once cajas reunían el 48,75 %.

Cuadro 6
Distribución de la extensión social de los servicios con cargo al 30 % de los excedentes, por Caja - período 1/10/54 a 30/9/55
 (en pesos corrientes y porcentajes)

Nº de Caja	Monto	%
19	\$ 681.122,15	15,33
16	" 537.787,66	12,10
35	" 534.506,59	12,03
31	" 523.856,63	11,79
23	" 415.198,28	9,34
34	" 383.178,24	8,62
18	" 345.946,34	7,79
38	" 240.624,50	5,42
32	" 220.735,71	4,97
17	" 198.314,16	4,46
33	" 142.030,27	3,20
28	" 124.941,04	2,81
36	" 58.532,50	1,32
29	" 36.108,71	0,81
39	" 250,00	0,01
	\$ 4.443.132,77	100,00

Fuente: Memoria Consejo Central de Asignaciones Familiares - 1954-55, estadística presentada por Cardozo y Foladori.

En el cuadro 7 se presentan las cifras alcanzadas por la extensión social de los servicios en el último año previo a la ley N° 11.559, (período 1° de octubre de 1965 a setiembre de 1966).

Cuadro 7

Distribución de la extensión social de los servicios con cargo al 30 % de los excedentes por tipo de servicio - período 1/10/65 a 30/9/66
(en pesos corrientes y porcentajes)

Tipo de Servicio	Monto	%
Servicio Médico y Social	\$ 94.411.462,61	60,30
Asignaciones complementarias y extraordinarias	" 35.628.313,33	22,77
Premios en especie	" 12.593.106,03	8,05
Premios en efectivo	" 11.654.622,98	7,45
Primas por nacimiento	" 1.784.380,00	1,14
Subsidios por Fallecimiento	" 427.116,92	0,26
	\$156.499.001,87	100,00

Fuente: Memoria Consejo Central de Asignaciones Familiares – 1954-55, estadística presentada por Cardozo y Foladori.

Se observa la mayor importancia del servicio Médico y Social (60,33%). Las asignaciones complementarias y extraordinarias representaban el 22,77% y sumadas al servicio Médico y Social significaban un total de 83,10 %.

Concomitantemente las ayudas en efectivo o en especie, las primas de nacimiento y los subsidios por fallecimiento, apenas representaban un 11,90 % del total.

Se tendía a una generalización en la prestación de los servicios. En agosto de 1965 (antes de la promulgación de la ley), se había instituido por convenio, el Beneficio de Hogar Constituido para ciertos sectores de trabajadores.

La ley 13.559 implantaba con carácter general la Prima por Hogar Constituido para toda la actividad privada. Este beneficio (de \$ 300,00), alcanzaba a todos los trabajadores de la actividad privada que prestaran servicios remunerados para terceros, cualquiera fuera la forma de retribución y que tuvieran hogar constituido o que probaren tener a su cargo padres, hijos u otros menores, incapaces o ascendientes. El alcance de esta ley era más general que la Prima establecida por convenio.

Se instituían además con carácter general y con base legal, la Prima por Matrimonio (\$ 1.000,00) y la Prima por Nacimiento (\$ 1.000,00), con las mismas condicionantes que para el otorgamiento del Hogar Constituido.

Además se creaban otros beneficios como los relativos al mejoramiento de la Asignación Familiar y la creación de becas de estudio.

El mejoramiento de la AF consistía en el aumento del 50% de la misma, cuando los beneficiarios iniciaran o continuaran estudios primarios y en un aumento del 100% cuando iniciaran o continuaran estudios secundarios, preparatorios o aprendizajes de oficios, extendiendo en tales casos hasta los 18 años el derecho a percibir dicho beneficio.

A través de estas disposiciones se puede percibir la intención de fomentar la educación de los beneficiarios y el estímulo a seguir una carrera profesional o

el aprendizaje de un oficio; especialmente por la disposición del artículo 9° por el cual se otorgaba dos mil becas de estudios preparatorios, universitarios o técnicos, en institutos de enseñanza del Estado a razón de \$ 2.500,00 mensuales cada una, a favor de hijos de contributivos del régimen.

