
URUGUAY: UN CASO DE «BIENESTAR DE PARTIDOS»

ERNESTO CASTELLANO CHRISTY

I) Introducción

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, lo cual plantea la reformulación de los tipos de bienestar e integración presentes en Latinoamérica.

A diferencia de Europa y Estados Unidos, América Latina sufre importantes carencias en el seguimiento sistemático de las dimensiones de sus políticas públicas. Este hecho se agrava en el área social frustrando el análisis que permita reconocer la evolución, las características y las consecuencias 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 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 repasan los principales enfoques teóricos explicativos de modalidades de inclusión político-social. Y, dado lo escaso del tratamiento del tema a nivel nacional, se atiende al proceso de la extensión de derechos políticos y sociales¹ 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 «integrable» 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».

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 tipificados 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 teórico 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.

En 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 socio-económica 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 de desarrollo tecnológico que se impone universalmente (Coimbra, Marcos Antonio, 1987).

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, reserva para variables políticas y sociales la explicación de la diferencia en el gasto público social en naciones con grados semejantes de desarrollo económico." (J. Papadópulos, 1992, 19).

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 (C. Offe, 1971).

Una segunda tradición explicativa, destaca 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 de las versiones se centra 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, circunscribiendo 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, 1991; Skocpol y Weir, 1993).

El **pluralismo**, por su parte, explica el surgimiento de políticas sociales por la acción de los distintos grupos de presión. Estos —sindicatos, militares, o burocracia pública— basan su poder en la capacidad para presionar y determinar las conductas de los decisores políticos (Carmelo Mesa Lago, 1985).

² La tipificación de *welfare of state* tiene dos dimensiones relevantes. Por una 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. Además tienen en una desarrollada burocracia la clave de las decisiones y de la canalización de las demandas sociales.

Por último se destaca como factor explicativo la **competencia partidaria**. En el marco de la extensión del sufragio, de carácter universal, el surgimiento de políticas sociales es explicado por 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 (Gosta Esping-Andersen, 1993, 21) 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;
- c) el legado histórico de la institucionalidad del régimen, que se traduce en términos 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, (Theda Skocpol y Margaret Weir, 1994) explican las distintas trayectorias de «*welfare*» desestimando los mecanicismos que conciben a la política como un epifenómeno de lo económico o de la lucha de clases.

Al reflexionar sobre estos factores políticos se ilumina el tipo de bienestar conformado en el Uruguay durante la primera mitad del siglo. Para ello 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»³.

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 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.» (T. H. Marshall, 1967, 76).

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 postguerra.

El reclamo de una justicia efectiva, y la creación de un ámbito privado, tras haber superado trabas corporativas y locales, dio origen al «ciudadano civil». Obtenida la «ciudadanía civil» se plantea la dimensión política de 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 las «reivindicaciones de los de abajo». (María Lucía Teixeira Werneck, 1988).

La extensión de la «ciudadanía política» plantea demandas de equidad social cristalizadas en la progresiva extensión de los derechos sociales (etapa de «ciudadanía social»).

Al reseñar estas secuencias, y confrontar las concepciones de «clase» y «ciudadanía», la función integradora del «status» ciudadano opera sobre los grados de tolerancia frente a asimetrías sociales. Esto explica cómo con niveles mínimos de igualdad social se puede articular la participación política y superar problemas de desintegración en situaciones de aguda desigualdad social.

³ 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 simultánea.

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 são o sistema educacional e os serviços sociais»* (T. H. Marshall, 1967,64).

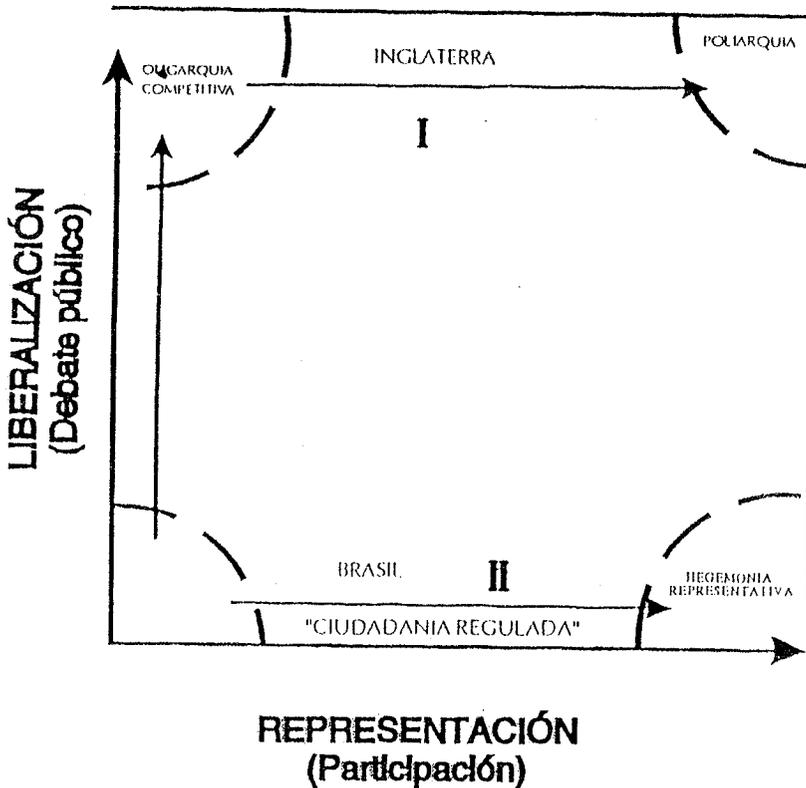
Se concibe a las políticas sociales como factor determinante en el logro y consolidación de la «ciudadanía social», expresión de la plena efectivización de la «ciudadanía política» al permitir planteos y demandas de una mayor igualdad en la participación de los beneficios del producto social.

