

**LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN DE
ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY**

Soc. Silvia Santos

LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY

1. Introducción

La implantación del régimen de Asignaciones Familiares (AF) en Uruguay tuvo una diversidad de causas. Como en todo fenómeno social, económico y cultural hay una multiplicidad de factores que subyacen en su génesis ya que en todos los planos de la vida existe una multicausalidad que determina la realidad de lo social.

Con respecto al tema que nos ocupa, nos interesa conocer el porqué y el cómo se plasma en la ley este régimen: su ocurrencia en el tiempo, su inicial y tímida incorporación como apéndice o complemento de otra ley, su escueto y circunspecto articulado inicial. Para ello estudiaremos las circunstancias y coyuntura de la época así como los antecedentes nacionales e internacionales que marcaron el proceso de surgimiento y su posterior desarrollo.

Veremos que había en la época un movimiento fermental en apoyo de la instauración de un régimen de AF, pero también se levantaban críticas y voces en contra. En este sentido había un debate en varios niveles; no sólo a nivel parlamentario sino también a nivel del hombre común, había un intenso movimiento de prensa escrita, radial y callejera. Se discutían argumentos a favor y en contra. Se trataba de un concepto nuevo que generaba desconfianza incluso para aquellos que serían los futuros favorecidos.

En muchos hogares, tanto en la ciudad como en el campo, existía una realidad acuciante en cuanto a los salarios de los trabajadores los cuales no podían cubrir los gastos básicos de una familia común y menos los de una numerosa. Se había detectado en forma fehaciente la desnutrición en niños, la cual iba en aumento. Preocupaba el bajo índice de natalidad.

A nivel internacional el Uruguay había asistido a congresos y convenciones en las que se había comprometido con la instauración de un régimen de AF.

En los hechos algunas empresas estatales y también privadas ya estaban efectuando el pago de subsidios familiares.

Es decir había una realidad social, económica y de política internacional que no podía esperar más la intervención del legislador para la creación de una ley que se ocupara de la carga familiar del trabajador.

Pero una vez que la ley N° 10449 de Consejos de Salarios es promulgada el 12 de noviembre de 1943, se plantean nuevas interrogantes; ¿fue una ley incompleta, adosada a otra por falta de capacidad del legislador que no supo comprender el sustrato o fundamento social de la materia que promulgaba? o ¿el hecho de plasmar junto a la tan esperada ley sobre salarios, un

complemento -que por otra parte podía ser mejorado- fue una estrategia para ingresar una ley que por sí sola generaría interminables críticas e incluso rechazos?

Antes de indagar sobre los motivos y las necesidades que se presentaron en el Uruguay de la época, veremos la naturaleza, evolución y objetivos del instituto. Iremos un poco más atrás en el tiempo y exploraremos los orígenes del régimen en el mundo. Ya que en nuestro país había estudiosos, profesionales, y legisladores interesados en la temática, que estaban abiertos a las influencias de otros países.

Con respecto al Uruguay, veremos los orígenes, antecedentes legislativos, las razones internas que tuvo en mente el legislador así como los condicionamientos internacionales. Por último estudiaremos la crítica y su réplica.

2. Naturaleza y Evolución del concepto

Al indagar en la naturaleza del concepto y su evolución conoceremos las consecuencias prácticas que de ellas se derivan.

2.1 Naturaleza social

El concepto de AF surge en el mundo, formando parte del salario familiar a instancias de los sectores cristianos preocupados por la situación de obreros y trabajadores humildes con cargas familiares. Por lo tanto surge como una parte del salario. Luego la AF evoluciona hacia la independencia del mismo.

Todo comienza con el trabajador y su salario. Este debía ser justo en el sentido de que debía contemplar sus necesidades de subsistencia (comida, vestido y habitación) y la de los suyos. Luego se añade la idea del salario familiar; el salario debía hacer frente también a las cargas familiares. Es decir que hay un principio de justicia salarial y también un concepto moral por el cual el salario debía contemplar las obligaciones a que está sujeto el padre de familia.

Este principio de equidad era incuestionable, sin embargo fue problemática la implantación de un salario familiar. El principio tiene una raíz social, filosófica, moral y religiosa. Lo evidencia las primeras experiencias de implantación privada que estuvieron a cargo de patronos con tendencias cristianas. Como ejemplo tenemos las Cajas de Harmel en Francia que fueron una solución dada a la problemática que representaba la implantación de un salario familiar. El principio de equidad que sustentaba el salario familiar era incuestionable pero si se remuneraba mejor a los obreros con familia, las empresas iban a tender a tomar a obreros jóvenes y sin familia. Las Cajas de Harmel eran una solución para atender las necesidades de la familia del trabajador dado que los salarios eran insuficientes. Veremos su funcionamiento más adelante.

2.2 Naturaleza Jurídica

En Francia la AF surge como una liberalidad o facultad de la iniciativa privada a favor de los trabajadores con cargas familiares. Esto implicaba que la AF tuviera una naturaleza salarial.

En cuanto a la doctrina, hay estudiosos que sostienen que la AF aparece como un accesorio del salario y por tanto tendría la misma causa jurídica y las mismas condicionantes del salario. Esta tesis no era compartida por todos ya que no existía un texto legal que declarara obligatorio el beneficio y por lo tanto el mismo quedaba librado a la voluntad del patrono el otorgarlo. Expresaban que no había relación jurídica entre el salario y la asignación entre otras razones porque la asignación también se percibía estando el obrero desocupado mientras que el salario no.

Quienes defendían la naturaleza salarial de la asignación expresaban que la "AF tenía su origen en el contrato de trabajo y la causa jurídica fue la obligación del obrero de prestar un trabajo y el interés que encontró el patrono en la ejecución de esta obligación".

Existieron muchos argumentos a favor y en contra pero a partir de la ley del 11 de marzo de 1932 que declaraba obligatorio el pago de AF en Francia, se entendió que las mismas no formaban parte del salario. Más adelante en el tiempo, un fallo de la Corte de Casación del 11 de febrero de 1948 decía: "La Corte, ha decidido que la asignación familiar siendo acordada, no a título de retribución del trabajo cumplido por el obrero, sino a toda persona asalariada o no, con el fin de asegurar la guarda y alimentación de los niños que son los verdaderos beneficiarios, no pueden constituir un suplemento del salario". Esta sentencia está incorporando las AF al sistema de seguridad social.

La doctrina belga no consideró las AF como salario ya que la ley del 4 de agosto de 1930 dispuso la obligatoriedad de las mismas y dispuso expresamente que no eran un suplemento del sueldo. Además el Parlamento lo califica de "servicio social".

En la doctrina italiana la asignación aparece como una parte complementaria del salario pero con carácter social. Las distintas doctrinas también la consideran como "elementos de la retribución", "indemnización sui-géneris", "instituto asistencial", "una especie de seguro", "medida asistencial con tendencia a la forma asegurativa".

La doctrina española parece converger en el entendido de que la AF constituye una medida asistencial con tendencia a la forma de seguro como en uno de los conceptos italianos.

