

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Uruguay: un caso de bienestar de partidos

Ernesto Castellano
Tutora: Carmen Midaglia

1995

D. INTRODUCCION.

A consecuencia de ajustes macroeconómicos durante las últimas décadas la Reforma del Estado se ha convertido en el eje del debate político. En esta dinámica se ha agregado a la agenda política regional la redefinición de las políticas sociales. Planteándose la reformulación de los tipos de bienestar e integración presentes en latinoamérica.

A diferencia de Europa y Estados Unidos, América Latina sufre importantes carencias seguimiento sistemático de las dimensiones de sus políticas públicas. Este hecho se agrava en el área social impidiendo el análisis que permita reconocer la evolución, las características y las consecuencias relacionadas de la ejecución de políticas sociales. Los progresos en este tema han estado generalmente acotados a diagnósticos enfocados sobre cuestiones operativas.

Esta debilidad se torna un grave obstáculo a la implementación de "nuevas políticas sociales". Desconocer las consecuencias sociales de las "viejas políticas sociales" hace imposible evaluar los costos de reformular las pautas de integración vigentes.

En este sentido, este trabajo, ensaya una explicación de cómo se articuló la forma de "welfare" uruguayo, buscando rescatar en la lógica histórica de las políticas sociales sus funciones de integración, esenciales para la estabilidad de todo sistema democrático.

Con este fin, se repasa los principales enfoques teóricos explicativos de modalidades de inclusión político-social. Y, atendiendo a lo escaso del tratamiento del tema a nivel nacional, se atiende al proceso de la extensión de Derechos Políticos y Sociales (1) como explicativo de las características del "welfare" uruguayo.

Para ello, se maneja como marco de referencia las variables más destacadas de dos modelos o experiencias polares ("evolutiva" y populista"), sin que esto pretenda ser un estudio de corte netamente comparativo. Estableciéndose una noción de ciudadanía "integral" producto de la simultaneidad en el reconocimiento jurídico y extensión de los Derechos Políticos y Sociales, con un rol protagónico de los partidos políticos, tanto en la toma de decisión como en la canalización de la "cuestión social". (7)

¹ Se realiza el estudio sobre el período comprendido durante las tres primeras décadas del siglo XX. La atención prestada a este período se fundamenta en asumir estos años como los constitutivos del proceso fundacional de la "ciudadanía" uruguaya en sus dimensiones sociales y políticas.

Estos elementos particulares de un tipo de bienestar no pueden ser captados tipificando al caso uruguayo como "welfare state"⁽²⁾. En su lugar se hipotetiza la utilidad de tipificar esta experiencia como un "welfare of parties" o "bienestar de partidos".

II) MARCO TEORICO DE REFERENCIA.

En este sentido, es sumamente útil repasar distintas explicaciones teóricas de la emergencia de sistemas de protección social conocidos como "Estado de Bienestar".

Una primera tradición explicativa, tal vez la más pobre, es la estructural-sistémica. La explicación del origen de las intervenciones sociales del Estado se encuentra en una razón estrictamente funcional, consecuencia directa de las necesidades emergentes del desarrollo y la modernización económica. Estos razonamientos, de una lógica simplista, desatienden la incidencia de las variables políticas y sociales.

Al interior de esta perspectiva encontramos diferencias en la ponderación de las variables analizadas. La teoría de la industrialización, percibe a los sistemas de protección social como un epifenómeno de la modernización socioeconómica y la presión política provocada por los procesos estructurales de industrialización, urbanización, y complejización de las sociedades industriales (Peter Flora, 1981).

En esta dirección, la teoría de la convergencia, considera las políticas sociales como consecuencia y necesidad de un patrón desarrollo tecnológico que se impone universalmente⁽³⁾.

Otra visión es la del excedente económico, (Harold Wilenski, 1975) que "... afirma que las políticas del Welfare State son consecuencia del crecimiento económico. No obstante,

² La tipificación de "welfare of state" tiene dos dimensiones relevantes. Por un parte, en contraste con experiencias de "estados asistenciales", aparece la participación política de las masas como central. La segunda característica es la centralidad asumida por las instancias estatal-burocráticas por sobre la acción de los partidos, y los grupos de presión como agentes de mediación. Teniendo en una desarrollada burocracia la clave en las decisiones y la canalización de las demandas sociales.

³ Coimbra, Marcos Antonio: "Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais", en Política Social E Combate A Pobreza,(org.) S. Abranches. Ed. J. Zahar, Río de Janeiro, 1987.

reserva para variables políticas y sociales la explicación de la diferencia en el gasto público social en naciones con grados semejantes de desarrollo económico..." (4).

Los neomarxistas, desde otro enfoque, no escapan a los problemas de las visiones funcionalistas. Entienden las políticas sociales como consecuencia de la incapacidad del mercado para lograr reproducir y legitimar el modo de producción capitalista (Claus Offe, 1971).

Una segunda tradición explicativa, atiende el análisis de la movilización política producida por la extensión de prácticas democráticas. En su mayoría esta corriente encuentra en la historia política la fuente explicativa de la emergencia de los sistemas de bienestar, asociando las demandas derivadas de la progresiva incorporación de las mayorías en las decisiones públicas a ineficiencias de las prácticas liberales.

En esta tradición una versión centraliza su atención en la movilización de las mayorías. El más conocido exponente (T. H. Marshall, 1950) plantea que de la extensión de los Derechos Políticos se deriva la conquista y extensión de los Derechos Sociales para la mayoría de la población.

Otra mirada se focaliza en la movilización política de las clases sociales. En su versión simplista el énfasis se coloca en las clases como actores de cambio, reinscribiendo el desarrollo de políticas sociales al respaldo electoral que logran los partidos de clase u obreros.

Una visión más fina de los actores de clases distingue al Coalicionismo social. Este presta especial atención a las relaciones sociales (corporaciones, clases, etc) trascendiendo la simple noción de clase como categoría social. (Gosta Esping-Andersen, 1990; Skocpol y Weir, 1993).

También se encuentra el pluralismo explicando el surgimiento de políticas sociales por la acción de los distintos grupos de presión. Estos - sindicatos, militares, o burocracia pública - radican su poder en su capacidad para actuar presionando y determinando las conductas de los decisores políticos (Carmelo Mesa Lago, 1985).

Por último se destaca como factor explicativo la competencia partidaria. En el marco

⁴ Papadópulos, Jorge: "Seguridad Social Y Política En El Uruguay", pág 19. CIESU, Montevideo, 1992.

de la extensión del sufragio, de carácter universal, el surgimiento de políticas sociales es explicado un poder político radicado en un electorado cada vez más extendido.

Repasando la historia política de los países se reconocen las distintas modalidades de instrumentar políticas sociales o formas nacionales de asumir los desafíos de integración social. En este sentido, las diferencias entre tipos de "welfare" según Gosta Esping-Andersen ⁽⁵⁾ atiende a tres factores políticos:

- a) la naturaleza de la movilización de las clases, la obrera fundamentalmente,
- b) las estructuras de coalición de la clase política, y
- c) el legado histórico de la institucionalidad del régimen, que se traducen en término de trayectorias nacionales.

De los factores involucrados en la movilización política se teoriza las particulares trayectorias de cada Estado ante la cuestión social. Estos factores explican que las naciones respondan de distinta forma ante situaciones similares, al respecto - Skocpol y Weir ⁽⁶⁾ - explican las distintas trayectorias de "welfare" desestimando mecanicismos que conciben a la política como un epifenómeno de lo económico o de la lucha de clases.

Reflexionando estos factores políticos se ilumina el tipo de bienestar conformado en el Uruguay durante la primera mitad del siglo. Para ello metodológicamente se opta por observar estas variables políticas a través del lente de la "ciudadanía", y se describe y explica este proceso por la extensión de los Derechos Políticos y Sociales en una "ciudadanía integral"⁽⁷⁾.

Con este fin, adoptamos la conceptualización de ciudadanía como: "... A cidadania é um status concedido aqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes"

⁵ Esping-Andersen, Gosta: "Los Tres Mundos Del Estado Del Bienestar", pág 21. Ediciones Alfons El Magnánim, Valencia, 1993.

⁶ Skocpol, Theda y Margaret Weir: "Las Estructuras Del Estado: Una Respuesta Keynesiana A La Depresión". Revista Zona Abierta, N° 63-64, Madrid, 1993.

⁷ Por "integral" pretendemos significar la acumulación de la extensión y universalización de los Derechos Políticos y Sociales, que en el caso uruguayo tuvo la particularidad de procesar su reconocimiento en forma simultanea.

ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação a qual o sucesso pode ser medido e em relação a qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status..."⁽⁸⁾

II.1) EL MODELO EVOLUTIVO.

El modelo "evolutivo" (T. H. Marshall, 1950), describe una secuencia que incorpora sucesivamente distintos derechos. Los Derechos Civiles, Políticos, y Sociales, se fueron sumando y ampliando los grados de igualdad formal y sustancial hasta su culminación en el "welfare state" inglés de la posguerra.

El reclamo de una justicia efectiva, y la creación de un ámbito privado superando trabas corporativas y locales, dió origen al "ciudadano civil". Obtenida la "ciudadanía civil" se plantea la dimensión política en resistir a las jerarquías y privilegios tradicionales. Esto llevaba a la "... integración de más y más segmentos de la población a un juego cuyas reglas fueron establecidas con anterioridad con el objeto de impedir el abuso de los de arriba...", legitimándose "... reivindicaciones de los de abajo."⁽⁹⁾

La extensión de la "ciudadanía política" plantea demandas de equidad social cristalizadas en la progresiva extensión de los Derechos Sociales conformando la etapa de "ciudadanía social".

Al reseñar estas secuencias, confrontando Marshall las concepciones de "clase" y "ciudadanía", la función integradora del "status" ciudadano opera en los grados de tolerancia frente a asimetrías sociales. Esto explica cómo con niveles mínimos de igualdad

⁸ Marshall, T. H. : "Cidadanía, Clase Social E Status", pág 76. Zahar Editores, Río de Janeiro, 1967.

⁹ Teixeira Werneck, María Lucía: "El Papel De La Política En La institucionalización Del Bienestar Social. Notas Para Discusión", en Estado Y Políticas Sociales En América Latina, org. por Sonia Fleury. Editorial Universitaria Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, 1988.

social se puede articular la participación política, superando problemas de desintegración en situaciones de aguda desigualdad social.

El aporte fundamental de Marshall es la afirmación y comprensión del rol clave de las políticas sociales en la consecución de los Derechos Sociales que "...vai desde o direito a um mínimo de bemestar económico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acôrdo com os padroes que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele sao o sistema educacional e os serviços sociais..." (10).

Se concibe entonces las políticas sociales como un factor determinante en el logro y consolidación de la "ciudadanía social", expresión de la plena efectivización de la "ciudadanía política" al permitir planteos y demandas de una mayor igualdad en la participación de los beneficios del producto social.

En este proceso el eje es un sistema de partidos con amplia capacidad para intervenir en la economía a través de "políticas" dieron cuenta de diversas demandas sociales emergentes con el capitalismo industrial (coalición liberal laborista de 1906). En síntesis, el modelo evolutivo de ciudadanía, explica la legitimidad de su orden democrático-representativo a través de importantes grados de integración social y política consecuencias de distintas "políticas públicas sociales" con antecedentes en el asistencialismo social del siglo XIX.

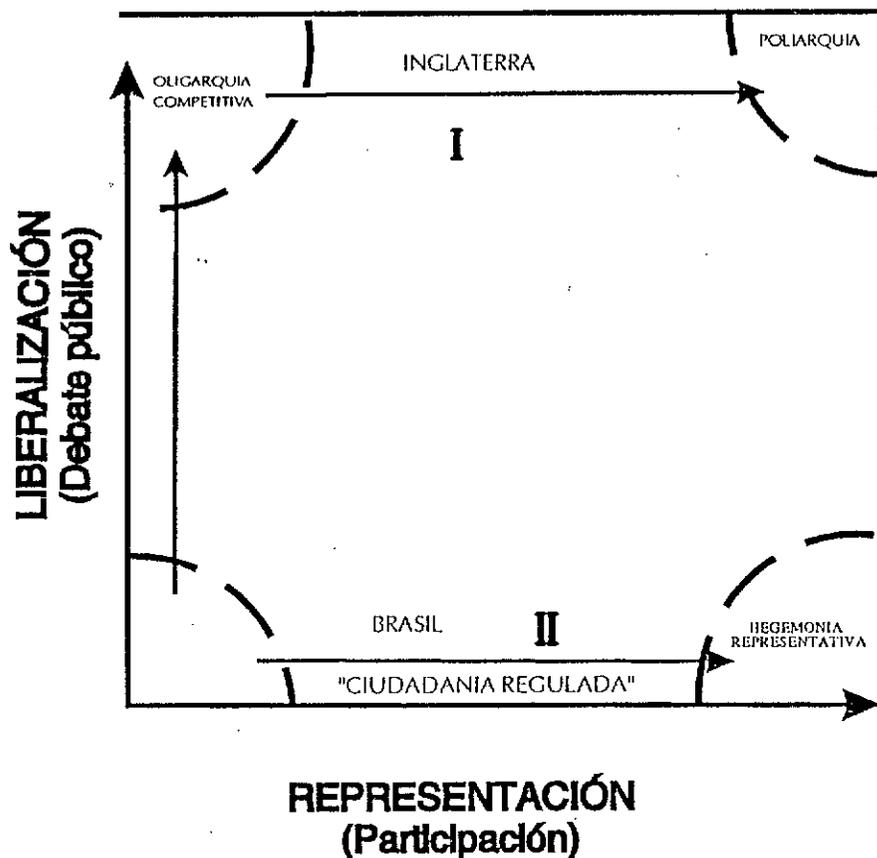
II.2) EL MODELO POPULISTA.

En América Latina, las experiencias populistas invierten el orden de la secuencia "evolutiva" de ciudadanía política y social. Como paradigmático el caso brasilero es definido como "ciudadanía regulada" (Dos Santos, 1988), y sirve de segundo modelo polar. Con él, observando la peregrinación "dahliana" (11), se pueden confrontar las diferencias de trayectoria y sus consecuencias respecto al modelo "evolutivo".

¹⁰ Marshall, T. H. : op. cit, pág 64.

¹¹ Dahl, Robert A : "La Poliarquía. Participación Y Oposición". Editorial Tecnos, Madrid, 1989.

Utilizando el modelo dahliano ⁽¹²⁾, - ver Cuadro N°1 -, Dos Santos observa la secuencia evolutiva británica (T.H.Marshall) identificandola con el camino "I". Este realiza primeramente una "liberalización" del debate público con la competencia interelites, institucionalizando importantes niveles de consenso respecto a las reglas de competencia antes de romper con su carácter censitario.



CUADRO N° 1

¹² El modelo de Dahl, sobre los caminos hacia la poliarquía, observa la institucionalización político democrática como consecuencia de la relación entre dos variables: a) la "liberalización" o ampliación del debate, entendiéndola como un proceso de apertura y de institucionalización consensual de las reglas de debate y competencia política legítimas. Con resultados pacíficamente aceptados por todos los sectores involucrados en la vida política nacional. Y b) la "participación" entendida como la dimensión o magnitud de los segmentos de la población que participa de esas reglas de competencia política, teniendo plenamente garantizada su vigencia.

Con la institucionalización de la competencia interelites el "status" de derechos políticos se va extendiendo a la "participación" de diferentes segmentos de la población. Este proceso se realiza en forma lenta y permanente hasta la definitiva consagración del sufragio universal, lográndose la estabilidad poliárquica destacada, por Dahl, como rasgo sustancial a la democracia representativa.

Específicamente, en el caso del populismo varguista a la ruta "I" Dos Santos la encuentra alterada e invertida, por la "... incorporação das massas à dinâmica da competição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras dessa mesma competição..." (13). Esto, a diferencia de lo ocurrido en el modelo evolutivo, hace que identifique la experiencia varguista con el "camino" II.

En esta visión, el rol de políticas sociales implementadas en una situación de baja institucionalidad - a diferencia del modelo evolutivo - llevó a la ampliación de la participación política. Pero esta rápida incorporación de sucesivos segmentos de la población tiene la particularidad previamente a la consolidación de la ciudadanía política. Lo cual, para el autor, explica la inestabilidad democrática como resultante de la forma de articular la participación política. Lo que hizo que las políticas sociales se convirtieran en un instrumento para "... univervalizar a participação sem, com isso, desequilibrar bruscamente a dinâmica da competição política intra-elite, ainda debilmente institucionalizada..." (14). Las políticas sociales, en lugar de colaborar en la consolidación de las instituciones democráticas, se convirtieron en un mecanismo articulador de identidades colectivas (empresarios, burocracias, trabajadores, etc.) que omitió como canal de procesamiento a los partidos políticos.