En este proceso el eje es un sistema de partidos con amplia capacidad para intervenir en la economía a través de «políticas» que tomaran en cuenta las diversas demandas sociales emergentes (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, consecuencia 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. Se toma como

CUADRO 1



paradigmático el caso brasileño, que es definido como «ciudadanía regulada» (Dos Santos, 1988), y sirve de segundo modelo polar que permite observar la peregrinación «dahliana» (Robert A. Dahl, 1989) y confrontar las diferencias de trayectoria y sus consecuencias respecto al modelo «evolutivo».

Utilizando el modelo dahliano ⁴, —ver Cuadro 1— Dos Santos observa la secuencia evolutiva británica (T.H. Marshall) identificándola con el camino 1. Este realiza primeramente una «liberalización» del debate público entre la competencia inter-elites, institucionalizando importantes niveles de consenso respecto a las reglas de competencia antes de romper con su carácter censitario.

Con la institucionalización de la competencia inter-elites 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 de la democracia representativa.

Específicamente en el caso del populismo varguista, Dos Santos encuentra alterada e invertida la «ruta 1», por la «*incorporação das massas à dinâmica da competição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras dessa mesma competição*» (Wanderley Ghilherme Dos Santos, 1988) Esto, a diferencia de lo ocurrido en el modelo evolutivo, hace que identifique la experiencia varguista con el «camino 2».

En esta visión, las 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 tuvo la particularidad de producirse 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. Puesto que las políticas sociales se convirtieron en un instrumento para «*univerzalizar a participação sem, com isso, desequilibrar bruscamente a dinâmica da competição política*

intra-élite, ainda debilmente institucionalizada» (Wanderley Ghilherme Dos Santos, 1988). 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 tutelar, 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 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*» (Di Tella, Torcuato S., 1993). 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.

⁴ 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, y cuyos resultados son 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.

Este hecho significó la conformación de un sistema de partidos con escasa capacidad de decisión. Sus posibilidades de actuar centralmente en la consolidación de un sistema democrático se vieron frustradas, lo cual terminó influyendo en el tipo de democracia a instalarse.

A consecuencia de este tipo de políticas públicas se estableció la responsabilidad política tanto en la asignación de recursos como en las instancias burocrático-estatales. Esto dejó las decisiones estatales libres de todo control público y les quitó visibilidad a los intereses operantes.

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) una política social caracterizada como un instrumento para atender y procesar la participación popular en contextos de baja institucionalización;
- c) la constitución de identidades colectivas (sindicatos, empresarios, etc) previa a la plena institucionalización de un orden democrático-liberal. Como los partidos no fueron los agentes centrales, hubo espacio para la emergencia del populismo. El fenómeno se transformó en un factor de desestabilización, y no de integración como gustan reivindicar sus propagandistas.

³ 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 como 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).

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 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.

Al reflexionar respecto a las trayectorias de la «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.*» (Francisco Panizza, 1990,35).

El análisis riguroso de la extensión de los derechos políticos y sociales desmiente la segunda parte 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 ⁵. 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. Un rápido análisis de la legislación social y política aprobada durante las tres primeras décadas del siglo justifica esta afirmación

CUADRO 2

AÑO	Legislación Social	Legislación Política
1904	Caja de Jubilaciones Civiles.	Ley del mal tercio (representación minorías)
1906	Extensión jub.-pens. civiles empleados de primaria	
1907	Oficina Nacional del Trabajo	Ley electoral modif. n° de representantes.
1910		Ley establece doble voto simultáneo.
1911	Ferías francas municipales.	
1912	Creación de la sección femenina de enseñanza secundaria y universitaria.	
	Ley creación liceos departamentales	
1914	Ley accidentes de trabajo.	
	Ley indemnizaciones despido (com.).	
	Creación liceos departles.	
1915	Ley jornada de 8 horas.	Ley electoral represent. proporcional. minorías.
	Reglament. ley accidentes trabajo	Voto universal, y secreto
1916	Ley sanciones incumplimiento normativa social. Ley enseñanza gratuita secundaria y universidad.	
1917		Elecciones suspendiendo reglamentación usada para constituyentes. Reforma constitucional: Voto universal y obligatorio. Representación proporcional.
1918	Ley protección mujer trabajadora «ley de la silla».	
1919	Ley Pensiones a la Vejez. Creación Caja de jub-pen. emp-obr. servicios públicos.	
1920	Descanso semanal obligatorio. Ley indemn. acciden. laborales.	
1921	Ley «Serrato» del «der. a la vivienda».	
1923	Salario mínimo. descanso dominical obligatorio trabajadores rurales. (Ley)	
1924		Creación Corte Electoral (juez electoral)
1925	Ley jub-pen. bancarias y civiles Autorización preparatorios nocturnos en Montevideo.	Leyes electorales del 25.
1926	Ley sal. mínimo peones-obr. aduana.	
1929	Decreto de sal. mínimo obreros concesiones públicas.	

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

Historia del Uruguay, siglo XX, de Alfredo Traversoni y Diosma Piotti. Ed. de la Plaza, Montevideo, 1993.

La época Batllista 1905-1929, de Benjamin Nahun. Ed. de la Banda Oriental, Montevideo, 1981.