Nuestra doctrina consideró a las AF como un elemento desvinculado del salario. El Dr. Francisco de Ferrari que determinó algunas características del régimen, opinaba que el salario estaba destinado a retribuir el trabajo mientras que las AF debían garantizar los medios de existencia de las familias numerosas.

El Dr. Ruben Caggiani, catedrático y Abogado Asesor del Consejo Central de Asignaciones Familiares, en la Revista de Derecho Laboral de abril - junio, de 1953 expresaba: "La asignación familiar constituye una prestación complementaria normalmente de la remuneración personal del trabajador, que atiende no a su productividad individual, sino a sus cargas infantiles y por ello es independiente del salario, tendiendo a aumentar los recursos con que normalmente el trabajador debe hacer frente a los gastos que demandan sus hijos o menores a su cargo... presentando ciertos aspectos semejantes a un tipo de seguro social". También hace una definición del subsidio desprendiéndose de la misma una serie de consecuencias prácticas. Define a las AF como una prestación en dinero o en especie, entregada periódicamente a quien tenga a su cargo los menores de todo trabajador de recursos limitados, destinada a la alimentación, vestido, educación y asistencia médica de los beneficiarios".

Las consecuencias prácticas de esta definición tienen que ver con los cálculos para indemnización por accidentes del trabajo o enfermedad profesional, para determinar el salario mínimo, para calcular la indemnización por despido, para determinar la pensión alimenticia que fija el Juez de Menores, para fijar las cotizaciones sobre las remuneraciones a los efectos jubilatorios. En estos cálculos y fijación de montos, la AF no se toma en cuenta en virtud de que no se la considera como integrante el salario base.

2.3 Naturaleza financiera

En los orígenes las AF se financiaban con aportes patronales por lo que se estudiará la naturaleza u origen de dicho aporte. Las opiniones se centraban en la discusión sobre si éstos aportes constituían un impuesto o no.

Al igual que en el apartado anterior, veremos algunas doctrinas de distintos países para luego estudiar la de nuestro país; veremos que en todos hay divergencias de conceptos.

En la doctrina francesa había opiniones encontradas en cuanto a si la contribución patronal era un impuesto. Se hablaba de para-fiscalidad del impuesto. Se trataba de recursos no contabilizados en el presupuesto y de imposiciones establecidas y recaudadas por organismos distintos al Estado. De todos modos la doctrina francesa mayoritaria entendió el aporte como un impuesto.

La doctrina Belga, también contiene opiniones encontradas. Algunos autores sostenían que las cotizaciones, aún siendo legalmente obligatorias no eran destinadas a cubrir las cargas públicas, sino que conservaban su carácter propio de contribuciones a una obra de ayuda mutua solidaria y no participaban de la naturaleza de los impuestos. Decían que no se trataba de un impuesto sino de un salario solidario.

La doctrina italiana varía entre considerar a los aportes como un impuesto o como un aporte para-fiscal.

En la doctrina nacional, se mantenía la controversia que había a nivel internacional. Los especialistas sobre seguridad social lo consideraban aporte, contribución o cotización. Los técnicos en finanzas lo consideraban como un impuesto.

Tanto el Dr. De Ferrari como el Dr. Ruben Caggiani no la consideran un impuesto. El primero las considera como aportes, ya que originariamente fueron prestaciones voluntarias. El Dr. Caggiani afirmaba que “Es una contribución de derecho público de origen gremial o profesional, a cargo del patrono que del punto de vista jurídico, económico y social puede considerarse como un complemento del salario, constituyendo un “salario” solidario o socializado que encuentra su fundamento en el trabajo prestado por el trabajador”.

Dentro de los que opinaban que era un impuesto, había quienes a raíz del creciente intervencionismo del Estado hablaban del nuevo concepto de parafiscalidad. Consideraban que si bien ciertos elementos de forma le quitaban al aporte patronal su calidad de impuesto, no era suficiente para anular su naturaleza íntima, y que por lo tanto sería un impuesto especial, llamado parafiscal.

2.4 Naturaleza económica

Según Cardozo y Foladori (“Régimen de Asignaciones Familiares en el Uruguay”), en un principio el papel que desempeña la AF dentro de la economía del país no fue suficientemente considerada. A pesar de su importancia creciente no se la consideró como un elemento relevante y en consecuencia no hubo en la época estudios técnicos sobre el rol económico del instituto y su participación o peso en la economía del país.

Los autores intentaban determinar donde intervenían los seguros sociales (y dentro de éstos las AF), dentro de la circulación de las unidades económicas del país. Expresaban que por un lado había un flujo de pago de seguros sociales e impuestos hacia el Estado por parte de empresas y unidades de consumo y por otro lado el Estado volcaba prestaciones sociales, como Rentas de Transferencias hacia las unidades de consumo. Las transferencias se distribuían sin contrapartida directa en razón de su naturaleza y de su finalidad y las AF figuraban dentro de estas transferencias. Por lo tanto podía considerarse un reparto financiero.

3. Objetivos y políticas de las AF

Como se puede apreciar, en la lista de países en donde más tempranamente se fueron implantando las AF, el objetivo global o primigenio era aliviar las cargas familiares. Luego el instituto va evolucionando en cada país según la realidad que lo condiciona y se van fijando otros objetivos más mediatos. De todas formas las asignaciones mantienen a través del tiempo la finalidad primaria: hacer que la sociedad reconociendo los derechos del niño y las obligaciones que tiene para él, asuma parcialmente la carga de alguno de sus miembros.

Por lo general en la mayoría de los países en donde surge el régimen (es también el caso nuestro), los salarios resultan insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de las familias numerosas haciendo peligrar el desarrollo mental y físico de los niños. En los países subdesarrollados juega un papel importante la inflación que hace que los salarios no alcancen, en especial a las familias con muchos hijos que son aquellas de más bajos ingresos. En los países europeos las guerras han jugado un papel que ha intensificado las penurias de familias pobres. A partir de estas situaciones penosas y de riesgo, las AF surgen y evolucionan con el principal objetivo de mejorar las condiciones en que son criados los niños y fortalecer el medio familiar en que viven.

Pero además, se puede enumerar otros objetivos o políticas nacionales.

Desde que surgen como un complemento del salario y por lo tanto están ligadas al desempeño de una actividad profesional el legislador busca como finalidad el estímulo al trabajo beneficiando a aquellos trabajadores que desarrollan un oficio o trabajo técnico.

Algunas legislaciones como la francesa tendieron a favorecer el afincamiento de la familia en el país natal protegiendo al nativo, no otorgándole el derecho de las AF al nacido en el extranjero. Sin embargo en otros países se tendió a beneficiar a todo niño aún siendo hijo de trabajador no asalariado y de extranjero, después de algunos años de residencia en el país y ejerciendo alguna actividad laboral, constituyendo esta una política de expansión nacional.

