

**ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA
5TAS JORNADAS DE INVESTIGACIÓN**

Simposio 20
largo plazo”

“Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el

Las primeras tres décadas del siglo XX

Entre la dádiva y el derecho

Diego Sempol

sempoluy@yahoo.com

Introducción

Durante la instrumentación de los sistemas de protección social en Latinoamérica, señala Carmelo Mesa-Lago (1985), existieron países pioneros en este proceso y otros que iniciaron su instrumentación en forma tardía. Uruguay (junto a Argentina, Chile, Brasil y Cuba) se ubica dentro del primer grupo, ya que durante las tres primeras décadas del siglo XX aprobó diferentes leyes en este tema, estableciendo así las bases de un modelo que se caracterizó por estar fuertemente estratificado y fragmentado, en la medida que estableció diferentes beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección para algunos grupos específicos de trabajadores.

Durante estas tres décadas se presentaron más de sesenta proyectos¹ de ley en el Parlamento uruguayo que incluían, de una forma u otra, aspectos de protección social, se crearon 3 Cajas estatales, una paraestatal y una privada, se aprobó una ley de pensiones a la vejez con cobertura universal y se realizaron innumerables modificaciones y ampliaciones de las normativas aprobadas.

En un brevísimo recorrido, subrayando los puntos más salientes, se encuentra que en 1904 se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles para los empleados del Estado.² Los fondos para servir esta Caja (al igual que la Caja Escolar de Jubilaciones y

¹ La proliferación de proyectos sobre este tema siempre fue grande, y por este motivo en 1928 el Parlamento resolvió a efectos de sistematizar los numerosas propuestas que estaban circulando para garantizar la jubilación a los empleados de industria y comercio crear una Comisión especial “a fin de proponer un proyecto definitivo sobre dichas jubilaciones” (DSCS 15/10/1928:356)

² En un principio se incluían a los funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial, los empleados del Poder Legislativo, de las Juntas Económico-Administrativas y Comisiones Auxiliares, de la Comisión

Pensiones creada en 1896) provenían de los aportes de los empleados, la contribución patronal (Estado) e impuestos afectados, donaciones, legados y los intereses de los fondos invertidos. En 1911 se fundó la Caja de Pensiones Militares cuyo fondo, al igual que la Caja Escolar y Civil, se formó con recursos provenientes de Rentas Generales, el montepío de los jefes y oficiales y el aporte de la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos y de diversos impuestos.³

En 1919 se creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, integrada inicialmente con los trabajadores de los Ferrocarriles, Telégrafos, Tranvías, Teléfonos, Aguas Corrientes y Gas, todas ellas empresas privadas al momento que se promulga la ley.⁴ Para constituir el Tesoro de la caja se formó un fondo de origen tripartito (aporte del afiliado, del patrón y del Estado). A partir de ese año y hasta la década de los cincuenta se fueron incorporando nuevos sectores de trabajadores no comprendidos en su origen. De esta forma por ejemplo en 1928 se incorporó a esta Caja un importante contingente de personas a través de la Ley 8271 que involucraba a empleados y obreros de Sociedades Anónimas y similares.⁵

Nacional de Caridad (salud pública), de las Juntas Electorales y de la propia caja de jubilaciones y pensiones. Pero la cobertura se expandió hasta que en 1925 se promulgó la Ley 7818, que extendió el derecho a jubilarse al conjunto de los empleados públicos. La Caja fue creada por la Ley 2910 y otorgaba la posibilidad de jubilarse a todos aquellos empleados que habiendo cumplido sus tareas por 10 años se vieran imposibilidades física o mentalmente para continuar en ejercicio de sus tareas, hubieran cesado en su cargo por supresión del destino que desempeñaban, o tuvieran la edad de 60 años y 30 años de servicio. También la ley reconocía a las madres, viudas e hijos el derecho a obtener una pensión en caso que el titular de la jubilación falleciera.

³ Esta Caja otorgaba pensiones a viudas e hijos (naturales o legítimos) de jefes y oficiales militares. El retiro que recibían los jefes y oficiales provenía del rubro Clases Pasivas del Presupuesto, derecho que adquiriría la tropa recién en 1919 con la aprobación de la Ley 7818.