Las consagraciones legales, descritas en el Cuadro 2, 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 ensanchamiento de las características del status conjuntamente con un aumento de aquellos a quienes les es conferido.

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

La «integralidad» de la ciudadanía amerita dos reflexiones o premisas intelectuales. Por una parte 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, aunque no se debe desconocer que posteriormente se procesaron cambios. Etapas posteriores de constitucionalización de los derechos sociales⁶, irán marcando perfiles en el tipo de «ciudadanía». Pero, y es lo importante a tener en cuenta, manteniendo siempre de «matriz» el papel protagónico cumplido por los partidos.

Por otra parte este período fundacional de la «ciudadanía integral» debe comprenderse como un proceso. Y como tal con idas y venidas, marchas y contramarchas, impulsos y frenos. La simultaneidad que establecemos no debe ni puede ser entendida como un proceso mecánico, ni lineal. Las nociones de conflicto, de pugna y de negociación son las que deben primar cuando nos referimos a este período. En este sentido las lógicas dominantes entre los principales actores políticos, batllismo y nacionalistas, muy bien podríamos equipararlas al enfrentamiento entre derechos sociales y políticos en una conflictiva pugna que resulta equilibrada con sus consagraciones jurídicas en forma conjunta.

Realizadas las salvedades precedentes, y utilizando como instrumento de comparación general el esquema de los caminos hacia la «poliarquía» —propuestos por Roberth Dahl— podemos perfilar mejor las diversas rutas en la

conformación de la ciudadanía correspondientes a distintos modelos de «bienestar». Y a partir de ello comprender sus implicancias teórico políticas sobre los derroteros y la consistencia de la democracia en el Uruguay.

III.1) Ciudadanía integral: su periplo

La conceptualización de dos modelos polares— el «evolutivo» (T. H. Marshall) y «el regulado» (W. Dos Santos)— explicativos de la cuestión de la «ciudadanía» y sus diferentes particularidades, permite visualizar sus respectivas consecuencias políticas.

En esta operación, la canalización particular de demandas sociales y su instrumentación en «políticas» tiene como nudo explicativo a un dominio de la «política». Dominio que se convierte en la razón de un sistema de control ciudadano diferente de los modelos elitistas o corporativistas donde este control se ve reducido en sus posibilidades de eficacia.

Comparando semejanzas y diferencias del camino uruguayo frente a los modelos polares de ciudadanía logramos arribar a comprensiones más completas respecto al tipo de ciudadanía que conformó la democracia uruguaya durante la mayor parte del siglo XX.

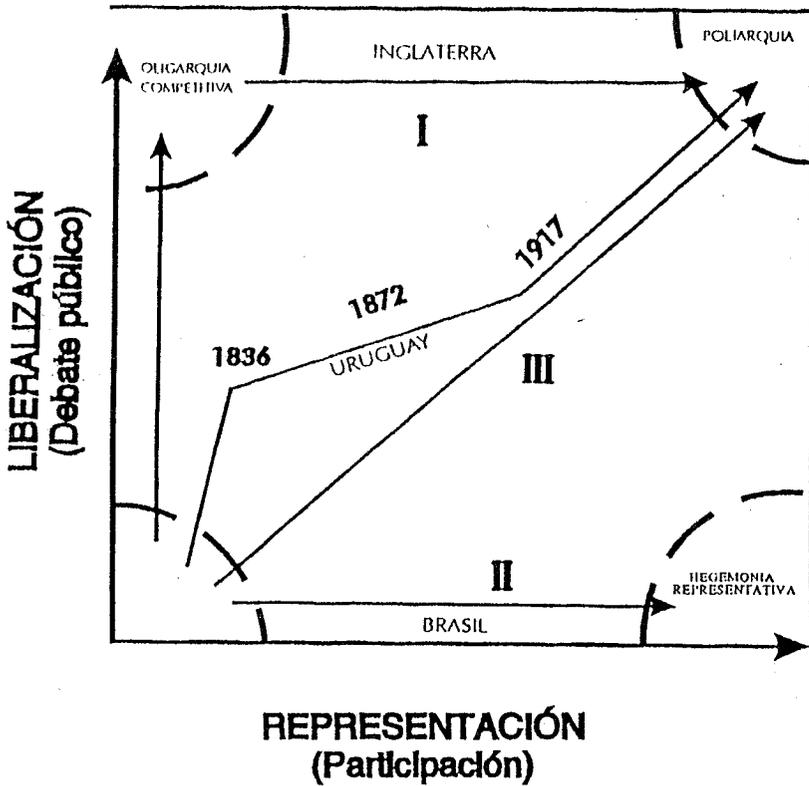
Al realizar un repaso de la evolución hacia un sistema poliárquico o de un status ciudadano plenamente extendido, y atendiendo a las características de los caminos I y II procesados por los modelos de ciudadanía anglosajones y populistas latinoamericanos respectivamente, podemos afirmar la semejanza 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 3.

Al repasar las variables políticas presentes en la evolución política uruguaya se encuentran particularidades en la constitución de la «ciudadanía»:

- 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

⁶ Constitución de 1934.

CUADRO 3



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 Políticos⁷ 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.

⁷ 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 liberalización: la competencia partidaria

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

Esta temprana apertura del cuestionamiento inter elites y del debate público, estuvo posibilitada por la debilidad de la impronta del tripode de poder postcolonial (iglesia, terratenientes, ejército) común a los estados oligárquicos latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XIX. (Marcelo Cavarozzi, 1978).