La experiencia "varguista" incorporó al empresariado y a los trabajadores a la vida política vía un corporativismo tutelante, amortiguante y procesador en la arena burocrático estatal de los conflictos sociales.

Esta situación fortaleció la escena estatal de tal manera que el manejo de las

¹³ Dos Santos, Wanderley Guilherme: "Genese E Apocalipse". Revista Novos Estudos Nº 20, Sao Paulo, 1988.

¹⁴ Dos Santos, Wanderley Guilherme: op. cit.

instancias estatales de asistencia social llegó a manipular el sistema de partidos.

En este sentido, en forma corporativa se procesó un sistema de recompensas o "privilegios sociales" plasmado con la creación de partidos como el PTD y el PSD. Con el fin de aumentar el control social por parte del Estado, Vargas a fines de 1945 "...formó entonces dos partidos políticos para que continuaran su obra. Uno, moderado y rural, el Partido Social Democrático (PSD), agrupaba a los notables provincianos que seguían su política. Otro, el Partido Trabalhista (PTB), destinado a encauzar las fuerzas más populares y obreras, ya estructuradas en sindicatos oficiales controlados por el Estado, pero con un elevado elemento movilizador..." (15). De esta forma la articulación de "privilegios" y no de derechos sociales, explica una forma corporativista de procesar los conflictos sociales a través de una fuerte regulación estatal del acceso a las distintas prestaciones sociales.

Este hecho significó la conformación un sistema de partidos vaciados en su escasa capacidad de decisión. Frustrando sus posibilidades de actuar centralmente en la consolidación de un sistema democrático, y terminó influyendo en el tipo de democracia a instalarse.

Consecuencia de este tipo de políticas públicas se terminó estableciendo la responsabilidad política, en la asignación de recursos, en las instancias burocrático estatales. Esto dejó las decisiones estatales libres de todo control público que vuelva transparentes sus decisiones e intereses, lógico al bloquearse las posibilidad de desarrollar los canales de participación político partidario por su inoperancia.

En síntesis, Dos Santos explica las características de la experiencia de construcción de la ciudadanía "populista" en latinoamérica, por:

- a) una incorporación política precedente a la plena institucionalización del debate y la competencia política,
- b) la política social caracterizada como un instrumento para atender y procesar la participación popular en contextos de baja institucionalización,

¹⁵ Di Tella, Torcuato S: "Historia De Los Partidos Políticos En América Latina, Siglo XX", pág 157-58. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

c) la constitución de identidades colectivas (sindicatos, empresarios, etc) fue previa a la plena institucionalización de un orden democrático liberal. No tuvo en los partidos sus agentes centrales, permitiendo la emergencia del populismo. Fenómeno que se transformó en un factor de desestabilización, y no de integración como gustan reivindicar sus propagandistas.

III) EL CASO URUGUAYO: **BIENESTAR DE PARTIDOS.**

Durante las primeras décadas del presente siglo el elenco político uruguayo, especialmente los sectores tradicionalmente vinculados a la acción estatal (Partido Colorado), articularon un modelo de desarrollo y bienestar que se ha denominado "batllista".

En él, el Estado fue concebido y se destacó por cumplir el rol central en procura del despegue económico y la integración social. Esto supuso la institucionalización de un estable sistema democrático caracterizado por la amplia expansión de su ciudadanía política y social.

Reflexionando respecto a las trayectorias de "ciudadanía" ante los modelos polares, se explica cómo y con qué consecuencias se procesó la construcción del "bienestar" uruguayo.

Al respecto, analizando las características de la extensión de los Derechos Políticos y Sociales, algunos aportes teóricos han manifestado que "... en el Uruguay la constitución de identidades ciudadanas no siguió las etapas preordenadas del evolucionismo liberal ... no siguió el modelo europeo, en el cual un orden político liberal ya maduro fue progresivamente absorbiendo ciertas demandas popular-democráticas..." e incluso "... en buena medida, la identidad ciudadana se constituyó primero en lo económico social antes

de darse plenamente como ciudadanía política." ⁽¹⁶⁾

El análisis riguroso de la extensión de los Derechos Políticos y Sociales desmiente las segundas partes de las afirmaciones antes referidas.

La particularidad, en el caso uruguayo, es un proceso de constitución de una "ciudadanía integral" resultado de la consagración conjunta de los Derechos Sociales con la consolidación de los Derechos Políticos ⁽¹⁷⁾. Este hecho, anudado con su carácter de progresiva universalización, permitió la conformación de un status de derechos y obligaciones que ha teñido la vida política y social del país durante la mayor parte del siglo. Una rápido análisis de la legislación social y política aprobada durante las tres primeras décadas del siglo justifica esta afirmación:

AÑO	Legislación Social	Legislación Política
1904	Caja de Jubilaciones Civiles.	Ley del mal tercio (repre. de las minorías)
1906	Extensión Jub. y Pens. Civiles a Empleados Primari.	
1907	Se crea Oficina Nacional del Trabajo.	Ley electoral modif. Nº de representantes.
1910		Ley establece doble voto simultaneo.
1911	Ferías francas municipales.	

¹⁶ Panizza, Francisco: "Uruguay: Batllismo Y Después", pág 35. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.

¹⁷ Es necesario aclarar que antes, y sobreviviendo inercialmente, al período en estudio ya se instrumentaban diversas intervenciones estatales de carácter social. En este sentido las políticas sociales se concebían buscando la construcción del orden estatal (socialización educativa, pensiones militares, salud, empleados públicos, etc). Este hecho significó importantes grados de particularismo en distintas políticas sociales, articulándose como "privilegios" sociales reforzantes de la centralidad del todavía muy débil estado uruguayo. La novedad de las primeras décadas de siglo XX es justamente el pasaje de esta visión de "privilegios" a la de "derechos" sociales, coherente con la superposición de la constitución del régimen democrático con la consolidación del orden estatal. Superposición que explica la complejidad del proceso de extensión de los derechos sociales en forma progresiva pero continua frente a los remanentes de privilegios corporativos heredados del siglo XIX (empleados públicos, militares, etc).

- 1912** Creación de la Sección Femenina de Ens. Secundaria y universitaria.
Ley de creación de Liceos departamentales.
- 1914** Ley de Accidentes de Trabajo.
Ley indemni. por despido (comercio).
Creación de Liceos Departamentales.
- 1915** Ley de la jornada de 8 horas.
Reglamentación de la ley de accidentes de trabajo.
- 1916** Ley de sanciones al incumplimiento de la normativa social.
Ley de enseñanza gratuita en secundaria y universidad.
- 1917**
- 1918** Ley de protección a la mujer trabajadora "ley de la silla".
- 1919** Ley de Pensiones a la Vejez.
Creación de Caja de Jubilacio-
- Ley Electoral para Constituyentes.
Representación proporcional entre minorías, voto universal, y secreto.
- Elecciones suspendiendo reglamentación usada para Constituyentes.
Reforma Constitucional:
Voto universal, y obligatorio.
Representación proporcional.

ensanchamiento de las características del status conjuntamente con un aumento de aquellos a quiénes les es conferido.

Es enriquecedor contrastar la trayectoria de la "ciudadanía integral" con las experiencias polares, pues permite captar las variables políticas involucradas.

Esta "integralidad" de la ciudadanía amedita dos reflexiones o premisas intelectuales. Primero, este período muestra una impronta particular del sistema democrático en Uruguay. No por casualidad es el momento de la consagración jurídica "matriz" de los Derechos políticos y sociales, pero esto no debe desconocer posteriores etapas, constitucionalización de los derechos sociales (¹⁹), que irán marcando perfiles en el tipo de "ciudadanía". Pero, y es lo importante de tener en cuenta, manteniendo de "matriz" el rol protagónico cumplido por los partidos.

Por otra parte este período fundacional de la "ciudadanía integral" debe comprenderse como un proceso, con idas y vueltas, marchas y contramarchas, impulsos y frenos. La simultaneidad que establecemos no debe ni puede ser entendida como un proceso lineal, las nociones de conflicto, de pugna y de negociación son las que priman en este período. Las lógicas de los principales actores políticos, batllismo y nacionalistas, muy bien podríamos equipararlas una conflictiva pugna entre "ciudadanías" políticas y sociales que resulta equilibrada con sus consagraciones jurídicas en forma conjunta.

Con estas salvedades, y utilizando como instrumento de comparación general el esquema de los caminos hacia la "poliarquía" podemos perfilar las diversas rutas en la conformación de la ciudadanía correspondiente a distintos modelos de "bienestar". Y sí captar sus implicancias teórico políticas sobre los derroteros y la consistencia de la democracia en el Uruguay.