⁴ La Ley 9662 se promulgó el 6 de octubre de 1919 y establecía que podían recibir jubilación las personas que hubieran cumplido 10 o más años de servicio (en forma continua o no) y fueron despedidos, se encontraran físicamente incapacitados, o hubieran cumplido 50 años, así como todos aquellos que tuvieran más de 30 años en su trabajo. También tenían derecho a jubilarse los empleados u obreros que se incapacitaran en forma permanente durante un acto de servicio, independientemente del tiempo de servicios que hubieran prestado. La ley reconocía el derecho a pensión en caso de que el beneficiario a la jubilación falleciera a viuda/viudo inválido, hijos y en su defecto padres y hermanas solteras del difunto (RNLD Ley 9662).

⁵ La ley establecía que quedaban incluidos todos los empleados y obreros de Sociedades Anónimas inscriptas hasta el 9 de octubre de 1925 y de los establecimientos cuyo giro fuera igual al de estas. Quedaban excluidos (cualesquiera fuera la forma en que se organice el capital) las Sociedades de Ferias y Remates de Ganados, librerías, empresas constructoras, importadores de género, establecimientos ganaderos y agrícolas, las compañía de materiales de construcción (con exclusión de la fábrica de portland), las fábricas e importadores de bebidas (con exclusión de fábrica de cerveza y aguas minerales), los bodegueros y viticultores, importadores de máquinas y útiles de escritorio, importadores de lámparas y artefactos de alcohol, compañías de obras de saneamiento, empresas periodísticas y gráficas, industria de plomo, importadores de artefactos electrónicos, criadores de caballos de carrera, importadores de artículos para fotografía y productos químicos, comercios de pinturas papeles y decoraciones, almacenes

En 1923 se aprobaron los estatutos de la caja privada del Jockey Club⁶, y en 1925 se creó la primera caja paraestatal: Caja de Jubilaciones y Pensiones de las Instituciones bancarias y de la Bolsa de Comercio. El fondo de esta caja se creó en base al montepío de los empleados, los aportes de los bancos y la Bolsa de Comercio, así como por impuestos, legados y donaciones.⁷

Por último, el 11 de febrero de 1919 se promulgó la ley sobre Pensiones a la Vejez que estableció un sistema de protección para enfrentar los riesgos de vejez, invalidez e indigencia. La legislación no exigía que el beneficiado hubiera contribuido previamente para acceder al beneficio.⁸

Los primeros intentos de regular y unificar las diferentes Cajas y leyes referidas a la protección social aparecieron hacia el final del período y tuvieron su primer gran ensayo general con la creación en 1933 del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay del cual formarían parte la Caja de Empleados y Obreros del Servicio Público, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones y la Pensión a la Vejez.

y sociedades cooperativas de consumo, ferreterías (con exclusión de importadores de artículos de bazar y fierro galvanizado), casas de venta de instrumentos de cirugía, molinos, hoteles, abastecedores, administradores de propiedades, mueblerías y teatros (con exclusión de las empresas propietarias que tengan empleados con carácter permanente). (RNDL Ley 8271. 6/8/1928)

⁶ Los fondos de la Caja se conformaron con el aporte de los empleados y el Club, así como ingresos extra debido a boletos no cobrados. Los beneficiarios eran todos los empleados y obreros con carácter permanente y que recibían un salario mensual, con 30 años de servicio y 60 años de edad, así como los que contando con más de diez años de servicio hubieran sido despedidos por supresión de la función o se encontraran imposibilitados física o mentalmente de continuar ejerciendo su tarea. Como señala Sienna (2009:54) en 1985 estos trabajadores quedarían incluidos por la Ley 15.782 en la Caja de Industria y Comercio.

⁷ La ley establecía que para jubilarse se debían tener sesenta años, pero por cada año de trabajo por encima de los treinta años se deducía uno de edad. También se reconocía el derecho a jubilarse a las personas imposibilitadas físicamente y a las que hubieran sido cesadas luego de diez años de servicio por motivos que no afectaran la moralidad del beneficiario. Los empleados de los Bancos oficiales que lo desearan podían seguir adscriptos a la Caja Civil a la que pertenecían en ese momento, teniendo un plazo de 6 meses para notificar su voluntad de cambiarse a la nueva Caja. (DSCS 11/11/1924:413)

⁸ Podían adscribirse al beneficio toda persona que fuera absolutamente inválida sin importar su edad y los individuos con sesenta años que se encontraran en estado de indigencia. Pero los extranjeros o ciudadanos legales para acceder a este derecho debían tener un mínimo de quince años de residencia en el país. Los fondos para servir la caja provenían de una serie de impuestos, entre ellos una sobretasa que debían abonar los propietarios de bienes raíces cuyo valor total no fuera inferior a doscientos mil pesos, así como del cobro de timbres a los empleados, los que debían pegarse en una libreta que se exigía ante cualquier trámite en las oficinas públicas.