El caso uruguayo, lo encontramos caracterizado por «...la relativa debilidad (desunión, floja cohesión, flaqueza de la base económica) de una clase dominante y/o dirigente...». (Carlos Real de Azúa, 1984, 90). Estas características facilitaron la fragilidad de los intentos de implantación de sistemas de poder político y social de carácter oligárquico o hegemónico. Lo cual explica la imposibilidad de impedir los enfrentamientos armados y de ideas al interior de las elites imperantes. Así, estos son los factores explicativos de por qué alrededor de las prácticas caudillescas de los herederos de la Independencia (Rivera y Oribe), se planteó una lucha o competencia inter elites que no pudo ser acallada por la fuerza de las demandas de orden de los sectores económicamente dominantes.

En esta situación, en la que existe un sector social más «dominante» que «dirigente», carente de bases firmes para lograr su imposición político militar, se explica una muy temprana apertura a la competencia política. Competencia, vale la pena aclarar, emergente con caracteres nada democráticos si por ello se entiende el ajustarse a las normas constitucionales vigentes. De esta forma se facilitó, ya a partir de la tercer década del siglo XIX la articulación de una lógica de competencia política hasta hoy característica de la historia política nacional.

Este temprano desarrollo de la competencia político partidaria es una de las notorias diferencias 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 cambio, en el caso de Brasil la herencia de los factores militares, y burocráticos —del imperio portugués— aseguró tempranamente la constitución de un orden estatal fuertemente consolidado a nivel nacional. En ese marco, la cuestión de la apertura a la competitividad política inter elite expresó el desafío político de la construcción de un régimen democrático.

Lo contrario fue la situación uruguaya. Lo tardío de la consolidación del Estado Nación terminó superponiendo la cuestión del orden nacional con la constitución del régimen democrático. Lo que permite afirmar que la conformación definitiva del Estado-Nación uruguayo se encontró íntimamente ligada al desarrollo e institucionalización de la competencia político partidaria entre las elites imperantes.

Si cambiamos nuestras referencias, y miramos la ruta seguida por el caso inglés, inmediatamente se hacen notorias también algunas diferencias. Entre ellas, es necesario destacar que el proceso de liberalización de la competencia política ocurrió sin institucionalizar, sino tardíamente, un sistema de garantías recíprocas que permitiera aceptar pacíficamente los resultados de una contienda electoral. Premisa que estaba idealmente presente en el modelo de democracia censitaria que formalmente imperaba en los casos inglés y uruguayo, pero que sólo se efectivizó en el primer caso.

La aceptación mutua de reglas de juego para resolver la cuestión del poder inter elites, presentes en la primera Constitución, no encontró la legitimidad política que le pudiera dar una mínima sustentabilidad en el tiempo. El fracaso de un arreglo democrático, con las características censitarias del inglés, se debió a la imposibilidad de acordar garantías recíprocas para competir pacíficamente por el poder entre los herederos de la revuelta independentista.

Esto llevó a sucesivas luchas civiles estructuradas alrededor de los séquitos caudillescos blancos y colorados, que «parainstitucionalizaron»⁸ el debate público referente a la

⁸ «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.

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 nos presenta la experiencia uruguaya inicialmente como un ascenso similar al británico en el eje 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 ampliación de la participación: los partidos populares

Este proceso de liberalización de la competencia política creó un escenario de alta competitividad inter elite. Pero con una baja institucionalidad de las reglas de competencia democrática. Situación comprensible, pues lógicamente no podían procesarse las reglas democráticas mientras no se zanjara la cuestión del orden con la consolidación del Estado nacional.

Lo particular del caso uruguayo, a diferencia del caso inglés y en correspondencia con las situaciones posteriores del populismo del siglo XX, estuvo en la también 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»⁹, con bases fundamentalmente en relaciones particularistas, posibilitó 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. Estas suertes de pertenencias partidarias expresaron la real institucionalidad política del país, y vaciaron las formas constitucionales de su ya muy escaso grado de legitimidad política.

Esta particular estructuración del poder político, estuvo asentada en la participación de las grandes mayorías de la población en las

disputas políticas. Participación facilitada por la ausencia de un ejército nacional profesionalizado lo suficientemente fuerte como para imponer el «orden» ante las rencillas partidarias.

Disputas o rencillas donde los ejércitos partidarios son el factor clave del poder político de cada partido o «protopartido». Esta peculiaridad, la participación de importantes segmentos de la población en los ejércitos partidarios, se convirtió en un mecanismo de influencia y control popular sobre las elites partidarias. Elemento este que conscientemente o inconscientemente siempre ha permeado las prácticas de los partidos políticos uruguayos.

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 fratricidas guerras partidarias encontraba a «patricios y plebeyos» corriendo una misma suerte, compartiendo el mismo destino en los enfrentamientos del siglo XIX.

La lucha por los títulos de la tierra cortó horizontalmente a los partidos con la permanente discusión entre legatarios artiguistas y sus antiguos titulares. De la misma forma los bandos partidarios, bajo la protección caudillista, también extendieron su manto de «bienestar» protegiendo y ejerciendo las más elementales funciones de amparo sobre el resto de la población de menores recursos.

Esta estructura de poder caudillista — asentada en importantes niveles de participación popular— se convierte en un importante factor explicativo de la traducción posterior que las demandas o necesidades sociales tendrán en las estructuras estatales.

⁹ 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.

Por otra parte, esta característica de la temprana participación política, explica por qué en el caso uruguayo a semejanza del brasilero la instrumentación de políticas sociales se realizó 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. Lo cual también explica un particularismo «individualista» de corte liberal en las prestaciones sociales, frente a lo que fue el corte «corporativista» de la experiencia brasilera.