¹⁹ Constitución de 1934.

	ciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Sevicios Públicos.	
1920	Descanso Semanal Obligatorio.	
	Ley de indemnización accidentes laborales.	
1921	Ley "Serrato" o del "derecho a la Vivienda".	
1923	Salario mínimo y descanso dominical obligatorio para trabajadores rurales.(Ley)	
1924		Creación de la Corte electoral (juez electoral).
1925	Ley de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y Civiles.	Leyes electorales del 25.
	Autorización Preparatorios nocturnos en Montevideo.	
1926	Ley salario mínimo para peones y obreros de aduana.	
1929	Decreto de salarios mínimo para obreros de las concesiones públicas. ⁽¹⁸⁾	

Las consagraciones legales, arriba descriptas, muestran la simultaneidad del proceso de ampliación del "status" ciudadano. Hecho que involucra, de acuerdo a lo definido por T. H. Marshall, a "...aquellos que son miembros integrales de una comunidad ... son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones pertinentes a él ... ". Proceso que apareja un

¹⁸ Fuentes: Cronología Comparada de la Historia del Uruguay 1830-1945, de Blanca Paris de Oddone, Roque Faraone, y Juan A. Oddone. Dep. de publicaciones de la Univ., sin fecha.

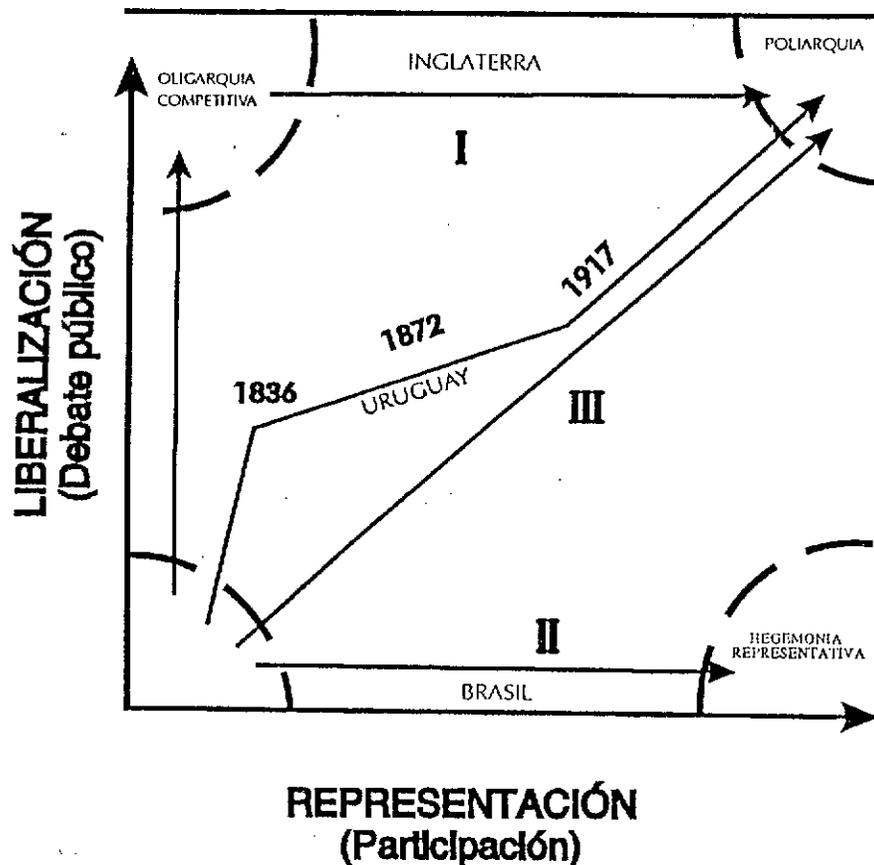
Historia del Uruguay. Siglo XX, de Alfredo Traversoni y Diosma Piotti. Editorial De la Plaza, Montevideo, 1993.

La época Batllista 1905-1929, de Benjamín Nahum. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981.

III.1) CIUDADANIA INTEGRAL: SU PERIPLO

En esta operación, la canalización partidaria de demandas sociales y su instrumentación en "políticas" tiene como nudo explicativo a un dominio de la "política". Este hecho permite un sistema de control ciudadano diferente a los modelos elitistas o corporativistas, donde ve reducida su eficacia.

En el repaso de la evolución hacia un sistema poliárquico o de un status ciudadano plenamente extendido, y atendiendo a las características de los caminos I y II procesados por los modelos de ciudadanía anglosajones y populistas latinoamericanos respectivamente; podemos afirmar la semejanza del caso uruguayo con el anglosajón, pero más cerca y levemente superior a la forma acelerada del camino III como se refleja en el Cuadro N°2.



CUADRO N° 2

El recuento de las variables políticas presentes en la evolución política uruguaya encuentran como particularidades en la constitución de la "ciudadanía" a:

- a) **Una temprana liberalización del debate político durante el siglo XIX, pero con una muy lenta e inestable institucionalización.**
- b) **En un contexto de baja institucionalización de los procesos de liberalización del debate político, se produce una extendida participación política de importantes segmentos de la población.**
- c) **Los Derechos Sociales y los Derechos Políticos tienen un proceso simultáneo de institucionalización. En este las políticas sociales surgen reforzando la legitimidad de un régimen. Y paralelamente a la extensión plena de los Derechos Políticos⁽²⁰⁾ se institucionalizan las reglas del juego democrático para la totalidad de los miembros de la comunidad nacional.(Reforma Constitucional de 1917).**
- d) **Las identidades colectivas, políticas y sociales, históricamente han sido estructuradas por los partidos políticos. Estos, actores centrales de la política uruguaya desde los inicios de la vida independiente, sin sustituir ni pretender cooptar las diferentes organizaciones sociales (obreras, empresariales, rurales, culturales, etc) vieron aumentar aún más esta característica con el papel que tendrían en la definición e instrumentación de las políticas de bienestar a partir de principios de siglo.**
- e) **Fuerte "estatalismo social" de cuño pluripartidario, sin espacios para el desarrollo de un burocracia estatal de tipo weberiano.**

²⁰ Aquí debemos expresar que las diferentes teorías que analizan el tema de la ciudadanía política y su universalización pasan por alto los Derechos Políticos de la Mujer. En este trabajo nos mantendremos dentro de las líneas planteadas en las diferentes teorías, haciendo salvedad y dejando para un posterior ensayo las cuestiones de discriminación de género.

III.1.1) LA TEMPRANA LIBERALIZACION : LA COMPETENCIA

PARTIDARIA.

La política uruguaya conoció un proceso de liberalización del debate público inter elites inmediato al nacimiento del país como nación independiente.

Esta apertura del debate público, estuvo estuvo posibilitada por la debilidad de la impronta del trípode de poder poscolonial (iglesia, terratenientes, ejército) común a los Estados Oligárquicos latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XIX ⁽²¹⁾.

Es que el caso uruguayo encontró una " ...la relativa debilidad (desunión, floja cohesión, flaqueza de la base económica) de una clase dominante y/o dirigente..."⁽²²⁾. Por estos factores , y con la alarma de los sectores económicamente dominantes, se explica el fracaso en acallar por la fuerza la lucha o competencia inter elites armada alrededor de las prácticas caudillescas de los herederos de la Independencia (Rivera y Oribe). Explicando esta imposibilidad de frenar enfrentamientos, armados y de ideas al interior de las elites imperantes, la fragilidad en la implantación de sistemas de poder político y social de carácter oligárquico o hegemónico.

Es esta situación, existencia de un sector social más "dominante" que "dirigente", la que explica una temprana apertura a la competencia política. Competencia, típica de la historia política uruguaya, emergente durante la tercer década del siglo XIX aunque con caracteres nada democráticos si por ello se entiende el ajustarse a las normas constitucionales vigentes.

Esta temprana la competencia político partidaria es una notoria diferencia con la experiencia brasilera. Durante todo el siglo XIX, para Uruguay el problema político fue la "hobbesiana" constitución del orden nacional, entendido como Estado-Nación.

En contraste Brasil heredó elementos militares, y burocráticos - del Imperio Portugués - que aseguraron tempranamente la constitución de un orden estatal consolidado a nivel

²¹ Cavarozzi, Marcelo: "Elementos Para Una Caracterización Del Capitalismo Oligárquico". Revista Mexicana de Sociología, N°4, México, 1978.