A medida que los salarios se separan de las asignaciones, se pudo frenar el aumento de los salarios al otorgar asignaciones a familias con hijos. Esta es una de las razones por las cuales fueron combatidas incluso por aquellos a quienes favorecían. Los sindicatos entendían que el aumento de las asignaciones frenaban la suba de salarios. Esta oposición fue revirtiéndose en la medida en que las asignaciones constituyen un régimen nuevo y separado. Sin duda en épocas de inflación se trató de contemplar principalmente a los jefes de familia más necesitados, aquellos con varios hijos, tratando de enlentecer la suba de los salarios mediante la aplicación de las AF.

Otro objetivo fue paliar el bajo índice de natalidad constatado en numerosos países (el Uruguay como veremos más adelante, también tuvo el mismo inconveniente). En algunos países como Francia o Brasil, se otorgaban las AF a partir del segundo hijo en el primer caso y del octavo en el segundo. En otros países se aumentaba el porcentaje de la asignación a medida que aumentaba la cantidad de hijos.

Estas medidas no tuvieron tanto éxito como aquellas de carácter más especializado ya que se constató que al aumentar el estándar de vida la natalidad disminuye. En cambio hay otras medidas relacionadas con las AF con mayor focalización sobre las políticas natalistas. Las asignaciones

prenatales estaban pensadas para desestimular el aborto y lograr que se cumpliera con los controles médicos prescritos.

Desde el punto de vista económico, teniendo en cuenta que las familias más numerosas son aquellas de menores ingresos, se observa un objetivo de modificar la distribución del ingreso. Este objetivo depende de cómo se financian estas prestaciones. En este sentido, el resultado no será el mismo si la prestaciones son financiadas por el empleador, por los trabajadores mismos o por el Estado.

Otro objetivo económico similar al anterior es mantener el poder de compra de las familias de bajos ingresos. En los momentos de aumento del costo de vida las AF que se otorgan a quienes más lo necesitan permiten que no se repercuta en los precios.

El fomento de la educación es otro objetivo que no por comentarlo en último lugar deja de ser fundamental. En algunos países este aspecto educativo ha sido fundamental como por ejemplo en Nueva Zelandia donde las asignaciones deben de servir únicamente al mantenimiento y educación de los niños.

En muchos países, como en el nuestro la legislación propendió a la formación intelectual del niño y se exigió controles de asistencia a establecimientos correspondientes. Al comienzo los límites de edad del beneficiario eran entre 12 y 14 años y luego se fueron extendiendo en función de la continuidad de los estudios. Las edades en algunos países llegan hasta 20 años e incluso 25 años con la condición de que el joven continuara estudios secundarios e incluso superiores.

El aspecto educativo e incluso formativo está estrechamente ligado a la formación y mantenimiento de ciertos valores de responsabilidad, superación mediante el esfuerzo del trabajo y el estudio para propender a una vida digna en lo personal y lo social.

4. Evolución de las AF en los distintos países

Con la revolución industrial aparece el proletariado, el cual trabajó en sus inicios en condiciones denigrantes y penosas. El movimiento de industrialización provocó la afluencia de trabajadores a las ciudades muchas veces separados de sus familias y desprovistos de los medios para sobrevivir. El maquinismo aumentó la frecuencia y gravedad de los accidentes de trabajo. Se producen crisis económicas cíclicas. A esto se suma la primera guerra mundial y la depreciación monetaria que afectó grandes grupos de población y especialmente a individuos de edad avanzada y jefes de familia numerosa, imposibilitándolos de protegerse contra los riesgos sociales.

Surgen entonces partidos políticos, escuelas económicas y pensadores sociales con inquietudes en cuanto a la instauración de protecciones a favor de los trabajadores. Este pensamiento económico tiene la idea latente de atender las cargas de familia de los obreros. Pero son las doctrinas

inspiradas en el cristianismo las más comprometidas con la creación de formas de propender al desarrollo de la familia y atender a sus necesidades. Los economistas católicos desarrollaron sus ideas en Francia, Bélgica, Inglaterra, Italia, Suiza y EEUU. Varios de ellos seguían los principios expuestos en 1891 por el Papa León XIII en sus encíclica *Rerum Novarum* sobre la condición de los obreros.

En Francia los orígenes del régimen de las AF estuvo en la iniciativa privada. Hubo iniciativas aisladas que se remontan a la segunda mitad del siglo XIX. En 1860 el Ministerio de la Marina establecía una asignación diaria por hijo a favor del personal marino con cargas de familia. Antes de la primera guerra Mundial diversas empresas adoptaron la iniciativa de conceder AF a su personal. El número de empresas fue en aumento a partir de 1910. Se trataba de empresas públicas o privadas con monopolios, por lo que la institución de las AF no repercutía sobre los precios. Eran empresas ferrocarrileras, minas de carbón y firmas dedicadas a la fabricación de armas. Alrededor de 1920 hay una ampliación de las AF en la industria privada. Luego de la primera Guerra Mundial los precios subían rápidamente y los salarios no podían ascender a la par. El poder de compra de los trabajadores retrocedía y la situación de los asalariados con cargas de familia era dramática.

En 1919 se crean las primeras Cajas de Compensación que fue una solución para el problema de los empresarios que tenían personal con cargas de familia y debían elevar los precios de venta a fin de hacer posible el pago a estos empleados. Dos industriales, el Sr. Romanet en Grenoble y el Sr. Marcesche en Lorient, cada uno por su lado, idearon la forma de crear organismos encargados de distribuir entre las empresas adheridas la carga del pago de las AF, así se originan las Cajas de Compensación.

Bélgica inició el régimen alrededor de 1924 después de la primera guerra Mundial. Los empleadores para otorgar AF y no estar en situación de inferioridad frente a sus competidores, se agruparon en una Caja común comprometiéndose a efectuar pagos proporcionados con el total de los salarios abonados a su personal, encargándose la Caja Común de asumir el pago de asignaciones.

En Italia las AF se iniciaron en 1934. El régimen era obligatorio pero limitado a los trabajadores de la industria. También se estableció una Caja de Compensación financiada por cotizaciones de patronos y obreros en partes iguales.

En Gran Bretaña existían regímenes voluntarios de poco alcance. El más importante fue creado en 1926 por Sir William Beveridge, director de la Escuela de Ciencias Económicas de Londres y para el personal de dicha escuela. En este país, la creación del régimen legal de AF es más tardío, en 1945 constituyendo la condición previa para la introducción de un régimen unificador y general del seguro social.

En lo que era la República Federal de Alemania, hasta el año 1953 no se reglamentó las AF por ley, pero habían asignaciones para los hijos de

funcionarios, empleados y obreros al servicio del Estado y de los Municipios y Organismos de Derecho Público. En el sector privado las empresas mineras eran las precursoras del sistema pero también hubo esfuerzos en las industrias químicas y en las industrias de la tierra y de la piedra. Se trataba de convenios entre los empleadores y los trabajadores.

En los Países Bajos desde 1917 existieron reglamentaciones introduciendo el pago de AF a favor de ciertos grupos de funcionarios.