Los motivos de este “desorden” como se le llamó en la época a la proliferación de Cajas y leyes que beneficiaban a algunos sectores de los trabajadores son complejos e involucran una gran cantidad de factores coyunturales y de más largo aliento que están relacionados con el proceso de modernización social y político, la creciente consolidación de una autonomía relativa del Estado, la extensión del voto y las disputas entre algunos sectores políticos por el electorado. Por eso en este capítulo intentaremos poner la información sobre las diferentes cajas y las leyes más importantes, así como los debates que generaron, al servicio de algunos ejes analíticos centrales que permiten analizar el período.

1. Seguros sociales y el esbozo de una previsión social.

Uno de los mayores pecados de un historiador es el anacronismo, y en este tema el problema es particularmente difícil en la medida que se involucran en el análisis lecturas políticas batllicentristas que tiende a ligar estado benefactor, seguridad social y principios del siglo XX en forma firme y duradera. Pero la noción de seguridad social y su uso durante este período se presta a confusiones teóricas y es además problemática en términos historiográficos.

Según los planteos de Beveridge (1987) y Plá Rodríguez (1991) el concepto de seguridad social involucra necesariamente tres dimensiones: un marcado nivel de generalidad, un sistema unificado y una estructura montada a partir de la economía del país. Ninguno de estos tres aspectos está presente si se analizan las tres décadas aquí consideradas y toda la estructura montada para hacer frente a los problemas en esta área. Resulta por ello analíticamente más adecuado apelar a la noción de “seguros sociales”, propuesta por estos autores, en tanto las leyes aprobadas durante el período 1904-1930 estaban focalizadas a grupos específicos de trabajadores y tienen su base material, en la mayoría de los casos, en regímenes tripartitos (trabajador, estado y patrón). Como aclara Beveridge (1987) la diferencia fundamental entre los seguros sociales y la seguridad social está dada en la cobertura poblacional que tienen cada una: mientras los seguros sociales responden a necesidades de grupos reducidos y generalmente de trabajadores asalariados, la seguridad social es de carácter universal e integral y su financiamiento está compuesto por impuestos, aportes estatales, y contribuciones sobre la nómina salarial sostenida por trabajadores y empleadores.

De todas formas es necesario subrayar que los seguros sociales implementados durante el período formaron parte de un proyecto reformista que los trascendió ampliamente, en la medida que formaron parte de la estrategia política batllista condensada en la idea de “dar un paso posible” hacia una solución global, que permitiera reducir la pobreza y la inequidad y alcanzar niveles más altos de integración social y de solidaridad.

La situación también es ambigua en otro sentido: si bien las cajas instrumentadas y buena parte de las leyes aprobadas pueden catalogarse como formas tempranas de seguros, la aprobación en 1919 de la pensión a la vejez resulta un claro ejemplo de legislación de carácter universal y de previsión social. La previsión social alude a avances legislativos que cubren situaciones como la vejez, la invalidez, y la muerte, y pueden considerarse como formas más restrictivas de lo que se conoce por seguridad social, donde se ubican además legislaciones relacionadas con el desempleo, la atención de salud pública y las asignaciones familiares.

¿Cómo se hablaba en la época de estas leyes y Cajas? ¿Cómo se las denominaba y conceptualizaba en su momento durante la discusión parlamentaria? En 1903 durante la discusión para crear la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles el autor del proyecto, el diputado batllista Dr. Antonio María Rodríguez fundamentaba así su propuesta: “Este proyecto tiende a organizar un verdadero seguro de vida para todos los empleados civiles de la nación, costado por el esfuerzo mutuo de dichos empleados y con el apoyo del estado, que destina a la constitución de la caja especial de jubilaciones y pensiones, varios arbitrios de nueva creación y ciertas rentas y bienes fiscales que hoy escapan en gran parte a la acción del fisco”. (10ª Sesión Extraordinaria. DSRR. Tomo 173. 15/10/1903:206)