²² Real de Azúa, Carlos: "Uruguay, ¿Una Sociedad Amortiguadora?", pág 90. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.

nacional. Para Brasil la cuestión de la competitividad política inter elite expresó el desafío político de la construcción de un régimen democrático. Lo contrario fue la situación uruguaya, la tardía consolidación del Estado Nación superpuso la cuestión del orden nacional con la constitución del régimen democrático. Este hecho llevó la conformación definitiva del Estado-Nación uruguayo a depender del desarrollo e institucionalización de la competencia político partidaria.

Mirando la ruta seguida por el caso inglés, inmediatamente se hacen notorias también algunas diferencias. Entre ellas, se destaca el proceso de liberalización de la competencia política con bajos niveles de institucionalización. No será sino tardíamente que se establece un sistema de garantías recíprocas para aceptar pacíficamente los resultados de una contienda electoral. Premisa idealmente presente en los modelos de democracia censitaria, formalmente imperante en los casos inglés y uruguayo, pero sólo se efectivizado en el primer caso.

Las reglas de juego, para resolver la cuestión del poder inter elites, presentes en la primera Constitución no encontraron la legitimidad política que le diera una mínima sustentabilidad en el tiempo. El nudo gordiano del fracaso de un arreglo democrático, con las características censitarias del inglés, estuvo en la imposibilidad por parte de los herederos de Artigas para acordar garantías recíprocas para competir pacíficamente por el poder.

Esto llevó a sucesivas luchas civiles estructuradas alrededor de los séquitos caudillescos blancos y colorados, que "parainstitucionalizaron" ⁽²³⁾ el debate público referente a la organización nacional. Desatando un proceso de liberalización política que no encontró frenos posibles a la demanda de su progresiva institucionalización, pero en forma no censitaria.

En síntesis, aunque no democrática - en el sentido de competencia atada a un acuerdo sobre las reglas pacíficamente aceptadas por todos los actores involucrados -, se ve la experiencia uruguaya inicialmente como un ascenso similar al británico en el eje

²³ "Parainstitucionalidad" no es otra cosa que la institucionalidad política real, que en una suerte de ensayo y error, una sociedad en la práctica de sus enfrentamientos y pactos inter-partidarios se da. Y que en el caso uruguayo culmina con la Reforma Constitucional de 1917.

dahliano de la liberalización. Haciéndose evidente que se procesa en forma temprana el debate público interelites referente a las cuestiones de organización nacional.

III. 1.2) TEMPRANA AMPLIACION DE LA PARTICIPACION: LOS PARTIDOS POPULARES.

Este proceso de liberalización de la competencia política creó un escenario de alta competitividad inter elite, pero con baja institucionalidad de las reglas de competencia democrática. Situación comprensible pues no podía procesarse la cuestión democrática antes de zanjar el problema del orden con la consolidación del Estado nacional.

Lo particular del caso uruguayo, a diferencia del caso de Inglaterra y en correspondencia con las situaciones posteriores del populismo del siglo XX, estuvo en la temprana y progresiva incorporación de sucesivos segmentos de la población a la lucha política.

Las permanentes guerras civiles y el armado de un estilo de política: el "caudillista" (24), con bases fundamentalmente en relaciones particularistas, permitió la estructuración de poderosas pirámides de relaciones políticas.

A través de lazos de lealtad de ida y vuelta, verticales y horizontales, se fueron articulando verdaderas "ciudadanías partidarias" paralelas a los canales institucionales de las formalidades constitucionales. Esta "ciudadanías" expresaron la real institucionalidad política del país, y vaciaron las formas constitucionales de su ya muy escaso grado de legitimidad política.

La peculiar estructuración del poder político estuvo en la participación de las grandes mayorías de la población en las disputas políticas, facilitada por lo tardío de la consolidación de un orden estatal. Hecho remarcado por la ausencia de un ejército nacional capaz de imponer el "orden" ante los enfrentamientos partidistas.

²⁴ Cuando hablamos de "caudillismo" nos referimos a prácticas políticas piramidales, en las cuales el poder no es despótico, ni delegado "in eternum" por parte de los seguidores. Estas prácticas deben ser claramente diferenciadas de los cuasi-vasallajes, como las denominadas por Rouquié de "situaciones autoritarias", tan presentes en otras zonas del continente como mecanismos de clientelismo de permanente sujeción.

Enfrentamientos dónde los ejércitos partidarios son el factor clave del poder político de cada partido o "protopartido". Con ello la participación de importantes segmentos de la población, en los ejércitos partidarios, se tornó un mecanismo de influencia y control popular sobre las elites partidarias.

Partidos populares desde sus orígenes, a diferencia de los británicos, las dos grandes colectividades nacionales (blanca y colorada) siempre se encontraron tensionadas por las demandas igualitaristas. Consecuencia lógica de una población que en las guerras partidarias encontró a "patricios y plebeyos" corriendo una misma suerte, compartiendo el mismo destino en los enfrentamientos del siglo XIX.

Si la disputa por los títulos de la tierra - entre legatarios artiguistas y sus antiguos titulares - cortó horizontalmente a los partidos, bajo la protección caudillista también extendieron su manto de "bienestar" protegiendo y ejerciendo las más elementales funciones de amparo y asistencia sobre el resto de la población de menores recursos.

Esta peculiaridad del poder caudillista - asentada en importantes niveles de participación popular - es un importante factor explicativo de la atención prestada por las estructuras estatales de las demandas o necesidades sociales.

Por otra parte, esta característica del caudillismo, explica la semejanza del caso uruguayo con el brasilero al instrumentar las políticas sociales con una impronta muy "particularista". Pero con la notoria diferencia de realizarse centralmente a través del sistema de partidos y no del Estado. Hecho entendible por lo tardío de la consolidación del Estado-Nación en Uruguay. Explicando también su particularismo "individualista" de corte liberal en las prestaciones sociales, frente a la experiencia "corporativista" del Brasil.

En síntesis, la peculiar conformación del poder político da cuenta de porqué y cómo las políticas sociales surgen junto a la extensión de la ciudadanía política. En este sentido, la simultaneidad del proceso de liberalización con el proceso de incorporación de la participación política, reitero sin rasgos democráticos ⁽²⁵⁾, permite ver en el Cuadro N°2 un pronunciado deslizamiento de la curva dahliana hacia la derecha, al dar cuenta del

²⁵ Utilizo el término "democrático" en el sentido que afirma como fundamental el acuerdo procesal para definir las cuestiones nacionales entre los reconocidos como "ciudadanos" constitucionalmente.

aumento de la variable del participación.

En esta ruta se encuentran puntos de inflexión producto de la institucionalización de la competencia política pacífica a través de sucesivos pactos interpartidarios. Estos tendrán en la "coparticipación" ⁽²⁶⁾ su consagración parainstitucional, antecedente de la definitiva instauración del régimen democrático.

III.1.3) LA SIMULTANEIDAD DE LA CIUDADANÍA POLITICA Y SOCIAL.

En el caso uruguayo, la institucionalización definitiva de la liberalización política se dio conjuntamente con la instauración de la participación libre. Hecho acontecido a través del "sufragio universal" en el arreglo democrático establecido con Reforma Constitucional de 1917.

Hasta la elección de los constituyentes de 1916 el país no había podido establecer un sistema de reglas de competencia democráticas. No se conocía la competencia interpartidaria por cargos electivos, junto a la ausencia de sectores excluidos o autoexcluidos de la contienda electoral por discutir las reglas de juego de la confrontación comicial ⁽²⁷⁾.

La Reforma Constitucional, de 1917, aceleradamente sentó las bases de un sistema poliárquico de competencia política. Su particularidad es la paralela institucionalización del debate con la extensión de la ciudadanía política en forma jurídica. Acercándose la curva, de la ruta en el esquema de Dañil, en forma ascendente y hacia la derecha en dirección a la diagonal en el Cuadro N°2.

Lo peculiar del caso uruguayo es que simultáneamente a este proceso se produce la progresiva formalización de los Derechos Sociales. Secuencia sustancialmente diferente a la brasilera, trayectoria que dejó de lado o postergó la cuestión de los derechos políticos, también se distancia del modelo británico dónde los Derechos Sociales son conquistados

²⁶ Los Pactos de la Paz de Abril de 1872, y el Pacto de la Cruz de 1897, con sus consecuencias de reparto de poder territorial.

²⁷ Buquet Corleto, Daniel y E. Castellano: "Representación Proporcional y Democracia En Uruguay". Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación del Grupo Montevideo. Mimeo, Salto, 1994.

a posteriori de la universalización de los Derechos Políticos.