En Nueva Zelandia en 1926 aparece la ley de AF con amplia base nacional. El estado decide asumir la responsabilidad del bienestar de las familias de modesta condición. El pago no estaba sujeto a cotizaciones y se concedía previo cálculo de los medios de subsistencia.

En general las primeras iniciativas de AF se remontan a fines del siglo XIX y se afirman y perfeccionan en la primera mitad del siglo XX, siendo un acontecimiento económico de amplia trascendencia social. Para los países europeos, la primera guerra mundial tuvo un especial papel en la concesión de subsidios para las cargas familiares. Por un lado las empresas involucradas en la economía de guerra tenían disponibilidad como para compensar a los obreros que trabajaban muchas horas por día pero por otro lado el alto costo de vida provocado por la guerra hacía que los salarios no fueran suficientes; tuvo que existir una consideración especial los jefes de familia.

Una vez terminada la etapa de las iniciativas privadas de carácter voluntario, en la medida de que el régimen de AF comienza a ser creado y regulado por normas jurídicas a través de las reglamentaciones en los distintos países aparecen otros objetivos y políticas algunas con objetivos demográficos destinadas a combatir la baja natalidad, propender la constitución legítima de las uniones maritales, amparar en lo económico, social, cultural y moral a la niñez y adolescencia.

Al constatarse la incidencia del régimen en el mejoramiento de las condiciones de la familia en el mantenimiento de una población estable, los gobiernos utilizaron las prestaciones de asignaciones como medida para lo que denominaron "batalla demográfica". Luego con la segunda guerra mundial, hubo que integrar las asignaciones en los regímenes de seguridad social para enfrentar problemas de hambre, desocupación y muerte, protegiendo a las familias numerosas mediante planes nacionales.

Para el año 1947 los países que habían implantado el régimen en el continente europeo eran Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rumania, Suecia, Suiza, URSS, Yugoslavia, Reino Unido e Irlanda.

En América del Norte, tenemos a Canadá, habiendo en EEUU solamente un subsidio para huérfanos. En América del Sur tomaron la iniciativa Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia y Perú con una sola categoría de trabajadores amparados. En extremo Oriente Australia y Nueva Zelandia

implantaron la obligatoriedad del pago de subsidios familiares. En Oriente Central, sólo se registra el Líbano.

5. Orígenes del régimen en el Uruguay

En este capítulo veremos las causas que llevaron a la aplicación de la ley de AF en nuestro país. Como se dijo antes, las mismas son múltiples y en algunos casos tienen características similares con los orígenes de otros países europeos. Comenzaremos por aquellas que están directamente relacionadas con la realidad social y económica uruguaya y luego veremos acontecimientos que influyeron desde el exterior.

En el plano interno había un gran debate sobre la temática de AF pero aún así se necesitó diez años para que se concretara en ley el anhelo de muchos. Entre los años 1932 y 1933 surgen movimientos sociales liderados por la Unión Democrática Cristiana a favor de la implantación de las AF, para fortalecer los salarios de las familias de los trabajadores y favorecer la natalidad. Los principios cristianos evocaban la Encíclica del Papa Pío XI “*Quadragesimo Anno*” en donde se reivindicaba un salario familiar para todo hombre y una vivienda decorosa para la persona humana. Se entendía que estos postulados eran esenciales para todos, eran mandatos fundamentales.

Con el surgimiento del Código del Niño en 1934, se había producido un intenso debate sobre esta materia con propaganda de prensa, radial y callejera, publicación de folletos, varios proyectos de ley e informes de comisiones.

También existía la urgente necesidad de estructurar un régimen de fijación de salarios con la creación de organismos que garantizaran una mayor justicia social. Surgen entonces varios proyectos de ley pero ninguno de ellos llega a ser promulgado hasta el año 1943.

5.1 Antecedentes legislativos

Antes de entrar en ámbito relacionado con las leyes, hay que recordar que también el constituyente tuvo presente la situación de las familias y sus hijos. Está dispuesto en la Constitución de la República de 1934 en su artículo 41: “el cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios siempre que los necesiten.”

En 1936 se presenta en la Cámara de Representantes, el proyecto de los diputados Regules y Tarabal redactado por los señores Dr. Tomás Brena, Julio César Pandolfo y Juan Rey Bouzamayar, que establecía la obligatoriedad de las Cajas de Compensación. Este proyecto tiene su antecedente en el folleto redactado por el Dr. Brena y los señores Rey y Pandolfo titulado “*Las Asignaciones Familiares y las Cajas de Compensación*” del año 1935, el cual resumía los estudios realizados por la

Unión Democrática Cristina. El proyecto Regules-Tarabal se aprueba en dicha cámara pero no llega a ser sancionado.

En este mismo año también surge el proyecto de Casas Araújo con lineamientos generales sobre pago de subsidios familiares pero no se aprueba. En 1941 el Dr. Emilio Frugoni presenta un proyecto sobre régimen de AF. En setiembre de 1941 el Poder Ejecutivo presenta un proyecto sobre salario rural y doméstico. En noviembre del mismo año se presenta otro proyecto, fruto de los resultados de la Investigación Parlamentaria (este punto se desarrolla más adelante), que unifica los proyectos del Dr. E. Frugoni, del Poder Ejecutivo y del proyecto de los diputados Regules-Tarabal. Este proyecto que se aprueba en la Cámara de Representantes, plantea la obligación de crear Cajas de Compensación, proyecta la Institución de los Consejos de Salarios tripartitos para la fijación de salarios, el salario del trabajo rural y el doméstico. Tampoco llega a ser sancionado. En abril de 1942 el Poder Ejecutivo envía un proyecto al Consejo de Estado en donde se eliminaba el salario rural y doméstico pero se mantenían las AF. Tampoco es sancionado pero el 22 de marzo 1943 el Poder Ejecutivo, siendo presidente el Dr. Juan José de Amézaga, vuelve a presentar un proyecto a la Asamblea General con un contenido más depurado pero abarcador de todos los puntos claves del problema: Consejos de Salarios, salario legal base, salario rural, salario doméstico y Asignaciones Familiares. La Comisión parlamentaria elabora un nuevo proyecto en junio de 1943; el mismo se aprueba en cámara de Diputados con exclusión del salario rural y salario doméstico, en octubre éste pasa a la Comisión de Previsión y Asistencia la que aconseja aprobarlo sin modificaciones y el Poder Ejecutivo lo promulga el 12 de noviembre de 1943.

Se consideró la disyuntiva de incluir las AF dentro de la legislación específica del salario o seguir el concepto moderno de Seguridad Social y mientras no existiera un agrupamiento común dentro de un sistema de seguridad, ir al dictado progresivo de estas normas. Se manejó la posibilidad de separar las AF del proyecto de salarios y unirlo al proyecto de seguro de maternidad y crear así la Caja de Maternidad y Asignaciones Familiares, fundamentando que la AF era independiente del salario ya que éste era la retribución de un servicio prestado mientras la AF estaba basada en lazos de solidaridad colectiva. Se consideró oportuno aprovechar la ley de salarios que no iba a ser resistida para poder dar origen a un instituto que de otra forma, de esperar una sanción independiente o junto al seguro de Maternidad, hubiera demorado aún más en el tiempo.