El artículo 12° establecía los recursos para la financiación de estos beneficios. Eran los siguientes:

- Aumento del 2% de la contribución patronal sobre las remuneraciones.
- Fijación de un 0,5% de contribución sobre las remuneraciones a cargo de los trabajadores.
- Un 1% suplementario al aumento operado en el futuro, a través de los Consejos de Salarios o aplicación de Convenios Colectivos o por otro medio, a cargo del patrono.
- Aumento del 2% en las tasas del impuesto de timbres.
- Aumento de las tasas del impuesto al patrimonio a partir del 1° de enero de 1967.

Cabe destacar el hecho de que por primera vez se instituía el aporte obrero. También se instituyó una contribución patronal suplementaria pero ésta rigió poco tiempo, siendo derogada por la ley de 13 de febrero de 1967.

Además el artículo 8° extendía estos beneficios a los trabajadores rurales y fijaba recursos especiales.

Comentarios de las disposiciones

Se destaca que por esta ley se ampliaban los beneficios del régimen, aunque muchos ya se venían sirviendo por ciertas Cajas de Compensación en base al 30% de los excedentes. De todas maneras esta ley respaldaba en forma generalizada el otorgamiento de la Prima de Hogar Constituido, la Prima por Matrimonio y la Prima por Nacimiento.

En cuanto a las mejores operadas en la AF unitaria, esta ley tendía a una unificación del régimen haciendo primar el Consejo Central de Asignaciones Familiares como órgano coordinador y administrador de todos estos beneficios y tratando de poner en pie de igualdad a todos los contributivos del régimen.

No obstante, el régimen aún adolecía de falta de unidad con cierta desconexión entre el Consejo Central y las respectivas Cajas de Compensación, a pesar de que los modelos extranjeros sí habían evolucionado.

Los montos de las compensaciones no estaban a tono con el costo de la vida. Existía una desproporción entre el aumento de las necesidades del contributivo para la subsistencia de sus hijos y los beneficios otorgados por el régimen.

Los recursos previstos como aportes resultaban insuficientes. Cada vez era más notoria la falta de recursos de las Cajas de Compensación, lo que obligaba a una contribución mayor del Consejo Central a través del Fondo Nacional de Compensación. Esta tendencia como vimos se verificó en un principio en relación a las Cajas de Montevideo e Interior, pero luego se fue generalizando a casi todas las Cajas de la capital. Por lo cual se tendió a que el Consejo Central administrara los recursos para el otorgamiento de los nuevos beneficios implantados.

Otras leyes que amplían la cobertura

Se destacan dos leyes que extienden la cobertura de este programa. La ley N° 13.641 que alcanzaba a los "Vendedores de Diarios" y la ley N° 13.705 de 1968, que alcanzaba a los patronos rurales con ingresos no superiores al salario rural mínimo y que trabajaran directamente sus predios, unificando además los aportes de Jubilaciones y Asignaciones Familiares.

Ley 13.586 de 13 de febrero de 1967 – Financiación Mixta

La situación deficitaria de las Cajas, determinó a poco de promulgada la Ley 13.559, la necesidad de incrementar los recursos para financiar debidamente el régimen.

La ley 13.586 desligaba aún más al régimen de Asignaciones Familiares de las relaciones de trabajo del atributario.

- Afectaba el 50% del Impuesto al Patrimonio a los beneficios de la ley 13.559 ya citada.
- Afectaba un 14% del Tributo de Timbres.
- Se unificaban los aportes patronales de AF y Servicios conexos en un 8 ½ % (para Industria y Comercio) y en 11% (para los empresarios rurales).
- Estas tasas se aplicarían a las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

Se destaca el hecho que de una financiación exclusiva a cargo de los patronos se había pasado a partir de 1967, a una financiación mixta integrada por la trilogía, aportación patronal, aportación obrera y aportación del Estado (a través del 50% sobre el producido de impuesto al patrimonio y el 14% del producido de timbres). De todas formas esta modalidad de aportes no duraría mucho dada las circunstancias ocasionadas debido al atraso del Estado en verter los impuestos señalados.