Para comprender las consecuencias políticas de la intervención de las políticas sociales, en la "ciudadanía integral", se debe plantear dos escenarios a estudiar: 1) el momento de intervención y constitución de políticas sociales, y 2) las formas y estructuras políticas involucradas en la instrumentación de las mismas.

En el caso inglés las sociales surgen de los conflictos capital-trabajo consecuencia de la industrialización que se convertía en factor importante para colocar en entredicho la legitimidad del orden liberal asentado en el igualitarismo de "un hombre un voto".

Otro es el momento de la emergencia de las políticas sociales por parte del Estado uruguayo, no fue posterior sino concurrente con la extensión y consolidación de los Derechos Políticos. En este sentido las intervenciones y prestaciones sociales se ha afirmado que fueron anticipatorias ⁽²⁸⁾ a la emergencia de demandas sociales. Pero, este proceso paralelo de la constitución de las dimensiones sociales y políticas de la ciudadanía, signado por la pugna y movilización política y social plantea la necesidad de relativizar afirmaciones tan absolutas.

Revisando la evolución del Derecho Laboral nacional se puede establecer "... un primer período, desde la ley de 21 de julio de 1914 hasta el año 20, aproximadamente, que podríamos llamar del lanzamiento del derecho laboral ...". Etapa en la cual se remarca la nota de la anticipación en materia de políticas sociales pues "...en el Uruguay, hay simultaneidad entre la aparición de las primeras inquietudes por la cuestión social y los primeros esfuerzos por resolverla mediante la ley ..." ⁽²⁹⁾.

Pero la pronta respuesta estatal a la cuestión social no debe ocultar las demandas organizadas que importantes sectores sociales (movimiento obrero) presentaban en la época. Actores sociales movilizados que permearon con sus demandas la democracia uruguaya, lo cual lleva a concebirla no sólo como un arreglo procesal (prerrequisito

²⁸ Filgueira, Fernando: "Un Estado Social Centenario. El Crecimiento Hasta El Límite Del Estado Social Batllista", de El Largo Adiós Al País Modelo. Políticas Sociales Y Pobreza En El Uruguay, con Carlos Filgueira. Editorial Arca, Montevideo, 1994.

²⁹ Barbagelata, Héctor Hugo: "Manual De Derecho Del Trabajo", pág 11. Facultad de Derecho, Montevideo, 1965.

imprescindible) sino además como un arreglo donde conjuntamente se garantizan grados mínimos de equidad en la distribución de los frutos del esfuerzo nacional.

III.1.4) POLÍTICAS SOCIALES, PARTIDOS Y PODER POLÍTICO.

Esta prontitud en atender la cuestión social tiene importantes consecuencias sobre en la acción colectiva de los sectores involucrados. Normalmente casos como el uruguayo, con un nivel organizativo bastante débil de la sociedad civil, el Estado debería tener la capacidad de incentivar o bloquear la organización de diferentes intereses sociales.

La emergencia de la "cuestión social" a principios de siglo, y su incorporación a la agenda política conjuntamente con la cuestión "democrática" son un ejemplo de la capacidad de articulación social que pueden desarrollar las políticas sociales.

Si bien no se deben desconocer las movilizaciones sociales de la época sí es necesario relativizar su fortaleza. La sociedad uruguaya del novecientos se encontraba sacudida fundamentalmente por dos temas: por un lado la Guerra Civil de 1904, y por otro el movimiento huelguístico de 1905.

Este último desencadenó un conjunto de demandas contra una sociedad en la cual "... uno de cada tres niños morían antes de su primer año, que casi un quinto de la mano de obra empleada en el comercio y la industria era menor de edad y que el 11% de la población capitalina vivía en conventillos..."⁽³⁰⁾.

Entre noviembre de 1904 y junio de 1905 hubo movilizaciones que llegaron a que "... estuvieron en conflicto unos 15.000 obreros, el 50% del proletariado censado en 1908 en la capital..."⁽³¹⁾. Produciéndose un movimiento cuya suerte estaría ligada al rol que cumpliera el Estado en el conflicto social.

El movimiento sindical sabía que "... sin el apoyo gubernamental, su lucha sería de inciertos resultados, vista la ausencia de tradición sindical en el país y el fabuloso ejército

³⁰ Barrán, José P. y Nahum, Benjamín: "Las Primeras Reformas". Tomo IV de "Battle, Los Estancieros Y El Imperio Británico", pág 11 y 12. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1983.

³¹ Barrán, José P. y Nahum, Benjamín: "Un Diálogo Difícil 1903-1910", pág 67. Tomo II de "Battle, Los Estancieros, Y El Imperio Británico", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981,

de reserva - el desocupado obrerío rural - dispuesto a cubrir el vacío que dejara cualquier huelguista ...". A su vez "... el elenco político debía comenzar a pensar no sólo en un programa de cambio, sino también en las elecciones, a las que tarde o temprano tendría que convocar limpiamente, sin los vicios del pasado ... los políticos profesionales (colorados) debían contar con un electorado..." (32).

La fragilidad del movimiento sindical se presenta con la fácil derrota de las huelgas frente a una coalición patrono gubernamental. La debilidad de la explosión de la cuestión social - en un país donde la centralidad de los partidos como agentes de socialización política era lo típico -, junto a la temprana atención prestada por los partidos a la "cuestión social" - consecuencia del desarrollo de un proceso de industrialización - caracterizó este proceso. Esto permitió que la consolidación conjunta de derechos sociales y políticos, reforzase la capacidad de gestión del sistema de partidos lo cual bloqueó la emergencia de actores sociopolíticos de corte radical. Con lo cual el momento de la atención a "la cuestión social" afirmó al sistema de partidos en su tradicional rol de constructor central de las identidades colectivas, estructurando el Uruguay de la "doble escena" (33) permisiva de una paralela lealtad política y social.

En síntesis, la simultaneidad de la intervención pública en el área social con la consolidación del sistema democrático explica la amortiguación y la debilidad de la emergencia de actores políticos y sociales radicales.

En el caso inglés el procesamiento de demandas sociales se dió alrededor de la arena de una ciudadanía política ya extendida, y a través del reconocimiento de un nuevo actor (laborismo) que terminó desplazó antiguos actores (liberales) . Este proceso se da con el gobierno de Lloyd George (Partido Liberal) - planteadas en 1906 -, en una instancia de consagración de derechos sociales con un movimiento laborista ya convertido en expresión político partidaria.

En el caso uruguayo el conflicto entre partidos de masas (obreristas) frente a

³² Barrán, José P. y Nahum, Benjamín: op. cit., tomo II, pág 27.

³³ Por doble escena se afirma la doble lealtad presente en dos escenarios paralelos, el "social" donde se afirma la adhesión a la organización sindical muchas veces de impronta de izquierda, y el "político" donde predomina la lealtad y adhesión a los dos partidos tradicionales (colorados y blancos). (César Aguiar)

partidos de elites, que al frenar las demandas populares provocaron la necesidad de su sustitución, no se presentó. Los dos partidos tradicionales, por su condición de no ser de elite, participaron activamente de la canalización de las demandas sociales. Esto tuvo de consecuencia el quitarle espacio al desarrollo de partidos de clase u obreristas como pudo ser el socialismo de principio de siglo ⁽³⁴⁾, explicandose así la permanencia de los viejos partidos en notorio contraste con el caso británico.

En una progresiva incorporación ciudadana, algunos autores explican la extensión de Derechos y políticas sociales de acuerdo a teorías que "... afirma que a democracia alimenta una intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, o que, por sua vez, estimula gastos públicos crescentes. Tufte (1978), por exemplo, afirma que ampliações importantes da intervenção pública ocorrem em eleições, como meio de mobilização do eleitorado" ⁽³⁵⁾.

Esta afirmación da sentido a las disputas entre colorados y blancos por la primogenitura de la legislación laboral en el país. Como se recuerda de la ley de ocho horas "... sobre el uso político que el Partido Colorado hacía de la cuestión obrera, ... El problema de la prioridad, pues, se transformó de historiográfico en político.." ⁽³⁶⁾. Esta explicación teórica da cuenta de la simultaneidad de la consagración de Derechos Sociales con la institucionalización de Derechos Políticos en la Reforma Constitucional de 1917 (ya presente en la elección de constituyentes) ⁽³⁷⁾.