A pesar de idas y venidas, de la entrada y salida de las AF en los proyectos de ley presentados y de sus múltiples modificaciones, los estudiosos coinciden en considerar como fuente de las disposiciones sobre AF que se plasmaron en ley en 1943, al proyecto presentado en el año 1936 por los diputados Dr. Dardo Regules y José María Tarabal. El proyecto tenía los siguientes capítulos: 1) De la Afiliación a las Cajas, 2) De las AF, de los tributarios y beneficiarios y los sueldos, 3) De las primas de nacimiento, 4) De la Dirección y Administración, 5) De la capacidad y personería, 6) De los sueldos fictos e integración de las remuneraciones, 7) De los recursos de las

Cajas, 8) del Comité Central y sus atribuciones, 9) De la Conciliación y el Arbitraje, 10) Del Seguro Familiar, 11) Del Ministerio de Industrias y Trabajo, 12) De las Sanciones, 13) De las Asambleas y Elecciones, 14) Disposiciones Generales y 15) De las organización de la ley. Tenía 54 artículos.

5.2 Resultados de la Comisión Investigadora Parlamentaria

Otro antecedente de las AF fue el informe de la Comisión investigadora designada en el año 1939 con el cometido de estudiar las "Condiciones de vida, trabajo y salario de la clase obrera" .

Existía en la época un incremento de huelgas fruto de los exiguos salarios y malas condiciones de trabajo. Se solicita y se aprueba la creación de una Comisión Investigadora Parlamentaria. La mismo presenta un informe en mayo de 1940 que pone en evidencia indiscutible la situación de los trabajadores. La Comisión estaba integrada con diputados de todos los sectores políticos y recorrió todo el país recogiendo informes in situ de una realidad apremiante.

Los temas sobre los que trabajó la Comisión fueron: vivienda, salario, ambiente de trabajo, protección industrial y desequilibrio entre capital y trabajo. AF. La investigación reveló que los salarios eran insuficientes desde el punto de vista individual y familiar por lo que no alcanzaban para mantener una familia poco numerosa. La vivienda era misérrima y en ubicación inadecuada. La alimentación era insuficiente. El sistema de trabajo era agotador. Los ambientes de trabajo no cumplían con condiciones mínimas de higiene y seguridad. El desequilibrio entre el salario masculino y femenino era muy marcado; cuando el salario masculino oscilaba entre 37 y 45 pesos mensuales, el salario femenino oscilaba entre 9 y 15 pesos. También se constató falta de coordinación de la actividad industrial y desequilibrio entre capital y trabajo.

La Comisión tenía funciones de proposición legislativa por lo que sus conclusiones se tradujeron en un proyecto de ley, el cual fusionaba otros tres proyectos anteriores: dos sobre Consejos de Salarios del Dr. Emilio Frugoni y del Poder Ejecutivo y uno del sector de la Unión Cívica presentado en 1936 por los Dres. Regules-Tarabal sobre AF y Cajas de Compensación. Como vimos más arriba, el proyecto fue sancionado en cámara de Diputados pasando al Senado en 1941, donde queda detenido hasta el golpe de Estado de 1942.

5.3 Otras razones

Otra razón para el surgimiento de las AF fue utilizarlas como medio para combatir el bajo índice de natalidad. Este punto no es más que la continuación del que se desarrolló cuando se trató el tema de los objetivos, ya que la legislación en materia de AF siempre está relacionada con una política demográfica. Nuestra país, al igual de lo que sucedía en muchos países en el mundo, existía una natalidad decreciente. La Comisión de

Legislación Social en 1943 planteaba que el sistema de AF era absolutamente necesario para paliar el fenómeno de la desnatalidad.

Se había constatado que la natalidad decrecía rápidamente mientras la mortalidad decrecía con ritmo lento. Era mayor la mortalidad de hijos naturales que de hijos legítimos. La nupcialidad se había quedado estancada. El crecimiento vegetativo era cada vez menor.

A esta situación se agrega la situación de extrema pobreza en que se desarrollaban y crecían los niños. El miembro informante de la Comisión, Roberto Berro, expresaba los promedios crecientes de desnutrición en niños hijos de familias obreras y hogares humildes, basado en datos estadísticos.

Con respecto a la baja nupcialidad, las AF tendían indirectamente al aumento de los matrimonios. Pero la legislación de todos modos amparaba tanto a los hijos legítimos como naturales ya que era prioritario favorecer el crecimiento, alimentación y educación de los niños, sin importar el origen legítimo o ilegítimo, teniendo en cuenta además que gran proporción de hijos naturales provenía del sector obrero.

5.4 Causas externas

Con respecto a las causas que influyeron desde el exterior, el Uruguay se había comprometido con varios compromisos internacionales, no sólo en América sino también con la Organización Internacional del Trabajo, organización que preconizaba la implantación de subsidios familiares. Además existían otros regímenes legales en América Latina y Europa.

Cronológicamente el primer compromiso que adquiere nuestro país es en la Conferencia Panamericana celebrada en Lima en 1928. El Uruguay no sólo estuvo presente sino que dio su voto afirmativo en cuanto al establecimiento de subsidios familiares. Cabe destacar que la primer ley sobre AF en el continente Americano es aprobada en Chile en el año 1937.

En la undécima conferencia General de la OIT realizada en Ginebra en 1928 nuestro país suscribió y ratificó el Convenio No. 26 por el cual el Uruguay quedaba comprometido a establecer métodos para la fijación de salarios mínimos. Precisamente las AF surgieron conjuntamente con la implantación de los Consejos de Salarios y la fijación del salario mínimo.

En 1934 el miembro informante de la Cámara de Senadores, Senador Roberto Berro, participa en el Segundo Congreso Americano de Eugenesia en Buenos Aires. En este congreso se precisa el principio de la AF.

En octubre-noviembre de 1941 el Uruguay asiste junto a 40 países, a la Conferencia de la OIT en Nueva York. Allí se aprobó una resolución en donde se planteaba la necesidad de que los organismos encargados de resolver problemas relativos a intereses de empleadores y trabajadores, debían incluir a representantes de ambas partes. El caso típico fue la fijación del salario, el cual estaba estrechamente relacionado con las AF.

También hubo otros documentos y declaraciones que tuvieron influencia en nuestro país y en otras naciones como la Carta del Atlántico del 12 de agosto de 1941. Como se vio más arriba, la OIT antes y después de la guerra mundial realizaba conferencias y recomendaciones. En América había un espíritu favorable a la seguridad social que se plasmó en varias conferencias. En Santiago de Chile en 1936 y 1942 (año en que se celebró la primera Conferencia Internacional de Seguridad Social), en la Habana en 1939, en Lima en 1940.

Antes de salir de nuestro continente se debe destacar como antecedentes, las leyes surgidas en Chile y Brasil; esta última se tuvo en cuenta con respecto a la financiación.