La noción de seguro social estaba muy extendida y en ocasiones aparecía entrelazada con una acepción muy particular –desde nuestra contemporaneidad- de “previsión social”.⁹ Por ejemplo el senador nacionalista Justino Jiménez de Aréchaga la aplicó de la siguiente forma durante la discusión parlamentaria que finalmente cuajó con la

⁹ En Alemania a fines del siglo XIX aparecieron los seguros sociales, fenómeno que más tarde se expandiría a otros países de Europa y el mundo. Fue recién en 1942 cuando W. Beveridge introdujo la idea de extender la cobertura de estos seguros a toda la población y a todos los grupos etarios, surgiendo allí por primera vez una visión más integral, que en general es denominada como seguridad social.

creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos: “El Estado no puede dejar librado exclusivamente al esfuerzo de los trabajadores el cumplimiento de esa obligación de orden moral, de previsión, de asegurar el porvenir de la familia obrera, y no lo puede dejar por una razón muy simple: el salario que el obrero recibe es un salario de necesidad, de estrechez, de miseria. De modo que exigir a los obreros solos que hagan su seguro, que se preparen el día en que les falte el trabajo, en que haya en ellos una verdadera incapacidad orgánica para el trabajo, es condenarlos fatalmente a morir de hambre. Se requiere que el estado imponga esa medida de previsión y que exija al capital la contribución necesaria para que el obrero pueda sobrellevar la carga que a él le representa la formación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, y que el Estado contribuye con sus propios recursos. (...) significa el establecimiento de un instituto que a todos beneficia, no solo a los patrones y a los obreros, sino al Estado mismo”. (DSCS 82ª sesión ordinaria. 30/9/1919:191)

Estas medidas de previsión social, significaban así en la época anticipar el futuro, prever los problemas que se vendrían. El diputado Santín Carlos Rossi aclaró aún más este término, durante la discusión en la Cámara de Representantes, al referirse al mismo proyecto y al relacionarlo a su vez con un freno a la revolución: “la legislación uruguaya se basa en principios de justicia y de humanidad, sino también que llena una función que podríamos llamar de previsión y hasta amparadora de la estabilidad de la sociedad, porque yo entiendo también que de esta manera evitamos que por medios violentos se busque la justicia que indudablemente se debe dar por leyes razonadas, como esta que vamos a votar, a la inmensa mayoría que en el reparto del trabajo cargan un lote respetable y en el reparto de las utilidades no reciben la compensación correspondiente”. (DSCR T 273, 28/8/1919:335)

La noción de seguro social estaba tan extendida durante el período que incluso en 1915 se aplicó a proyectos de ley que hoy identificaríamos como claramente de previsión social y de carácter universal. En ese sentido, los defensores del proyecto de ley sobre Pensión a la Vejez, en el Informe de Comisión, lo llamaron “seguro obligatorio” (DSCR Tomo 246 28/12/1915:173) o “política social” (DSCS Tomo 115 17/10/1918: 74), mientras que las jubilaciones y pensiones fueron interpretadas durante las eternas y ásperas discusiones sobre la ley para obreros y empleados de las Sociedades Anónimas

en 1928 como “instituciones de carácter social disfrazadas con el membrete de jubilaciones y pensiones para determinado gremio”. (DSCS. T 143 18/6/1928:66-67)

También dentro del sindicalismo, se utilizaban nociones similares para referirse a las “leyes obreras”, pero la similitud conceptual no silenciaba de todas formas las enormes diferencias valorativas que existían entre batllistas, Partido Nacional y sindicalistas sobre los proyectos de este tipo. En 1906 la publicación obrera *Despertar*¹⁰ comentaba de esta forma el proyecto de Ley del Trabajo presentado por Carlos Roxlo y Luis Alberto de Herrera en 1905: “ Porque, hay que entenderlo así; si de vuestro jornal os descuentan el uno ó el dos por ciento para aumentar el fondo de indemnizaciones, es claro como la luz, que de ese uno ó dos por ciento, que vosotros mismos pagáis, os pagarán el precio de vuestra misérrima vida, cuando el fatal destino os haga caer víctima de vuestro trabajo, cuando la guadaña tremenda de la muerte corte con potente golpe vuestra existencia. (...) ¿ por qué ese obrero ha de pagar de su jornal toda ó parte de esa indemnización. Y lo que se dice de un accidente es también lógicamente aplicable á la vejez, desde que ese obrero ha gastado toda su existencia, para enriquecer, por una aberración del destino, á otro hombre, tan semejante á él, ante la Naturaleza, nuestra madre común”. (*Despertar*, Año II, Montevideo, Abril y Mayo de 1906 núm.10 y 11 Nota Ley del Trabajo (VI)).