³⁴ Partido Socialista del Uruguay, cuyo proceso fundacional se cristaliza en 1910, y liderado por el Dr. Emilio Frugoni. Tanto se vio reducido su rol de canalizador de demandas populares que se concibió como "partido picana". Asumiendo la imposibilidad de acceder al poder por la condición antes descrita de los partidos tradicionales, prefirió asumir la necesidad de impulsar a los sectores reformistas de estos partidos - especialmente al batllismo - hacia la consecución de medidas próximas a las concepciones socialistas.

³⁵ Esping-Andersen, Gosta: "As Três Economias Políticas Do Welfare State". Lua Nova Nº24, pág 94, Sao Paulo, 1991.

³⁶ Barrán, José P y Benjamín Nahum: op. cit, Tomo II, pág 148.

³⁷ La extensión del sufragio es clara cuando se comparan las elecciones antes y después del voto universal.

1907 -	44.693	votantes.
1910 -	31.262	votantes.
1916 -	146.632	votantes. (voto popular)
1925 -	271.468	votantes.

Por otra parte una de las características de las políticas sociales en el Uruguay es su instrumentación partidaria en forma plural a partir de los espacios de coparticipación, y/o de representación entre los partidos. La lucha por el prestigio político de la autoría de las leyes sociales se encuentra complejizada por el rol de las distintas fracciones partidarias.

El enfrentamiento social mediado por los partidos desarrolló dos formas de amortiguar el conflicto de clase. Por un lado los dos partidos reivindicaron la autoría de la legislación social, bloqueando la posibilidad de transformar el enfrentamiento partidario en una bipolaridad de clase.

Por otro lado, los dos partidos siempre estuvieron constituidos por fracciones conservadoras y reformistas. A los blancos conservadores del herrerismo se les oponía la prédica progresista de Carnelli, y del Nacionalismo Independiente sucesivamente. Mientras que a los colorados Reformistas de Batlle y Ordóñez se le oponía el "riverismo" y el "vierismo", como después a Luis Batlle se le opondría el "catorcismo"⁽³⁸⁾.

La existencia y permanencia de diversas tendencias en un mismo partido estaba garantizada por una razón política: el temor a la derrota frente al tradicional adversario, lo cual es evidente en las políticas de acuerdo de Batlle después de la campaña de 1916⁽³⁹⁾.

El enfrentamiento o discordancia respecto a las diferentes leyes sociales entre las fracciones partidarias reafirmó el perfil "catch all" de los partidos amortiguando la emergencia social. Esto elevó los costos políticos de intentar cooptar al movimiento obrero

Fuentes: Diez de Medina, Alvaro : "El Voto Que El Alma Pronuncia". Fund. de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994.

Barrán y Nahum : "Batlle, Los Estancieros Y El Imperio Británico", Tomo VIII. Edi. de la Banda Oriental, Montevideo, 1987.

Franco, Rolando : "Democracia A La Uruguaya". Editorial El Libro Libre, Montevideo, 1984.

³⁸ Es necesario no caer en un análisis simple de estas pugnas interfacciones. Se debe reconocer fuertes tensiones dentro mismo de cada una de estas fracciones electorales. Tanto los sectores conservadores y reformistas o progresistas albergaron en su interior sus matices y pugnas ante la discusión de cada situación social o económica a resolver.

³⁹ En el año 1916 se realiza la campaña electoral para elegir constituyentes. En esta elección la prédica de Batlle llega a focalizarse sobre los sectores trabajadores y de menores recursos, lo cual le alejó otros sectores partidarios produciéndose un cisma que llevó a la derrota electoral del coloradismo.

frenando la tentación "populista" de formas más radicales de prédica obrerista ⁽⁴⁰⁾, notoria diferencia con el "Estado Novo" varguista.

Esta característica también desestimuló la organización de partidos corporativos que pretendieran representantes de los sectores económicamente dominantes ⁽⁴¹⁾.

En síntesis, el momento de intervención de las políticas sociales - en el caso uruguayo - además de desestimular la emergencia de actores políticos radicales se transformó en un eficiente mecanismo de reforzamiento del sentido de pertenencia de la ciudadanía política. Permitiendo refundar las estructuras partidarias como articuladoras de identidades colectivas, ya sea políticas o sociales.

III.1.5) EL ESTADO "COLONIZADO" : ESTADO DE PARTIDOS.

La historia uruguaya durante el siglo XIX se caracteriza por un Estado de tardía consolidación junto a una sociedad de poca consistencia y escasa densidad. Esto fue llevando -paradojalmente - a que el Estado asumiera progresivamente roles centrales, con la peculiaridad de ser capturado y colonizado por las estructuras partidarias. Hecho que se explica permanentes inestabilidades políticas - negadoras de las políticas de "Partido" o "antipartidos" - ⁽⁴²⁾ que no permitieron al Estado actuar como articulador de identidades colectivas.

Esta situación desactivó el desarrollo de una burocracia weberiana bloqueando espacios de autonomía frente a la cuestión político partidario. Siempre los partidos

⁴⁰ Otra visión interesante a recorrer podría plantear la necesidad de observar a este enfrentamiento interfacciones como facilitante de la tarea de "lobby" de las distintas organizaciones sociales. Este "pluralismo" político permitía que los actores sociales pudieran actuar y presionar sobre las instancias partidarias sin tener que asumir los costos de atarse a ninguna en particular. Podría hipotetizarse que esta situación de competencia política permitía la primacía del sistema de partidos en tanto funcional a una sociedad que a través de distintas organizaciones corporativas jugando con el enfrentamiento partidario podía "colar" sus reivindicaciones.

⁴¹ En este caso estamos haciendo referencia al fracaso de la experiencia de la Unión Democrática (1919), descrita por Gerardo Caetano en "La República Conservadora", Tomo I.

⁴² Estamos aludiendo a las permanentes guerras civiles que expresaron el poder de los caudillos populares. Poder que se hace evidente en la derrota de los proyectos "doctorales", "fusionistas", o "militaristas" del siglo XIX.

imprimieron sus intereses y visiones a las acciones estatales, lo que se profundizó con la instrumentación de las políticas sociales.

Esta centralidad del sistema de partidos sobre las decisiones, particularmente en su instrumentación, se convirtió en un mecanismo que garantizó el control ciudadano sobre el manejo discrecional de las intervenciones estatales.

Ejemplo de la primacía - no hegemonía - partidaria se encuentra al responder a la crisis de desocupación en la década de los treinta. A través de las obras públicas y la protección industrial se buscó "regular" los desajustes de la recesión.

El Consejo Nacional de Administración creó la "Comisión De Lucha Contra la Desocupación" con el cometido de manejar verdaderas "bolsas de trabajo" en la asignación de empleos en las obras públicas. De esta forma se transformó "lo partidario" en contraseña para acceder a un puesto de trabajo en momentos de crisis. El manejo pluripartidario o plurifraccional de esta comisión y otros servicios sociales se convirtió en una suerte de "corresponsabilidad". Pues, "...No solo la dirección de la empresa pública se realizaba bajo la lógica de la coparticipación. También el nombramiento de los funcionarios públicos se articulaba sobre la lógica de reparto político " (43).

En paralelo a los Derechos Políticos "...mientras los clubes políticos cumplían el papel de agentes para la integración de los inmigrantes montevideanos, la aprobación de leyes sobre pensiones a la vejez, jubilaciones, descanso semanal para los trabajadores, seguros de accidentes ... consolidaba la lealtad de los trabajadores al aparato estatal que los protegía..." (44).

Estas prácticas, en notoria diferencia con el brasilero, facilitaron la efectividad de la ciudadanía política tendrá como rasgo particular la primacía del sistema de partidos como agente canalizador de la "cuestión social".

En consecuencia el reparto de cuotas de poder estatal, según el peso electoral, es un mecanismo de distribución de beneficios que significó corresponsabilidad en la asignación

⁴³ Filgueira, Fernando y Jorge Papadópulos: "Putting Conservatism To Good Use?. Long Crises And Vetoed Alternatives In Uruguay". Mimeo presentado al Seminario "Inequality And New Forms Of Representation In Latin América". Columbia University, New York, 1993.

⁴⁴ Finch, Henry: op. cit, pág 20.

de recursos con sentido social a lo largo del tiempo de construcción y vigencia del "bienestar batllista".

IV) CONCLUSIONES.

Analizando la historia política uruguaya y prestando atención a los caminos "dahlianos" hacia una poliarquía - en la experiencia brasilera e inglesa - se reconocen peculiaridades de las respuestas a los problemas de integración social. Y por lo tanto se establece la especificidad del tipo de "bienestar" construido durante las tres primeras décadas del siglo XX.