También tuvieron influencia en la ley que nos ocupa los principios aplicados en algunos países europeos. En sus exposiciones de motivos los miembros informantes hacían referencias al sistema francés, elogiando la actitud de algunos industriales católicos y expresando que ellos mismos compensaban los gastos de los obreros con familia numerosa a través del salario familiar. Se evocaba a Emilio Romanet de Grenoble el cual había ideado las Cajas de Compensación.

La influencia del sistema inglés también se evidencia en los informes a las Cámaras del informante Roberto Berro, quien citaba el plan Beveridge que establecía la necesidad de las asignaciones infantiles. La ley belga de agosto de 1930 también fue tomada en cuenta.

Si bien no se tomaron en cuenta todas las ventajas y experiencia de esos regímenes, la influencia que ejerció sobre los legisladores fue decisiva para sentar las bases de la nueva ley.

5.5 En los hechos...

Expresamos anteriormente que ya por principios de la década del 30 había un movimiento de prensa muy intenso, se había presentado un proyecto de ley en 1936 y luego otros. Pero en los hechos el régimen ya estaba instaurado en forma privada por empresas particulares y por algunos organismos públicos, siguiendo los pasos de Francia y Bélgica.

En Francia León Harmel creó la "Caja de Familia" era un sistema (empezó a funcionar en 1891 y luego se propagó por toda Francia), sostenido por la propia empresa que con sus fondos cubría las diferencias de cargas familiares de sus obreros pagando un suplemento familiar. El problema era que al quedar librado a la iniciativa privada, podía dar lugar a que los obreros solteros tuvieran preferencia sobre los casados con hijos y según los cambios de la economía podía convertirse en un sistema con costos demasiado elevados. Más adelante Emilio Romanet buscó una fórmula que no produjera desigualdad de costos por desigualdad de cargas familiares dentro de cada establecimiento. Romanet ideó el mecanismo de la compensación de cargas. Se trataba de un sistema en el cual las cargas son soportadas por la "Caja" compuesta por el conjunto de empresas. En 1918 el industrial católico

mencionado creó la primer caja pero hay que mencionar que unas semanas antes se había establecido una Caja con igual mecanismo en Lorient por M. Marcesche.

Al comienzo tanto en Francia como en Bélgica, los contribuyentes del sistema eran los patronos, luego contribuyó el Estado creando impuestos. Por otro lado los beneficios que al comienzo se servían a los hijos de los trabajadores, luego alcanzó a los hijos de quienes no estaban ligados por relaciones de trabajo. Es decir que el sistema fue adquiriendo un carácter de universalidad.

El Uruguay siguió los pasos de estos países que fueron en cierta forma sus inspiradores. Mucho antes de promulgada la ley, el régimen ya estaba funcionando en forma privada en establecimientos particulares y también en organismos públicos. Se trataba de la incorporación al salario de una especie de sobresalario graduado, no según el rendimiento del trabajador sino según sus cargas familiares.

Había tres tipos de sistemas funcionando en los hechos:

a) la prestación de una cantidad fija de dinero por cada hijo cualquiera sea el número de hijos. Como ejemplo se puede nombrar el Banco República y el Banco de Seguros.

b) la prestación de una cantidad uniforme de dinero por el total de hijos. El ejemplo se encuentra en el presupuesto municipal de 1926.

c) la prestación de un monto progresivo que se gradúa según los hijos. Por ejemplo, por un hijo \$3.00, por dos hijos \$5.00 y por tres hijos \$7.00. Este sistema estaba generalizado en industrias y comercios.

Entre las instituciones públicas que implantaron el régimen antes de la aparición de la ley se destacaban ANCAP, Caja Nacional de Ahorro Postal, Banco República, Banco Hipotecario, Caja Civil de Jubilaciones. Por lo general se les otorgaba el beneficio a aquellos padres de familia con sueldos inferiores a \$200.00 con excepción del Banco República cuyo tope era de \$150.00. También se pagaba una prima por natalidad (entre \$40.00 y \$50.00 según el organismo). La asignación oscilaba entre los \$4.50 y \$6.00. Los beneficiarios eran los menores hasta los 18 años.

Dentro de las empresas particulares se encontraban el Banco La Caja Obrera y el Banco de Cobranzas, Banco de San José y Cajas Populares. Empresas industriales como Funsa, Textil Uruguaya, Barreiro y Ramos, Fábricas el "Acero", "Campomar y Soulas", "Pizzorno y Castro", la sociedad mutual "Círculo Católico de Obreros". El tope de sueldo oscilaba entre \$100.00 y \$200.00. La prima por nacimiento oscilaba entre \$25.00 y \$50.00 y la asignación familiar oscilaba entre \$3.00 y \$5.00.

Al igual de lo que sucedía en otros países estos sistemas dependían del buen funcionamiento de la economía. Si había deterioro económico la empresa podía suprimir el beneficio. Además se podía prever que las consecuencias

de las post guerra no serían favorables para nuestro país. Esto llevó al requerimiento de una institución que otorgara estabilidad al régimen y garantizara de esa forma la protección de la familia. El instituto surgió como derecho consuetudinario, es decir primero se plasmó en los hechos, en la práctica. Luego hubo que reglamentarlo.

6. Las disposiciones de la ley

Dentro de la ley del 12 de noviembre de 1943, la materia sobre AF se desarrolla entre los artículos 21 y 27.

El artículo 21 declara obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para el pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón por cada hijo legítimo o natural.

No fueron tenidos en cuenta el trabajador rural, el servicio doméstico ni tampoco los funcionarios del Estado. La obligatoriedad se aplicaba solamente a industria y comercio, por lo que el régimen no era general.

Se amparaba tanto al hijo legítimo como al natural, pero se exigía como requisito el reconocimiento de hijo natural o la declaración judicial correspondiente. Esto era consecuente con la realidad de las familias modestas en las que eran más alto el número de hijos naturales.

Mediante un Consejo Directivo Honorario renovable cada dos años se administraría las Cajas. El mismo tendría representación obrera, patronal y del Estado por partes iguales y se debería cumplir con ciertos requisitos de edad y ciudadanía. También se establecían ciertas limitaciones en cuanto a posibles situaciones dentro de la empresa, en cuanto a cargo de dirección o situaciones de despido.

El artículo 22 establecía que “el beneficiario directo de la asignación es el hijo a cargo del empleado, obrero o peón, hasta la edad de catorce años haciéndose extensiva hasta los dieciséis en casos de estudios secundarios o preparatorios o aprendizajes de oficios en escuelas especiales. El administrador de las asignaciones es el empleado, obrero o peón”. El administrador de la asignación era el mismo que percibía el salario.

Con respecto a los límites de edad se seguía la política social de los países europeos, a pesar de que como vimos más arriba en muchos de ellos la edad límite era más elevada.

Se fijaba un límite monetario: “las asignaciones familiares se servirán hasta completar \$ 200.00 con el sueldo que perciba el jefe de familia” Si ambos cónyuges trabajan se suman los sueldos. Se buscaba así que la madre permaneciera en el hogar justificando el trabajo de la mujer sólo cuando el sueldo del esposo era insuficiente para cubrir los gastos del hogar.