La conceptualización del seguro como indemnización refuerza la idea de pago por una falta (en este caso la explotación), que en las palabras de este cronista esta además entrelazada con la idea de trampa en la medida que es el propio trabajador el que debe contribuir con parte de su salario a formar el fondo.

Durante el Tercer Congreso de la Federación Obrera Regional Uruguaya en 1911, uno de los puntos que se introdujo en la agenda de debate fue, a propuesta de las Sociedades de conductores de Carruajes y Picapedreros del Paso Molino, el relacionado con los accidentes de trabajo. El Congreso consideró que los accidentes de trabajo en los diferentes oficios eran fruto de la “desidia y ambición de los capitalistas y la negligencia del Estado, que no tomaban medidas para evitarlos ni tampoco aseguraban a sus operarios.” (Citado por Rodríguez, 1994:60)

¹⁰ *Despertar* es una publicación mensual de conocimientos generales, editada para la enseñanza popular por la sociedad de resistencia “Obreros Sastres”.

¿Pero qué significaban exactamente estas denominaciones? ¿Los sentidos que condensaban nociones como “seguros” e “indemnizaciones” generaron diferentes consecuencias en el terreno de los beneficios?

2. Prebenda y derecho

Como señala Harriett (2009), durante el primer batllismo los avances en los seguros sociales se enmarcaron en una filosofía de corte humanista, que conceptualizó al Estado como intervencionista, providencial y mediador entre capital y trabajo, intentando a través de la legislación la construcción de una armonía social integradora de los sectores sociales más vulnerables. Esta filosofía se respira en la mayoría de los proyectos aprobados durante el período y en la propia forma en cómo se conceptualizó la razón de los seguros sociales.

Barrán y Nahum (1979: 262) interpretaron la creación de la Caja Civil en 1904 como la puesta en marcha de un derecho que dejaba atrás las nociones de favor que se habían instalado en Uruguay luego de que el decreto-ley del gobierno de Latorre en 1876 suprimió las jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos, lo que abrió las puertas a una creciente discrecionalidad de las sucesivas legislaturas para votar pensiones.¹¹

Sin embargo, los políticos del primer batllismo mantuvieron un discurso ambiguo sobre este punto, que confirma la existencia de una transición inacabada en la forma en que se conceptualizó entre el elenco político el tema de las jubilaciones y pensiones. El proyecto original de la “Caja Civil” fue presentado por el diputado del Partido Colorado Antonio María Rodríguez en 1896, y la Cámara de Representantes lo volvió a analizar en 1903. La versión presentada especificaba las personas que podían acogerse a los beneficios e incluía entre estos a aquellos que sufrieran de “imposibilidad moral”. La expresión generó confusiones de todo tipo y obligó a la comisión informante a aclarar el sentido final que se le asignaba a este seguro: “Vuestra Comisión, cree con el autor del

¹¹ Lorenzo Latorre, como señala Barrán y Nahum (1979:260) buscó a través del decreto-ley del 7 de setiembre de 1876 suprimir las jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos y sus familiares a efectos de lograr sanear las finanzas públicas.

proyecto, que la jubilación debe ser un premio a la buena conducta del empleado, y que, por consiguiente, el que ha sido declarado omiso o culpable en el desempeño de sus funciones no debe gozar de aquel beneficio” (Informe Comisión Legislativa DSCR. T 173. 15/10/1903:207).

Más aún, en el artículo 16, Capítulo III, del proyecto de ley se especificaba: “La jubilación es un favor que la ley concede a los empleados o funcionarios con más de 10 años de servicio al estado, que prueben acabadamente la imposibilidad de continuar en el ejercicio de su cargo por enfermedad, achaques o avanzada edad, o que cesen en su destino por supresión de la función o empleo que desempeñaban”. (DSCR. Tomo 173. 15/10/1903: 210)

Esta conceptualización de la jubilación como un “favor” o “premio” encerraba un fuerte componente disciplinante que buscaba performar un funcionario ejemplar o modelo que accedía por esa vía a una compensación que le aseguraba el fin de sus días. La contraparte de esta visión disciplinaria, es lógicamente el castigo o la exclusión. De esta forma en el artículo 19 del proyecto se establecía que los “empleados o funcionarios públicos que hayan sido destituidos de su cargo por omisión o delito, en ningún caso tendrán derecho a jubilación.” y el artículo 24 puntualizaba que a “Las personas que haya sido enjuiciada y condenada a pena de penitenciaria pierde todo derecho a contar para los efectos de la jubilación, los años de servicios anteriores a la comisión del delito”. (DSCR. Tomo 173. 15/10/1903:211).