A pesar del aumento de los recursos se producía un desequilibrio entre las recaudaciones y el monto de los beneficios a prestarse. El Consejo Central de Asignaciones Familiares se encontraba con falta de recursos para financiar los beneficios a otorgar según las leyes dictadas.

Algunas de las causas de esta situación planteada eran:

- El Estado no vertía en forma continua y normal el producido de los impuestos, al Consejo Central.
- A pesar de haber centralizado el pago de las asignaciones, fijando fechas precisas para el mismo, las recaudaciones eran insuficientes. Esto se debía a:
 - Falta de pago por parte de las empresas de los aportes correspondientes con las consiguientes deudas de pago, incremento de expedientes para el cobro judicial y demora en los procedimientos para este cobro.
 - Falta de circulante en el país e inflación que determinaba que las empresas destinaran sus fondos en forma prioritaria, para la adquisición de mercaderías y pago de sueldos, alquileres, aportes jubilatorios, etc.

Se buscaron varias fórmulas que permitieran cobrar las sumas adeudadas por concepto de aportes. De todas formas, la necesidad del Estado de enfrentar la inflación, derivó en la resolución del Poder Ejecutivo de fecha 28 de junio de 1968 (Decreto N° 420) por la cual se creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos.

Resolución N° 57 de COPRIN del 28 de noviembre de 1969 – Salario familiar y adecuación de los montos de beneficios

A partir del año 1968 quedaron prácticamente anulados los Consejos de Salarios creados por Ley 10.449 de 1943 y se creó COPRIN (Comisión de Productividad, Precios e Ingresos).

Entre los cometidos de esta comisión estaba la fijación de los precios de los distintos artículos y de los salarios, tratando de adecuarlos a la nueva política de congelación para enfrentar así la inflación. Con esta finalidad se dictaron varios decretos y resoluciones, entre ellos la Resolución N° 57. Ésta es de especial importancia para el régimen ya que aumenta los salarios teniendo en cuenta las cargas de familia y se encarga al Consejo Central de Asignaciones Familiares, el pago del salario familiar. Su política de “incidencias” permite duplicar el Hogar Constituido y las Asignaciones Familiares.

A este respecto, las disposiciones indicaban:

- a) *“Que es propósito de la Comisión, incrementar de modo efectivo los salarios con la menor incidencia posible en el nivel de precios”,*
- b) *“Que con ese fin se establece un incremento general y básico y otro dirigido a atender las mayores erogaciones que significan las cargas de familia, por lo cual se conjuga la política de estabilización desarrollada por el Poder Ejecutivo, con el interés del trabajador, en cuanto a través de la redistribución propuesta del fondo del salario familiar que se crea, se incrementa de modo notorio los salarios de*

los que perciben menos y que a la vez, tienen mayores carga de familia”.

El aumento se concretó en 8 % con carácter general y básico y se agregaba un 6 % (complementario) destinado al pago del salario familiar. Este último porcentaje debía ser retenido y vertido por las empresas en el Consejo Central de Asignaciones Familiares y con el producido de la recaudación se constituiría el Fondo de Salario Familiar.

Las asignaciones familiares y el hogar constituido se duplicaron entonces a partir del 1° de diciembre de 1969 según el siguiente detalle:

- Hogar Constituido pasó de \$ 1.000,00 a \$ 2.000,00 mensuales
- La Asignación Familiar se modificó de la siguiente forma:
- Pre-escolares, de \$ 500,00 a \$ 1.000,00 mensuales
- Escolares, de \$ 750,00 a \$ 1.500,00 mensuales
- Liceales, de \$ 1.000,00 a \$ 2.000,00

Ley N° 14.617 del 20 de diciembre de 1976 – Eliminación del tope para generar derecho

Esta ley eliminó el tope de sueldos que había hasta la fecha para recibir el beneficio de las AF. Es así que quedaba liberado el tope a partir del 1° de enero de 1977, recibiendo el beneficio todos los niños a cargo de atributarios con relación de trabajo.

En el siguiente cuadro se presentan los atributarios y beneficiarios de AF en donde se puede observar el impacto de esta ley.