En el artículo 23 se ampliaban los lazos de parentesco. También podía recibir subsidios el hermano mayor para sus hermanos menores si estaban a su

cargo y el trabajador/a que tuviera a su cargo menores huérfanos o abandonados. Se exigía la configuración de un hogar para dar lugar a los beneficios.

El resto de los artículos se referían a las Cajas y a la necesidad de fijar normas para la transición a partir de un régimen que ya existía en los hechos.

En el artículo 24 se permitía que las empresas que organizaban en forma particular o colectivamente sus Cajas, en condiciones financieras iguales o superiores a las legales quedaban exoneradas de afiliarse a las Cajas Oficiales. Este artículo preveía la situación futura de nuestra país una vez finalizada la guerra. Era posible que muchas empresas que en el momento de promulgación de la ley se encontraban en buenas condiciones para hacer frente a las erogaciones que significaban las AF, y que más adelante no pudieran hacerlo. Por lo que se permitía que las empresas privadas continuaran con su régimen siempre que prestaran el servicio en iguales o mejores condiciones que las legalmente constituidas.

En cuanto a la financiación, el artículo 25 estableció como único recurso la cotización patronal. La misma se fijaba en 1 ½ % a 3 ½ % sobre las remuneraciones de los trabajadores. Este porcentaje sería fijado cada tres meses. Pero en definitiva el aporte patronal adoptado fue de 3% en virtud del artículo 26 que disponía que dentro del término de 8 meses a partir de la promulgación de la ley, el Poder Ejecutivo adoptaría las providencias necesarias para constituir los Consejos de las Cajas de Compensación. En ese lapso los patronos contribuirían con un 3 % mensual sobre el monto de las remuneraciones que paguen, para formar el fondo inicial de dichas Cajas, luego entraría en vigencia el sistema.

El artículo 25 establece la forma de determinar la tasa de aporte trimestral. El mecanismo consiste en sumar: a) los montos necesarios para cubrir las asignaciones servidas por la Caja, b) los gastos de administración, que no serán superiores al 3 % de las entradas brutas y c) un fondo de reserva con el cinco por ciento de las asignaciones servidas. Esta suma se divide por el monto total de sueldos pagados por los empleadotes pertenecientes a la Caja. El cociente de esas dos cantidades representaría el porcentaje que quedaba fijado para el trimestre y este se aplicaría al monto de salarios declarados por cada adherente, a fin de determinar su contribución.

El artículo 27 fijaba la obligatoriedad de los empleadores de remitir una vez al año, al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, las planillas completas de sus obreros y empleados, con indicación detallada del número de casados o solteros tributarios de esta ley, sus nombres, cantidad de hijos, estado civil de los mismos y edades respectivas. La planilla también debía indicar los despidos de obreros y empleados y sus causas.

El decreto de noviembre de 1943 reglamenta la forma de administrar el Fondo inicial.

El decreto de mayo de 1944 confirma la calidad de atributivo al empleado, obrero o peón, de ambos sexos que tenga a su cargo a) hijos legítimos o naturales menores de 14 años y hasta 16 cuando siguen cursos; b) hermanos menores de 14 o 16 años , siempre que el empleado u obrero constituya el sostén del hogar; c) huérfanos o abandonados menores de 14 o 16 años en su caso, siempre que el empleado u obrero casado o viudo tenga a su cargo los mismo, cualquiera sea su número.

La reglamentación delimita el ámbito de aplicación del régimen: “comprende a todo empleado, obrero o peón ocupado en establecimientos comerciales o industriales de cualquier naturaleza, a los trabajadores a domicilio, a los empleados, obreros y peones ocupados en cooperativas, entidades deportivas, sociedades mutuales, culturales o recreativas o en establecimientos de enseñanza y en general a toda persona que preste servicios o entidades semejantes y similares o a profesionales”.

La reglamentación constituye cuatro tipos de Cajas:

- a) Caja de Compensación,
- b) Caja Propia,
- c) Caja Oficial y
- d) Caja Departamental.

7. Críticas

Una de las principales críticas que se efectuaron tiene que ver con el hecho de que al implantar el régimen en el Uruguay, no se contempló la evolución que ya había tenido el instituto principalmente en países europeos; teniendo las modificaciones operadas un substrato social.

El profesor Fco. De Ferrari expresaba en la Revista de Derecho Laboral de abril de 1949 que la ley había seguido las ideas y los procedimientos ideados por Romanet pero estas habían sido abandonadas cuando el legislador uruguayo las recogía. El legislador había elegido el modelo francés pero ya en 1943 se conocían muchos defectos y el Parlamento francés estaba corrigiéndolos. La AF no significaba una carga que corría por cuenta del patrono para ayudar a los trabajadores modestos con familia numerosa. Se trataba de la solidaridad del más pudiente con el más necesitado, tendiendo a beneficiar al trabajador asalariado y no asalariado teniendo en cuenta que en definitiva el beneficiario era el niño.

Cardoso y Foladori en su libro “Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay” sostienen que el legislador pretendió seguir las ideas de Romanet pero implantó otra cosa distinta. La compensación de Romanet hacía posible que los patronos agrupados en actividades afines destinaran al pago de los subsidios familiares una suma proporcional a la dimensión económica del establecimiento, no tomando en cuenta el número de obreros ocupados por el mismo. Las sumas reunidas debían dividirse por el número de hijos a cargo de los obreros incluidos en el plan. Los patronos, una vez pagados los subsidios, vertían los remanentes a la Caja, y ésta a su vez ayudaba a

aquellos patronos de establecimientos cuyas sumas reunidas no alcanzaban a cubrir los montos adeudados a todos sus trabajadores. Se denominaban Cajas de Compensación porque realizaban una compensación de las cargas entre las empresas interesadas. El legislador no aplicó el sistema en su integridad a pesar de haberlo citado en las discusiones parlamentarias. El Dr. De Ferrari expresa en el libro citado “parece evidente que el legislador creyó que tales cajas se llamaban de compensación porque “compensaban” con complementos especiales a los obreros que soportaban cargas familiares. Esto explica por qué la ley no establece ninguna diferencia entre las cajas de compensación organizadas por el Estado y las cajas de compensación organizadas por particulares... ni las sometió a normas y regímenes distintos, como hubiera correspondido.”

Los autores agregan que las Cajas creadas por el artículo 25 de la ley no son órganos que intervengan en una operación de compensación ya que poseen recursos propios, los recaudan, fijan el monto de la asignación y la pagan.

En cuanto a la financiación se opinaba que la forma de nutrir los fondos en base de las cotizaciones de los empleadores no era la única, ni la más conveniente. En Francia que tenía un sistema basado en las cotizaciones de los empleadores, de todos modos reservaba subvenciones del Estado para otorgar beneficios a trabajadores independientes. Había regímenes como el brasileño (surgido dos años antes que el nuestro), que preveía el financiamiento totalmente a cargo del Estado. Los autores estimaban que hubiera sido más adecuado una posición intermedia de mutua participación entre trabajadores y empleadores.