Este efecto disciplinar del “premio” tenía una segunda consecuencia analítica, ya que permitía diferenciar, según la Comisión Legislativa informante, el sentido específico de las jubilaciones y las pensiones. “La jubilación es el premio que se acuerda al funcionario que ha dedicado al servicio del estado los mejores años de su vida de donde se sigue que tal beneficio corresponde aún al funcionario que no lo necesita para su subsistencia. La pensión, por el contrario, no tiene ese carácter de premio personal y directo; si el estado la otorga, no es en consideración a la persona que haya de gozarla, sino a su causante, con el fin de evitar que este deje a su familia en la indigencia. Por otra parte, sería injusto que se impusiera a los empleados la obligación de contribuir con el descuento de parte de sus sueldos al pago de pensiones a favor de personas que con

sus bienes propios vivieran holgadamente”. (Informe Comisión Legislativa DSCR. Tomo 173. 15/10/1903:207)

Esta interpretación fue cuestionada por el diputado Luis Varela durante la discusión en la Cámara de Diputados. Para Varela la ley “está hecha en un concepto equivocado, puesto que se dice que la jubilación es un favor que se acuerda en determinadas condiciones, siendo así que la jubilación es un verdadero derecho que tienen los empleados públicos y sus causahabientes que se encuentran en ciertos casos. Si la jubilación fuera un favor, como dice este artículo, resultaría que su otorgamiento sería un acto gracioso del poder ejecutivo, lo que sería completamente contrario a los propósitos del legislador”. (DSCR. T 173 17/11/1903: 396)

A su vez, para el diputado Ángel Floro Costa “la jubilación, considerada científicamente, es una especie de seguro mutuo. Esta caja de jubilaciones se forma con la imposición de un día de descuento que hace el empleado. De manera que es un derecho. El empleado va imponiendo a modo de prima una parte de su sueldo para después recogerlo en forma de seguro de vida. Así, pues, evidentemente no es un favor que le hace la ley, sino que es un derecho la restitución en forma de seguro o de pensión vitalicia, de los adelantos que él ha hecho para formar esa caja”. (DSCR. T 173 17/11/1903:399-400)

A mitad de camino entre ambas posiciones se ubicaban otros representantes. El diputado por Flores Leopoldo González Lerena lo sintetizaba de esta manera: “La jubilación, si bien es cierto que en cierta manera es un derecho, es también un favor que concede el estado al empleado, y es un favor, porque el estado contribuye también a formar la caja de jubilaciones. (...). La jubilación debe mirarse como un amparo que se presta al empleado para los casos en que se inutiliza durante el servicio, o para los casos en que, por avanzada edad, se encuentra en condiciones de retirarse del empleo (...)” (DSCR. T 173 19/11/1903:463)

¿Qué pasaba entonces con aquellos funcionarios que eran destituidos por omisión o delitos? ¿Se les debía negar la jubilación pese a que habían aportado rigurosamente todos los meses antes que fueran separados de su cargo?

Luego de ásperas discusiones finalmente prevalecería la “tercera vía”. El artículo 17 en el proyecto finalmente aprobado dejó por ello abierta una puerta para casos extremos, al especificar que para que la “destitución por omisión traiga aparejada la pérdida de la jubilación es preciso que así lo declare el Senado o en su caso la Comisión Permanente a pedido del Poder Ejecutivo” (Compilación de Leyes y Decretos T 25: 369).

La legislación daba así seguridad a la carrera funcionarial y a los derechos que estos generaban con sus aportes mensuales. También frenaba posibles arbitrariedades basadas en cuestiones políticas, porque como demuestran Barrán y Nahum (1979:264) los políticos del Partido Nacional pudieron a partir de entonces usufructuar del retiro sin necesidad de depender de la voluntad de las Cámaras con mayoría del Partido Colorado.

Por último, la prevalencia de esta interpretación explica porque los castigos y exclusiones que originariamente estaban pensados para los beneficiarios de la jubilación se trasladaron a los que podían usufructuar pensiones (viuda, madres, hijos e hijas). El artículo 40 establecía que los pensionistas que al “tiempo de fallecer el causante de la pensión estén sufriendo pena de penitenciaria, no tienen derecho a pensión. Perderá este derecho todo pensionista que sea condenado a la misma pena” (CLYD T 25: 373).