En síntesis esta peculiar conformación que asume la construcción del poder política da cuenta de por qué y cómo las políticas sociales surgen simultáneamente 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 democráticos¹⁰, permite ver en el Cuadro 3 un pronunciado deslizamiento de la curva dahliana hacia la derecha, al dar cuenta del aumento de la variable del participación.

Esta evolución de la ruta poliárquica uruguayo encuentra importantes puntos de inflexión en la institucionalización de la competencia política pacífica. Estos, están dados por los pactos interpartidarios que sucesivamente se producen, y que tendrán en la «co-participación»¹¹ su verdadera consagración parainstitucional. Auténtico antecedente de la definitiva instauración del régimen democrático.

III.1.3) La simultaneidad de la ciudadanía política 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 en 1917.

Hasta la elección de los constituyentes de 1916 el país no había podido establecer un sistema de reglas de competencia democráticas realmente efectivo. Si por ello entendemos la existencia de 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 (Daniel Buquet Corleto, y E. Castellano, 1994).

La Reforma Constitucional, de 1917, aceleradamente sienta 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 Dahl, en forma ascendente y hacia la derecha en dirección a la diagonal en el Cuadro 3.

Lo peculiar del caso uruguayo es que simultáneamente al proceso de consolidación y de consagración formal de los Derechos Políticos, se produce la progresiva formalización de los Derechos Sociales. Esta secuencia es sustancialmente diferente a las experiencias populistas de la región, trayectorias que dejaron de lado o postergaron la cuestión de los derechos políticos. Y también es distinta al modelo británico, ya que en este caso los Derechos Sociales son conquistados a posteriori de la universalización de los Derechos Políticos.

Dentro de este proceso se debería decodificar el sentido y el papel que cumplieron las políticas sociales como coadyuvantes a la definitiva consolidación del sistema democrático.

Para comprender las consecuencias políticas de la intervención de las políticas sociales, en la constitución de un *status* que definimos de «ciudadanía integral», se deben

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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, estas demandas surgen como consecuencia de la industrialización que desencadenó los conflictos del capital-trabajo. Conflictos que se podían convertir en factores importantes para colocar en entredicho la legitimidad del orden democrático, asentado en el igualitarismo liberal de «un hombre un voto».

Distinto es el momento de la emergencia de las políticas sociales por parte del Estado uruguayo. No fue posterior como en el modelo anglosajón, 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* (Carlos y Fernando Filgueira, 1994) a la emergencia de demandas sociales. Justamente 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 fuertes como esta.

Lo particular de la intervención social se encuentra revisando la evolución del Derecho Laboral nacional. En la misma 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 «...*el Uruguay se lanza al encuentro de la problemática social por la vía de las soluciones jurídicas y el derecho del trabajo se mira como un eficiente instrumento de transformaciones sociales.*» (Héctor Hugo Barbagelata, 1965).

Estos planteos remarcan 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 ...*» (Héctor Hugo Barbagelata, 1965).

Pero, atendiendo al momento de la intervención de las políticas sociales, la atención de los problemas sociales debe ser comprendida

dentro de una estrecha relación entre política y sociedad. Entender la pronta respuesta estatal a la cuestión social no debe ocultar las demandas organizadas que importantes sectores sociales (movimiento obrero) manifestaron en la época.

Todo lo cual permeó a la democracia uruguaya, por lo cual se concibió no sólo como un arreglo procesal (prerrequisito 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 por atender la cuestión social tiene importantes consecuencias sobre la lógica de la acción colectiva de los sectores involucrados en la pugna distributiva. Normalmente en países como el nuestro, 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.

En el Uruguay de principios de siglo, la emergencia de la «cuestión social» y su progresiva incorporación a la agenda política conjuntamente con la cuestión de la democracia política, es un ejemplo de la capacidad de articulación social que pueden llegar a desarrollar las políticas sociales.

No se puede desconocer la importancia de las movilizaciones sociales de la época, pero sí relativizar su fortaleza. En este sentido, la sociedad uruguaya del novecientos se encontraba sacudida fundamentalmente por dos temas: por un lado la Guerra Civil de 1904, y por otro la definitiva emergencia de «la cuestión social» con el movimiento huelguístico de 1905.

Este planteo 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...*» (José P. Barrán y Benjamín Nahum, 1983).

En noviembre de 1904 se levantaron en huelga los obreros de las curtiembres, y de enero a junio de 1905 «... estuvieron en conflicto unos 15.000 obreros, el 50% del proletariado censado en 1908 en la capital...» (José P. Barrán y Benjamín Nahum, 1981). Produciéndose un movimiento cuya fortaleza y suerte estaría estrechamente 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 de reserva —el desocupado pobre rústico— 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...» (José P. Barrán y Benjamín Nahum, 1981).

La fragilidad del movimiento sindical se encuentra presente en 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 clave para desestimular el surgimiento de actores políticos y sociales radicales.

La consolidación conjunta de derechos sociales y políticos reforzó la capacidad de gestión del sistema de partidos. Con lo cual se fue bloqueando la posibilidad de poner en entredicho el armamento institucional democrático por parte de actores sociopolíticos de corte radical. De esta manera este carácter de la atención a «la cuestión social» afirmó al sistema de partidos en su tradicional función de constructor central de las identidades colectivas.