Cuadro 8 Número de beneficiarios y atributarios de AF a diciembre de cada año – 1975-1978

	Dic. 1975		Dic. 1976		Dic. 1977		Dic. 1978	
	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.
Mdeo.	136.919	145.231	135.074	159.050	135.757	182.758	138.939	193.094
Interior	108.915	193.187	110.092	205.314	113.954	219.388	123.587	243.941
Total	245.834	338.418	245.166	264.364	249.711	402.146	262.526	437.035

Fuente: elaboración propia en base a boletines estadísticos y memoria anual de AF del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

Consideraciones finales

A modo de síntesis de lo desarrollado, se presenta una breve descripción de los servicios que prestaba el instituto en el período estudiado. Esta enumeración constituye un extracto del Boletín Estadístico de AF de marzo de 1979 y se presenta entre comillas.

“Asignaciones Familiares - Es un sistema previsional paraestatal, para los trabajadores de la actividad privada (tributarios), creado el 12 de noviembre de 1943, que atiende al riesgo en el aumento de la carga económica de la familia, cuando ésta se produce, es decir durante el embarazo, en el nacimiento, en la asistencia preventiva infantil, en la educación y en la recreación.

Los beneficios que el sistema ofrece son de dos tipos: 1) obligatorios y 2) facultativos.

1. Prestaciones obligatorias

Son aquellas establecidas por leyes, decretos o resoluciones promulgadas por el Poder Ejecutivo.

- 1.1) *La Asignación Familiar. Instituída por Ley 10.449. Constituye por su conformación y su destino un auténtico servicio indemnizatorio. Los montos unitarios servidos responden al siguiente detalle:
Prenatales y pre-escolares..N\$ 20,00
Escolares.....N\$ 30,00
Liceales.....N\$ 30,00*
- 1.2) *La Asignación Familiar del Menor con Retardo Mental. Instituída por Ley 13.711. Consagra un régimen de protección al menor con retardo mental en el orden sanitario y en el de las prestaciones del Sistema. La suma que sirve es del orden del doble que la anterior.*
- 1.3) *La Compensación por Hogar Constituído. Instituída por Ley 13.559. Para todos los trabajadores de la actividad privada que tengan hogar constituído. El monto que se sirve (N\$ 1,00) no tiene significación económica.*
- 1.4) *Salario Familiar. Instituído por Resolución N° 57 de COPRIN. Constituye un incremento para los trabajadores de la actividad privada comprendidos en las condiciones generales para la percepción de la prima de Hogar Constituído o Asignación Familiar. Dicho incremento se concreta en la duplicación del monto de los beneficios servidos.*
- 1.5) *Los Salarios de Maternidad. Se instituyeron por Ley 12.572. Beneficia a toda mujer asalariada que vaya a dar a luz.*
- 1.6) *La Prima por Nacimiento. Se instituye por ley 13.559 y por decreto N° 572/74 del Poder Ejecutivo se aumenta el monto a servir. Se establece un aumento a N\$100,00 por nacimiento del tercer hijo legítimo y N\$100,00 más por cada uno de los hijos legítimos siguientes.*
- 1.7) *La Licencia, el Aguinaldo y el Salario Vacacional. La Ley 14.411 establece que será de cargo de las AF, los beneficios establecidos por leyes y decretos sobre licencia anual, sueldo anual*

complementario y sumas para el mejor goce de la licencia, para el caso de los trabajadores directamente afectados directamente en la industria de la construcción.

- 1.8)** *Las Becas de Estudio. Se instituyeron por Ley 13.559 dos mil becas, universitarios o técnicos, e institutos de enseñanza del Estado. El monto es de N\$15.00 y N\$20,00 según el beneficiario resida en el departamento donde estudia o en otro.*
- 1.9)** *La Prima por Matrimonio. La Ley 13.559 instituyó una prima de N\$ 1,00 para todo trabajador de la actividad privada que contraiga matrimonio y luego se aumento a N\$ 2,00.*

2) Prestaciones Facultativas

Son aquellas establecidas por resoluciones administrativas de la Autoridad del Sistema.