Expresan los autores que desde el punto de vista doctrinario no se tuvo en cuenta la amplitud del concepto de la AF. No solamente el hijo del trabajador asalariado debía ser comprendido sino también el del no asalariado. En la ley aún ciertos sectores de trabajadores asalariados no estaban considerados. La asignación debía considerarse una carga que debía asumirla el Estado y no la industria. La asignación no debía considerarse una simple ayuda sino un apoyo económico de importancia que cumpliera su verdadera función: servir como medida contra la extrema pobreza.

La asignación quedaba vinculada al salario. En Francia surge la ley en 1932 también como algo que se agrega al salario aunque no se incorpora a él. Luego evoluciona considerándola una retribución de solidaridad nacional en interés del menor. Sucede lo mismo en Bélgica, Italia y España entre otros países. En nuestro país cuando nace la ley ya se tenía conocimiento de la doctrina europea.

Desde el punto de vista legal se critica el haber dejado que siguieran rigiendo ciertos sistemas privados, situación que sólo podía mantenerse mientras la economía estuviera saneada. La coexistencia de Cajas oficiales y privadas sometidas a un mismo régimen legal no era conveniente.

También se veía inconveniente que el porcentaje de la contribución patronal fuera fijado cada tres meses.

Los decretos reglamentarios posteriores del 19 de noviembre de 1943 y del 17 de mayo de 1944 no podían apartarse de las normas legales y por lo tanto adolecieron de los mismos defectos.

Quienes fueron en gran medida responsables de la elaboración y surgimiento de la ley respondían a estas críticas.

Manifestaban que no se ignoraba la legislación positiva en la materia, que habían contactos con la "Serie Legislativa" de la OIT y su "Revista Internacional del Trabajo". No se pensaba en copiar realidades distintas a las nuestras. Se consideraba que se debía aprovechar el movimiento desatado a favor de las AF por las empresas privadas pero también conducirse con cautela ya que también habían rechazos por quienes suponían que iban a surgir cargas sociales de consecuencias no previstas. Por eso se pensó en una ley de pocos artículos que consagrara lo esencial del sistema Romanet y de las leyes belga y francesa. Sobre estos fundamentos básicos se levantaría y mejoraría el sistema.

En ese momento político, al Poder Ejecutivo le interesaba darle andamio a la fórmula de Consejos de Salarios que tenía abierto el camino parlamentario debido a los resultados de la investigación de la Comisión Investigadora. En tanto, ya se habían rechazado otros proyectos sobre AF. No había interés en una fórmula de AF adicionada a la principal. La tenacidad de un miembro informante, el Dr. Brena, hizo posible su incorporación; él consideraba que si las asignaciones no salían aprobadas conjuntamente con la fórmula de Consejos de Salarios, no saldrían por muchos años.

Con respecto a la reglamentación de la ley también surgieron discrepancias en cuanto a cuál fue la más coherente, si ley o reglamentación.

De todos modos el propósito de los legisladores de 1943 era institucionalizar las AF, aunque fuera en forma imperfecta debido a las circunstancias coyunturales de las que vimos algunas. El perfeccionamiento vendría después con las modificaciones que impusiera la experiencia.

Sin duda la fórmula presentada en el proyecto del Dr. Dardo Regules y José María Tarabal de 1936 con 54 artículos, hubiera escapado a las críticas que vimos más arriba, pero el insistir con ese proyecto hubiera sido negativo para el mismo. Los autores entonces promovieron una fórmula abreviada.

Continuando con las respuestas a las críticas, con respecto a no haber tenido en cuenta la legislación de otros países, en el momento de proyectada la ley no había muchas leyes anteriores. Existían la ley belga de 1930, la francesa de 1932, la de Nueva Zelandia de 1926 y Nueva Gales del Sur de 1927. En el momento en que la ley entra nuevamente a las cámaras a consideración, había más leyes en la materia pero hubiera sido perjudicial modificar los siete artículos ya conocidas por los parlamentarios.

El Decreto del 17 de mayo de 1944 se vio obligado a introducir fórmulas para mejorar la ley. Esta crítica no sería relevante porque eso suele suceder con muchos decretos.

Con respecto a la ausencia de los trabajadores rurales en la ley, se responde que los mismos estaban incluidos en la fórmula primitiva. La exclusión particular de la ley de 1943, resultó como consecuencia de la exclusión general de esos trabajadores de todo el régimen de Salarios y de Asignaciones.

Con respecto a que el régimen debió alcanzar a todos los menores y no solamente a los menores hijos de trabajadores y que el Estado debía ser quien financiara y no los patronos. Se responde que no se sabía cuáles eran las posibilidades financieras del país y las posibilidades de respuesta del Ministerio de Hacienda eran mínimas, frente a un interlocutor que era un partido minoritario.

8. Consideraciones finales

- Aún con sus limitaciones le ley pudo cumplir con sus principales objetivos.
- Concreción del régimen legalmente establecido por primera vez en el país.
- Cumplimiento con los compromisos internacionales contraídos.
- Se pudo contemplar la situación acuciante de numerosas familias.
- Cumplir con los objetivos pedagógicos.
- Constituyó un primer intento en cuanto a los fines demográficos.

Por todo lo anterior los autores de la ley optaron por proceder con moderación y simplicidad, sin perjuicio de que siguieran su desarrollo y planearan su modificación.

En octubre de 1945 se presenta al Parlamento el proyecto del Dr. Tomás Brena, redactado por las mismas personas que habían redactado el proyecto de 1936. Fue tomado como base por el Poder Ejecutivo para redactar el que luego se convirtió en la ley 11.618 del 20 de octubre de 1950.

Muy sintéticamente podemos decir que nuestro régimen de AF en sus orígenes, tuvo prácticamente las mismas causas y las mismas dificultades que en el resto del mundo. Las raíces más profundas provienen de doctrinas inspiradas en el cristianismo mientras que su evolución responde a un nuevo concepto de Seguridad Social.

La ley tuvo que ser escueta, a riesgo de no poder surgir en ese momento.

Debemos destacar la labor desarrollada por el Dr. Tomás G. Brena, en pro de un régimen de AF. Como vimos, su persona estuvo presente en la génesis y en el desarrollo de la ley. Fue abogado, legislador (como Diputado y Senador), director del diario "El Bien Público", representó al país en las Naciones Unidas (años 1956 y 1957). Fue Vicepresidente y luego Presidente del Banco de Previsión Social. Dictó cátedra de Sociología durante más de

20 años en la Escuela de Servicio Social del Uruguay y en el Instituto de Promoción Familiar.

Referencias bibliográficas

Brena, T. y Juan Rey Bouzamayor , 1977 *La primera ley de Asignaciones Familiares*

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

Caggiani, R, 1953 *Naturaleza Jurídica de la Asignación Familiar* Revista de Derecho Laboral

De Ferrari, Francisco, 1949 *El régimen de las Asignaciones Familiares y su reforma*. Revista de Derecho Laboral