3. Fortalecer el Estado y a los “servidores nacionales”

La extensión de los seguros sociales se inicia con los empleados del propio Estado, lo que puede ser interpretado como un esfuerzo de fortalecimiento de su estructura (Papadópulos, 1992), una coronación de la autonomía relativa de la clase política (Barrán y Nahum, 1979: 260) y un estímulo para lograr el reclutamiento de los profesionales más preparados. El diputado nacionalista Roxlo lo expresaba así: “Yo nación, yo estado, al empleado que me sirve bien, le aseguro el reposo en la vejez y creo que pago una deuda de gratitud; (...) Entre los que respetan a los que prestan servicio al país, yo me precio de ser uno de los primeros. ¡Creo que la misión más alta que un hombre puede ejercer, es descuidar sus propios intereses para atender los servicios públicos!” (DSCR. T 173 24/11/1903:480).

El hecho de que este proceso se haya iniciado con la creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones en 1896, como señala Papadópulos (1992) puede ser

interpretada como una apuesta a la socialización de los hijos de inmigrantes y la difusión de los principios básicos que permitieran el reforzamiento de la identidad nacional. Esta sensibilidad ante los educadores y la valoración de su función social se percibe con claridad en la celeridad con la que fue aprobada en 1904 la extensión de la cobertura de beneficiados por la Caja Escolar.¹²

Pero según Bertranou y Mesa-Lago (1998) el desarrollo de la seguridad social en América Latina también obedece a un diálogo no siempre fácil entre Estado y grupos de presión. Para ambos autores entre estos grupos se encontrarían los militares y los políticos administrativos estatales. ¿La relación Estado y sociedad como operó en la definición, construcción y los contenidos de estos seguros sociales que cuajaron en la “Caja Civil” y la “Caja Militar”?

Si bien como señalan Barrán y Nahum (1982:117) la burocracia estatal fue uno de los pilares electorales del batllismo, un rastreo minucioso de las discusiones parlamentarias confirma la invisibilidad de la presiones de este tipo durante el debate. Tan es así que en ocasiones cuando existen proyectos que compiten por resolver un mismo tema, se filtra en la discusión cual efectivamente es el que tiene mayor “representatividad” en el sector de trabajadores implicados y se denuncia que la demanda está siendo construida por la propia clase política. Esto fue especialmente claro durante los debates parlamentarios relacionados con la creación de la Caja Civil. Un comité de empleados civiles habría apoyado el proyecto de Rodríguez pero el diputado por Salto Ángel Floro Costa había presentado un proyecto previamente sobre el mismo asunto, que nunca había logrado salir de la Comisión de Hacienda. Costa no sólo reivindicó las bondades de su proyecto, sino que denunció que el Comité del que hablaba Rodríguez no representaba en los hechos a nadie.

“Me permito decirle que ese comité tiene mucho de ilusorio. Se forma, como sabe muy bien el señor diputado que es más experto en estas cosas que yo, con mucho artificio de figuración. Yo soy un niño al lado del señor diputado, que en esto de formar comités me da veinte lecciones, como que es un catedrático en esta materia. Yo apenas soy un alumno bastante adocenado, pero no tanto que no se me alcance que todo esto de

¹² La reforma de la Caja Escolar se hizo a través de la ley 2908 promulgada el 12/10/1904. Los cambios introducidos ampliaron la cobertura, ya que incluían a los empleados con tareas no docentes y se suprimía el requisito de edad para acceder a la jubilación, volviéndose suficiente tener 25 años de tarea probada.

comisiones y representaciones de gremios tiene mucho de instrumentación. (...) los unos se titulan comité o comisión de los empleados y yo digo que todo eso existe, en gran parte, en la imaginación de los señores comisionados. Nunca hubo tal reunión de empleados que revistiera ese carácter de representantes de gremios burocráticos, en tanto que la petición que suscriben más de mil empleados y que se presentó a la Cámara es, en todo caso, la única que debe merecer nuestra atención” (DSCR. T 173 12/11/1903:360-361).