- 2.1)** *El Servicio Materno Infantil. Este servicio de carácter médico-social, ampara a madres y niños, beneficiarios de AF. Comprende servicios policlínicos de higiene prenatal y de medicina preventiva infantil y de servicios sanatoriales para maternidad y recién nacidos.*
- 2.2)** *La Asignación Pre-Natal. Tiene por finalidad estimular la asistencia precoz de las futuras madres a los servicios preventivos. Fue instituída el 27/10/65 y su monto es de N\$ 20,00.*
- 2.3)** *La Colonia de Vacaciones. Se creó en 1967, ubicada próxima a la ciudad de San José en un predio de 140 há. aproximadamente. El programa de actividades que ella brinda a los hijos de atributarios del Sistema se divide en recreacional y educacional. Desde 1975 funciona como Centro Educativo durante el año lectivo.*
- 2.4)** *Los Socorros Extraordinarios. Se prestan cuando determinadas circunstancias alteran la economía familiar del trabajador”.*

El 23 de octubre de 1979 en virtud del Acto Institucional N°9 se crea la Dirección General de la Seguridad Social, como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su competencia sería administrar el sistema de seguridad social.

Esta Dirección General estaba compuesta por:

- a) Dirección de las Asignaciones Familiares;
- b) Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad;
- c) Dirección de los Seguros por Desempleo;
- d) Dirección de las Pasividades Civiles y Escolares;
- e) Dirección de las Pasividades de la Industria y el Comercio;
- f) Dirección de las Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico;
- g) Centro de Procesamiento de Datos;
- h) Unidad de la Recaudación y Fiscalización.

Es decir que las AF pasan a formar parte del un sistema de Seguridad Social unificado. Un año después, el 25 de noviembre de 1980 se promulga la Ley N° 15.084 la cual modifica el régimen que veníamos estudiando, siendo esta ley y sus posteriores modificaciones, la que rige actualmente en el Uruguay.

Las prestaciones de AF servidas a los funcionarios del Estado no encuadran dentro de las directivas impartidas por el Consejo Central de Asignaciones Familiares y por las leyes impartidas que tutelan el Régimen propiamente dicho; no obstante representan otra modalidad de prestaciones de seguridad social. Por este motivo, la evolución histórica del Régimen de Asignaciones Familiares en organismos del Estado, será objeto de un estudio separado, pero comparativo con el que se ha realizado en este capítulo.

Referencias bibliográficas

Asignaciones Familiares, “Boletín Estadístico”, varios números.

Asignaciones Familiares, “Memoria Anual”, años 1975 y 1977.

Cardozo, R, y Walter Foladori, 1970, “Régimen de Asignaciones Familiares”, Montevideo, Imprenta Nacional.

Diario de Sesiones N° 79 de agosto 23 de 1950.

Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, “El proceso económico del Uruguay”, Fundación de Cultura Universitaria.

De Ferrari, Francisco, 1949, “El Régimen de las Asignaciones Familiares y su reforma”, en Revista de Derecho Laboral, Tomo III, N° 13, Abril 1949.

Santos, S., 2006, “Los orígenes de las Asignaciones Familiares” en Comentarios de Seguridad Social N° 11, Abril – Junio 2006.

ANEXO

CAJAS DE COMPENSACIÓN DE MONTEVIDEO - AÑO 1948

(en pesos corrientes)

Caja	Gremio Denominac.	Recaudación Anual	Asignaciones servidas	Pagado por Otros Benefic. (1) (Art.39)	Excedentes Acumul.	Atrib. 31/12/48	Benef. 31/12/48	Asig. Unit.
16	Comercio mayor	533.256,27	193.932,99	13.656,21	741.604,54	1.065	1.800	8,00
17	Construcción	811.079,93	711.795,37	---	---	7.858	15.951	5,00
18	Transportes	872.454,29	824.734,60	---	---	7.535	13.704	6,00
19	Comer. Minor.	691.327,95	479.465,66	188.058,80	253.525,41	3.184	5.315	6,00
23	Prof. Lib., etc.	350.433,89	233.199,52	26.127,50	251.981,61	1.326	2.285	6,00
28	Barracas	298.608,72	168.845,47	2.100,00	127.663,25	2.218	4.235	7,00
29	Gráficos	169.733,56	140.820,00	3.200,00	59.675,50	777	1.271	6,50
31	Metalúrgica	453.859,41	308.817,63	---	267.780,02	2.453	4.406	6,00
32	Maderas	350.580,82	212.310,00	51.375,24	59.097,04	1.740	2.960	6,00
33	Confección, etc.	137.207,54	67.987,88	28.071,97	56.187,16	612	1.025	6,00
34	Gastronómico	837.125,52	631.261,21	61.502,25	181.352,90	5.250	8.850	6,00
35	Textil	484.734,32	394.360,89	16.384,00	92.357,48	2.500	4.200	7,00
36	Trabajo a domicilio	156.365,37	68.160,64	---	75.910,05	1.941	3.238	6,00
---	Cinematográf.	53.731,21	38.507,41	1.510,00	10.463,02	330	555	---
		6.200.498,80	4.534.199,27	391.985,97	2.177.597,98	38.489	69.795	---