Sin pretender sustituir el papel de las organizaciones sociales (sindicatos, mutuales, etc.) se fue logrando la estructuración del Uruguay de una «doble escena»¹², dada por la

lealtad política y social común donde las demandas sociales pasan a ser canalizadas por el sistema de partidos en forma particularista, en una suerte de «privatización partidaria» de la respuesta estatal.

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

El caso inglés tuvo un procesamiento político partidario del debate acerca de los planteos redistributivos de nuevos actores sociales, como lo fue el movimiento obrero organizado. El procesamiento de demandas sociales alrededor de la arena de una ciudadanía política ya extendida se realizó a partir del reconocimiento del importante peso del nuevo actor emergente (laborismo). Nuevo actor que terminó desplazando a antiguos actores políticos (liberales). Este proceso se da con las leyes sociales del gobierno de Lloyd George (Partido Liberal) —planteadas en 1906—, instancia de la consagración de derechos sociales realizada cuando el movimiento laborista ya se había convertido en una expresión político partidaria.

En el caso uruguayo, al igual que en el inglés, se dio un procesamiento político partidario de la cuestión social pero con la diferencia que se realizó con los actores partidarios ya existentes. La explicación de esta particularidad la encontramos en el carácter de los partidos políticos uruguayos. Estos no habían estructurado su poder en forma de partidos de «elite» como en Inglaterra.

Los partidos uruguayos eran populares, policlasistas, de extensión nacional, y su poder se encuentra íntimamente relacionado con los importantes grados de participación política de grandes capas de la población.

¹² 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).

En el caso uruguayo no se presentó el conflicto entre partidos de masas (obreristas) frente a partidos de elites, que al frenar las demandas populares provocaron la necesidad de su sustitución. Los dos partidos tradicionales, por su condición de no ser de elite, participaron activamente de la canalización de las demandas sociales. Con la consiguiente consecuencia de quitar espacio al desarrollo de partidos de clase u obreristas como pudo ser el socialismo de principio de siglo¹³.

En este sentido, es necesario enfatizar que una de las características fundamentales de las políticas sociales en el Uruguay es su instrumentación partidaria. Con la peculiaridad de realizarse en forma plural, a partir de los espacios de coparticipación, y/o de representación entre los partidos.

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 competición 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» (Gosta Esping-Andersen, 1991).

Esta afirmación permite aclarar el sentido de las disputas entre colorados y blancos por la primogenitura del inicio de la legislación laboral en el país. Como muy bien se recuerda respecto a 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.» (José P. Barrán y Benjamín Nahum, 1981).

Esta explicación teórica, de la extensión de los Derechos Sociales, se torna sumamente útil a la luz de la simultánea institucionalización de los Derechos Políticos con la universalización del sufragio y se sus garantías (proceso cristalizado en la Reforma Constitucional de 1917).¹⁴

La ampliación de la ciudadanía política y la alta competencia del sistema de partidos explica sustancialmente la enconada lucha por la apropiación del prestigio político de la autoría

de las leyes sociales. Esta lucha, en el caso uruguayo, se encuentra más complejizada — y no puede entenderse el papel de las políticas sociales y su instrumentación — por el papel que les cupo a las distintas fracciones partidarias. Dichas fracciones representaban distintos intereses políticos y sociales de corte conservador o progresista, reforzando así las características policlasistas de los dos partidos tradicionales.

El enfrentamiento social mediado por los partidos desarrolló dos formas de amortiguar el conflicto de clase y ratificar la ciudadanía como status integrador de la mayoría de la población. Por un lado los dos partidos reivindicaron permanentemente la autoría de la legislación social, bloqueando la posibilidad de que se transformase 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»,

¹³ Partido Socialista del Uruguay, cuyo proceso fundacional se cristaliza en 1910, y liderado por el doctor Emilio Frugoni. Tanto se vio reducido su papel 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.

¹⁴ 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.

Fuentes: Díez 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.

como después a Luis Batlle se le opondría el «catorcismo»¹⁵.

El armado y la instrumentación de las políticas públicas, entre ellas las sociales, tiene en el fraccionalismo de los partidos una importante fuente explicativa de su «impulso y freno». La existencia y permanencia de diversas tendencias estaba garantizada por una razón política: el temor a la derrota frente al tradicional adversario. Este aspecto se torna evidente cuando la prédica de Batlle atiende el acuerdo con los otros sectores del partido y abandona la convocatoria proletaria realizada durante la campaña de 1916¹⁶.

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 redujo las ganancias políticas de intentar cooptar partidariamente al movimiento obrero, creándose un obstáculo a la tentación «populista» de desarrollar formas más radicales de prédicas obrerista¹⁷ a diferencia «Estado Novo» varguista.

Esta característica también desestimuló la organización de partidos corporativos que se pretendieran representantes de los sectores económicamente dominantes¹⁸. Esto permite comprender como «la política» se convierte en una arena de decisión, por supuesto no siempre neutral, que pretendió erigirse como superadora de los cuestionamientos de clase.

En síntesis, el momento de intervención de las políticas sociales — en el caso uruguayo — además de desestimar 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 del Uruguay durante el siglo XIX se caracterizó por una presencia estatal de tardía consolidación, concurrente con 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 refleja la debilidad de la impronta oligárquica, y explica importantes grados de autonomía ante los sectores económicamente dominantes. El marco de permanentes inestabilidades políticas — negadoras de las políticas de «Partido» o «antipartidos» —¹⁹ no permitió al Estado actuar como articulador de identidades colectivas.

Esta situación desactivó el desarrollo de una burocracia weberiana al bloquearse los espacios de autonomía frente a la cuestión político partidario. En el caso uruguayo, siempre los partidos imprimieron sus intereses y visiones a las acciones estatales. Situación que se vio profundizada por la instrumentación político partidaria de las políticas sociales.