En este sentido, la fortaleza de sus pautas de integración social se explican a través de la constitución de un bienestar promovido por la emergencia de una "ciudadanía integral". Integralidad producida por la simultanea consagración de Derechos Sociales y Políticos.

Esta simultaneidad explica un proceso con ciertos rasgos de "anticipatismo" social reforzante de la capacidad de gestión del sistema de partidos. Hecho que a los partidos les permitió afirmar su primacía - no hegemonía - como estructuradores centrales de identidades políticas y sociales. Lo que también facilitó la amortiguación de los problemas de integración social a través de mediaciones partidarias.

Con estas características la trayectoria de la constitución del "bienestar uruguayo" tiene algunos rasgos semejantes al caso brasilero como su "particularismo" en la instrumentación de políticas sociales. Pero, en un continuo de los modelos polares el armado de una "ciudadanía integral" lo terminamos ubicando más cerca del modelo evolucionista inglés.

Son los distintos rasgos políticos de: la temprana apertura de la competitividad inter elite; la masiva incorporación de amplios sectores de la población a las luchas partidarias; la confluencia de la constitución del orden estatal con el establecimiento del régimen democrático, expresada en la simultaneidad de las dimensiones sociales y políticas de la ciudadanía; las características "catch all" de los partidos tradicionales; un Estado "colonizado" por los partidos; los que determinaron una sociedad dónde las políticas

sociales terminan reforzando al sistema de partidos como centro en la decisión de las cuestiones públicas. Peculiaridad de la atención a la "cuestión social" que se convirtió en un mecanismo poderoso de integración, y que muy bien podríamos definir como articulante de un **"Estado de Bienestar de Partidos" o de un "Bienestar de Partidos"**.

Estas características del tipo de "bienestar" uruguayo, permiten plantear hoy distintas interrogantes e incertidumbres políticas ante el proceso de reestructura económico - estatal que afecta a la región y el país. Estos cambios se traducen en la reformulación de las metas y poblaciones objetivos de las políticas sociales, "...ya no se dirigen de la misma manera, ..." hoy "...por lo menos en teoría, apuntan a los sectores marginados y a las franjas de pobreza, con programas de solidaridad y una reanudación de las antiguas políticas de pobres - mediante nuevos patrones de selectividad - que relocan las estructuras de producción, reformulando los enganches políticos y las redes de legitimación..."⁽⁴⁵⁾.

Con ello entra a cuestionarse las formas de integración, replanteándose las características del status de la "ciudadanía". Pues, si bien en la última década con la recuperación democrática se produce "... un repunte sano de la ciudadanía política. La ciudadanía social, en cambio queda desplazada y su desmejoramiento alcanza a menudo niveles de gravedad. El empuje remueve las pautas de legitimación distributiva-retributiva..."⁽⁴⁶⁾.

El final de este incierto proceso es la cuestión de dilucidar la integralidad de la confluencia de la ciudadanía política y social. En sus derivaciones sociales y políticas, con sus consecuencias de escenarios de integración/ dualización, y de estabilidad/ inestabilidad, es ineludible la reconstrucción y reflexión respecto al viejo "bienestar de partidos" intentando una prospectiva politológica del tema en cuestión.

⁴⁵ Lanzaro, Jorge Luis: "El Sindicalismo En La Fase Poskeynesiana", pág. 165. Revista de CLAEH N°58-59, Montevideo, 1991.

⁴⁶ Lanzaro, Jorge Luis: op. cit, pág. 161.

B I B L I O G R A F I A

Abal Olin, Estela e Isabel Ezcurra:

"El Partido Nacional Y La Cuestión Social".

Barbagelata, Héctor H:

"Manual De Derecho Del Trabajo". Facultad de Derecho, Montevideo, 1965.

Barrán, José y B. Nahum:

"Batlle, Los Estancieros Y El Imperio Británico". Edici. de la Banda Oriental, Montevideo, Tomo II (1981), Tomo III (1982), Tomo IV (1983).

Beveridge, William:

"Las Bases De La Seguridad Social". Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Bogdanor, Vernon:

"Enciclopedia De Las Instituciones Políticas". Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Buquet, Daniel y E. Castellano :

"La Representación Proporcional En El Sistema Político Uruguayo". 2das. Jornadas de Investigación del Grupo Montevideo, Mimeo, 1994.

Caetano, Gerardo:

"La República Conservadora". Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Tomo I (1992) y Tomo II (1993).

Caetano, Gerardo y José Rilla:

"Los Partidos Uruguayos Y Su Historia I". Cuadernos de Ciencia Política. Fundación de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.

Caetano, Gerardo y Raúl Jacob:

"El Nacimiento del Terrismo". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Tomo I (1989), Tomo II (1990), y Tomo III (1991).

Cavarozzi, Marcelo:

"Elementos Para Una Caracterización Del Capitalismo Oligárquico". Revista Mexicana de Sociología N° 4, México, 1978.

Dahl, Robert:

" La Democracia Y Sus Críticos". Paidós, Buenos Aires, 1991.

" La Poliarquía". Tecnos, Madrid, 1989.

" Política, Economía Y Bienestar", con Ch. E. Lindblom. Paidós, Buenos Aires, 1971.

De Almeida, Lucília:

"1930: Historia E Cidadania". Revista Brasileira De Estudos Políticos 78/79, Minas Gerais, 1994.

D'Elia, Germán y Armando Miraldi:

"Historia Del Movimiento Obrero En El Uruguay". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.

Di Tella, Torcuato S.:

"Historia De Los Partidos Políticos En América Latina, Siglo XX". 1er Edición. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

Des Santos, Wanderley G:

"Política Social E Combate A Pobreza". Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1987.

"Cidadanía E Justiça" 2da Edição. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1987.

"Razoes Da Desordem" 2da Edição. Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

"Gênese e apocalipse". Revista Novos Estudos Nº20, Sao Paulo, 1988.

Esping-Andersen, Gosta:

"As Três Economias Políticas Do Welfare State". Revista "Lua Nova" Nº 24, Sao Paulo, 1991.

"Los Tres Mundos Del Estado Del Bienestar". Edic. El Magnànim, Valencia, 1993.

Finch, Henry :

"Historia Económica Del Uruguay Contemporáneo". Edic. de la Banda Oriental, Montevideo, 1980.

Filgueira, Fernando y Carlos Filgueira:

"El Largo Adiós Al País Modelo". Arca, Montevideo, 1994.

Fernando Filgueira y Jorge Papadópulos:

"Putting Conservatism To Good Use? Long Crises And Vetoeed Alternatives In Uruguay". Mimeo, New York, 1993.

Fleury Teixeira, Sonia (comp):

"Estado Y Políticas Sociales en América Latina". Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1988.

Macaulay Trevelyan, George:

"Historia Política De Inglaterra". Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Marshall, T. H:

"Cidadanía, Classe Social E Status". Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

Mesa Lago, Carmelo:

"El Desarrollo De La Seguridad Social En América Latina". Cepal, Santiago de Chile, 1985.

Nahum, Benjamín:

"La Epoca Batllista 1905-1929". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981.

Lanzaro, Jorge Luis:

"Sindicatos Y Sistema Político". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1986.

Lepro, Alfredo:

"Años De Forja. Venancio Flores". Editorial Alfa, Montevideo, 1962.

Offe, Claus:

"Contradicciones En El Estado Del Bienestar". Alianza Editorial, México, 1991.

Panizza, Francisco E:

"Uruguay: Batllismo Y Después". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.

Papadópulos, Jorge:

"Seguridad Social Y Política En El Uruguay". CIESU, Montevideo, 1992.

Piletti, Nelson:

"História Do Brasil". 9na Edición. Editora Atica, Sao Paulo, 1989.

Piotti, Diosma y Alfredo Traversoni:

"Historia Del Uruguay Siglo XX". Editorial De La Plaza, Montevideo, 1993.

Pivel Devoto, Juan E:

"Historia De Los Partidos Políticos En El Uruguay", Tomo I y II. Edición de la Cámara de Representantes, Montevideo, 1994.

Rama, Germán W.:

"El Club Político", Arca, Montevideo, 1971.

Real de Azúa, Carlos:

"Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?". Ciesu-Edic. de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.

Rouquié, Alain y otros:

"¿Para Qué Sirven Las Elecciones?". Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Solari, Aldo E:

"Uruguay, Partidos Políticos, Y Sistema Electoral". Editorial El Libro Libre / FUCCYT, Montevideo, 1988.

Sckopol, Theda y Margaret Weir:

"Las Estructuras Del Estado: Una Respuesta Keynesiana A La Depresión". Revista "Zona Abierta", N° 63-64, Madrid, 1994.