Fuente: Diario de Sesiones N°79 de la Cámara de Representantes, presentado por Cardozo y Foladori.

(1) Pagado por otros beneficios: Primas por nacimientos, Subsidios por fallecimientos de Atributarios y/o Beneficiarios, Asignación Extraordinaria, extensión de las Asignaciones, Servicio Social, Servicio Sanitario, etc. La Asignación unitaria indica asignación por un menor, luego progresiva según su número. (Caja 16, 19, 20 y 34).

CAJAS DE COMPENSACIÓN DEPARTAMENTALES - AÑO 1948

(en pesos corrientes)

Caja N°		Recaudación Anual	Asignac. Servidas	Asignac. Pendientes	Atribut. 31/12/48	Benefic. 31/12/48	Asignac. Unitaria
1	Paysandú (Ind. Y Com.)	114.073,42	125.245,89	---	1.502	2.750	5,50
2	Paysandú (Transporte)	31.064,18	27.902,45	723,13	634	1.368	2,50
3	Tacuarembó	51.451,55	45.201,74	5.625,00	803	2.502	2,50
4	Florida	31.443,19	19.958,00	10.337,00	408	998	2,50
5	Treinta y Tres	13.378,91	13.007,60	80,25	212	573	2,40
6	Artigas (1)	5.425,61	3.482,00	---	149	412	0,76
7	Salto	93.285,09	85.962,21	7.322,88	1.343	2.951	2,50
8	Maldonado (S.Carlos)	122.457,71	98.332,52	21.712,00	1.858	3.200	3,50
9	Flores	12.429,85	4.525,90	6.500,00	215	586	1,80
10	Soriano (Mercedes)	88.088,47	81.173,53	1.455,53	912	3.097	4,00
11	Rocha	17.049,95	---	16.345,00	405	944	1,50
12	San José	55.506,06	46.065,00	---	980	1.250	3,00
13	Lavalleja	44.326,37	31.074,88	11.926,00	623	1.336	2,50
14	Cerro Largo	33.492,20	---	30.143,00	385	1.136	2,40
15	Durazno	27.869,62	5.093,85	21.128,37	468	1.109	2,00
20	Rivera	37.288,61	28.400,69	8.000,00	859	3.139	3,00
24	Canelones	87.846,45	70.395,25	17.451,20	1.466	3.618	4,00
25	Colonia (Carmelo)	134.391,30	140.969,63	---	1.815	4.415	4,00
26	Colonia (Rosario)	43.777,25	26.160,50	13.628,25	870	2.113	4,00
27	Canelones (L. Piedras)	30.012,86	21.093,50	8.725,00	641	1.161	4,50
30	Colonia (N. Helvecia)	41.276,01	36.716,40	4.559,61	378	871	4,00
37	Río Negro (Frig.) (2)	89.034,05	105.396,18	---	873	1.877	5,70
		1.204.968,71	1.016.158,18	185.662,22	17.799	41.406	---

Fuente: Diario de Sesiones N°79 de la Cámara de Representantes, presentado por Cardozo y Foladori.

(1) Se incluyen datos de 1947 por falta de información referente al año 1948.

(2) Se encuentra en formación la Caja N° 22 que no se incluye en la planilla.