Esta característica permite hipotetizar que esta centralidad de la acción del sistema de partidos sobre las decisiones, particularmente en su instrumentación, se convirtió en un mecanismo que garantizó el control ciudadano

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 a otros sectores partidarios produciéndose un cisma que llevó a la derrota electoral del coloradismo.

¹⁷ 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.

¹⁸ En este caso estamos haciendo referencia al fracaso de la experiencia de la Unión Democrática (1919), descripta por G. Caetano en *La república conservadora*, Tomo I.

¹⁹ 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.

sobre el manejo discrecional de las intervenciones estatales. Control que se explica por las particularidades antes reseñadas de la constitución fuertemente participativa de los partidos uruguayos.

Un ejemplo de la primacía —no hegemonía— partidaria en atender la canalización de las demandas sociales se encuentra cuando a principios de la década de los treinta se intenta responder a la crisis de desocupación.

Mediante las obras públicas y con la protección industrial se asumieron medidas de intervención directa en el mercado laboral en busca de «regular» los desajustes de un mercado en recesión.

Entre las medidas, se destaca la asumida por el Consejo Nacional de Administración creando la «Comisión de Lucha contra la Desocupación». Esta tenía el cometido de manejar verdaderas «bolsas de trabajo» realizando la asignación de empleos en las obras públicas. De esta forma se incorpora «lo partidario», a tal grado en las políticas públicas, que transformó la adhesión partidaria en la contraseña para acceder a un puesto de trabajo en momentos de crisis.

El manejo pluripartidario o plurifracional de los 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*» (Fernando Filgueira y Jorge Papadópolos, 1993)

En una muestra del paralelismo del desarrollo de los derechos sociales con la ciudadanía política «...*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...*» (Henry Finch, 1980).

Estas prácticas en el caso uruguayo, en notoria diferencia con el brasilero, facilitaron la efectividad de la ciudadanía política. A la vez

nos muestra la importancia de la coyuntura histórica de la intervención social del Estado. La simultaneidad de la sanción y extensión de derechos sociales con el proceso de la cristalización del sistema democrático tendrá como rasgo particular la primacía del sistema de partidos como agente canalizador del procesamiento de la «cuestión social».

La consecuencia de esta canalización partidaria basada en el reparto de cuotas de poder estatal, según el peso electoral, es un mecanismo de distribución de beneficios que significó, la corresponsabilidad respecto a la asignación de recursos con sentido social a lo largo del tiempo de construcción y vigencia del «bienestar batllista».

IV) Conclusiones

Analizando la historia política uruguaya se reconocen las peculiaridades de las respuestas dadas a los distintos problemas de integración social, estableciéndose la matriz del tipo de «bienestar» construido durante las tres primeras décadas del siglo XX.

En este sentido, se explica la fortaleza de la integración social de la sociedad uruguaya en razón de la emergencia de una «ciudadanía integral», producida por la paralela consagración y extensión de Derechos Sociales y Políticos.

Este hecho explica ciertos rasgos de «anticipatismo» social reforzante de la capacidad de gestión del sistema de partidos. Particularidad esta que permitió a la política partidaria afirmar su primacía —no hegemonía— como estructuradora central de identidades político sociales procesándose la amortiguación de los conflictos sociales a través de mediaciones partidarias.

Con estas características las políticas públicas en la trayectoria del «bienestar uruguayo» tiene rasgos de «particularismo», pero en una clave individuo/partido dejando de lado las soluciones corporativas.

Esta peculiaridad, en un continuo de modelos polares termina ubicando la trayectoria de las «políticas» de Estado en el caso uruguayo 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 donde las políticas sociales terminan reforzando al sistema de partidos como centro de decisión de las cuestiones públicas. Esta forma de atender la «cuestión social» se convirtió así en un mecanismo poderoso de integración que muy bien podríamos definir como articulante de un «Estado de Bienestar de Partidos» o de un «Bienestar de Partidos».

Estas características matrices del «bienestar» uruguayo, hoy permiten plantear distintas interrogantes e incertidumbres políticas ante el proceso de reestructura económico-estatal que vive la región y el país. Estos cambios que se operan en la gestión y estructura estatal — cambios en la Administración Central durante los últimos dos gobiernos — se traducen en la reformulación de las metas y poblaciones objetivos de los distintos programas 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 a una reanudación de las antiguas políticas de pobres —mediante nuevos patrones de selectividad— que retocan las estructuras de producción, reformulando los enganches políticos y las redes de legitimación...» (Jorge Luis Lanzaro, 1986).

Con ello entran 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.» (Jorge Luis Lanzaro, 1986).

La conclusión de este incierto proceso se centra en la cuestión de dilucidar el destino final de esa matriz de «integralidad» política y social de la ciudadanía uruguayo. En sus derivaciones sociales y políticas, con sus consecuencias de escenarios de integración/dualización, y de estabilidad/inestabilidad es ineludible la reflexión respecto a los cambios del viejo «bienestar de partidos» intentando una prospectiva politológica de los futuros escenarios que deparará el tema en cuestión. ♦

Referencias bibliográficas

- ABAL OLIU, 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: *Battle, los estancieros y el Imperio Británico*. Ediciones 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, V.: *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Alianza Editorial, Madrid, 1987.
 BUQUET, Daniel y E. CASTELLANO: *La representación proporcional en el sistema político uruguayo*. 2ª Jornadas de Investigación del Grupo Montevideo, Mimeo, 1994.
 CAETANO, Gerardo: *La república conservadora*. Editorial Fin de Siglo, Mvideo., T. I (1992) y T. II (1993).
 CAETANO, Gerardo y José RILLA: *Los partidos uruguayos y su historia I*. CUADERNOS DE CIENCIA POLÍTICA. F. de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política, Montevideo., 1991.

- CAETANO, Gerardo y Raúl JACOB: *El nacimiento del Terrismo*. E. de la Banda Oriental, Mvideo., T. I (1989), T. II (1990), y T. III (1991).
- CAVAROZZI, Marcelo: «Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico». R. MEXICANA DE SOCIOLOGÍA Nº 4, México, 1978.
- COIMBRA, Marcos A.: «Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais», en *Política Social E Combate A Pobreza*, (org.) S. Abranches. Ed. J. Zahar, Río de Janeiro, 1987.
- DAHL, Robert: *La democracia y sus críticos*. Paidós, Buenos Aires, 1991.
- La poliarquía*. Tecnos, Madrid, 1989.
- DAHL, Robert y Ch. E. LINDBLOM: *Política, economía y bienestar*, Paidós, B. Aires, 1971.
- DE ALMEIDA, Lucília: «1930: «Historia E Ciudadanía». 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, Mvideo, 1986.
- DIEZ DE MEDINA, Alvaro: *El voto que el alma pronuncia*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994
- DI TELLA, Torcuato S.: *Historia de los partidos políticos en América Latina, Siglo XX*. Fondo de Cultura Económica, B. Aires, 1993.
- DOS SANTOS, Wanderley G: *Política Social E Combate A Pobreza*. Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro, 1987.
- Cidadanía E Justiça*. 2ª edição. Editora Campus, Río de Janeiro, 1987.
- Razoes Da Desordem*. 2ª edição. Rocco, Río de Janeiro, 1993.
- «Gênese e apocalipse». REVISTA NOVOS ESTUDOS Nº20, Sao Paulo, 1988.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: «As Três Economias Políticas Do Welfare State». REVISTA LUNA NOVA Nº 24, Sao Paulo, 1991.
- Los tres mundos del estado del bienestar*. Edic. El Magnánim, Valencia, 1993.
- FINCH, Henry: *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1980.
- FILGUEIRA, Fernando y Carlos Filgueira: *El largo adiós al país modelo*. Arca, Mvideo, 1994.
- FILGUEIRA, Fernando y Jorge PAPADÓPULOS: «Putting Conservatism To Good Use? Long Crises And Veloced Alternatives In Uruguay». Mimeo, New York, 1993.
- FLEURY TEIXEIRA, Sonia (comp): *Estado y políticas sociales en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1988.
- FRANCO, Rolando: *Democracia a la uruguaya*. Editorial El libro libre, Montevideo, 1984.
- FLORA, Peter y A. Heidenheimer: "The Development of Welfare State in Europe and America", New Brunswick, Transaction Books, London, 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.
- MACAULAY TREVELYAN, George: *Historia política de Inglaterra*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- MARSHALL, T. H: *Ciudadanía, Clase Social E Status*. Zahar Editores, Río de Janeiro, 1967.
- MESA LAGO, Carmelo: *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile, 1985.
- NAHUM, Benjamín: *La época batllista 1905-1929*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981.
- OFFE, Claus: *Contradicciones en el estado del bienestar*. Alianza Editorial, México, 1991.
- PANIZZA, Francisco E: *Uruguay: batllismo y después*. E. de la Banda Oriental, Mvideo., 1990.
- PAPADÓPULOS, Jorge: *Seguridad social y política en el Uruguay*. CIESU, Mvideo, 1992.
- PILETTI, Nelson: *História Do Brasil*. 9ª Edición. Editora Atica, Sao Paulo, 1989.
- PIOTTI, Diosma y Alfredo TRAVERSONI: *Historia del Uruguay Siglo XX*. E. 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», Nº 63-64, Madrid, 1994.

TEIXEIR 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*, por Sonia FLEURY. Editorial Universitaria Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, 1988.

WILENSKI, Harold: "The Welfare State and equality" California, University of California Press, 1975. ♦

RESUMEN

La construcción de la ciudadanía en el Uruguay no responde al modelo evolutivo de algunos países europeos ni a un orden secuencial en el que a partir de la conformación de un núcleo de derechos civiles y políticos se incorpora una agenda de derechos sociales. El autor sostiene que la formación de la ciudadanía en el Uruguay resultó de una simultánea extensión y consolidación de los derechos sociales y de los derechos políticos. Esta "ciudadanía integral" da cuenta de una anticipación estatal que tuvo por efecto reforzar la capacidad de gestión propia de los partidos políticos uruguayos y colocarlos, sobre todo mediante la implementación de las políticas sociales, en el centro de la toma de decisiones. El resultado es la conformación de un nuevo modelo de ciudadanía a la que el autor denomina "bienestar de partidos". ♦

ABSTRACT

The construction of citizenship in Uruguay does not correspond to the evolutionary model of certain European countries nor to a sequential order in which the establishment of core civil and political rights was followed by an agenda of social rights. The author maintains that in Uruguay the construction of citizenship results from a simultaneous two-fold process of extension and consolidation of social and political rights. As a result of this "integral citizenship" the capacity of Uruguay's political parties for mediation and political negotiation was strengthened and they were placed at the centre of decision-making, particularly through the implementation of social policies. The end result was the construction of a new model of citizenship which the author calls 'party welfare'. ♦