Las respuestas de Rodríguez sobre el fondo del asunto fueron evasivas, y apostaron antes que nada a deslegitimar las firmas reunidas por su contrincante entre los empleados del estado, afirmando que allí “hay nombres que nadie conoce”. La nota introducida por Costa firmada por mil empleados del estado reconocía la necesidad de un proyecto de este tipo en la medida que beneficiaba a 60 mil personas, pero “el proyecto de jubilación debe ser complementario del que exonera a las clases activas y pasivas de los gravosos descuentos que pesan sobre sus sueldos y pensiones y sancionarse de consuno, pues de otro modo no sería posible soportar los nuevos descuentos para formar la caja de amortización de las jubilaciones ni menos el fondo de integración para optar a ellas los empleados públicos que no hayan pagado montepío” (DSCR. T 173 12/11/1903:361).

La discusión parlamentaria puso sobre el tapete las formas en que el batllismo promovía la construcción de la demanda, dibujándola a su imagen y semejanza, a efectos de obtener la legitimidad necesaria para avanzar en los debates parlamentarios de sus proyectos, aún cuando estos no se ajustaran a las necesidades y posibilidades de los beneficiarios. Una práctica que sugiere Rodríguez no le era exclusiva.

Los empleados del Estado no estaban sindicalizados por esa entonces, y sus demandas discurrían en forma informal dentro y fuera de los partidos políticos, por lo que es poco plausible pensar que la consolidación de las cajas Escolar y Civil fue fruto del trabajo de un grupo de presión, en la medida que ni siquiera tenían mecanismos de representación institucionalizados, sino que antes que nada estos aparecían y se conformaban ante la demanda de los parlamentarios. La creación de estas cajas debe ser entonces reinterpretada como fruto de un proyecto político acuñado por el batllismo pero compartido y apoyado por el resto del espectro político, según el cual se consideraba

estratégico el reconocimiento de beneficios de este tipo para la consolidación del aparato estatal y la transformación de la carrera funcional en un puesto laboral atractivo.¹³

La creación de la Caja Militar buscó resolver el tema para el último sector sin cobertura dentro del Estado. El Informe de la Comisión de Guerra y Marina¹⁴ justificaba de esta forma su sanción: “(...) viene a llenar un inmenso vacío que se nota en nuestra legislación positiva amparando a un grupo importante de servidores nacionales, los únicos de la Administración pública a quienes no alcanzan al presente los beneficios de las leyes que sobre pensiones se han dictado en el país; y en ese sentido, será sin duda, la ley más importante que va a sancionar esta legislatura desde el triple punto de vista de la equidad de la justicia y del interés social” (DSCR T 204 19/5/1911:97).

La autonomía relativa del Estado vuelve a ser plausible en este tema, y se resignifica en los debates parlamentarios sobre los seguros para los empleados estatales en la medida que buscan la consolidación de la infraestructura mínima necesaria para volver operativa y real esta situación. En Uruguay el incipiente estado-nación, no sólo precede a la sociedad civil, sino que la hace. La explicación, como señalan Ansaldi y Funes, (1997:2) se encuentra en “la debilidad estructural de las fuerzas o grupos sociales (en compleja fase de lucha por constituirse como clases), lo que produce un sobredimensionamiento del papel del Estado en el ordenamiento, cuando no en el estímulo creador, de las relaciones sociales.” La creación de los seguros sociales para los funcionarios estatales parece ser un ejemplo claro de esta tendencia.

4. El Estado interventor en disputa. El despertar de las fuerzas vivas

La elección de la Convención Nacional Constituyente del 30 de julio de 1916 y el “Alto de Viera” de agosto marcaron una inflexión en el empuje reformista. Este cambio en la situación política se palpa en la trayectoria legislativa que tuvo el proyecto de Pensión a la Vejez. La propuesta original había sido presentado por el presidente José

¹³ Barrán y Nahum (1979: 264) confirman, de todas formas, que la nueva Caja Civil estableció fuertes diferencias al momento de servir las jubilaciones y pensiones, privilegiando la situación de los altos funcionarios y el personal político.

¹⁴ La comisión estaba integrada por Joaquín Sánchez, Emilio Avegno, Ignacio de Sierra, Manuel Stirling, Carlos Díaz y Juan Carlos Moratorio. El proyecto fue presentado por Claudio Williman.

Batlle y Ordoñez a fines de 1914 y fundamentaba su importancia señalando que “para todos aquellos a quienes por una circunstancia fortuita en los misteriosos azares de la vida caen en desgracia en sus últimos años y descienden a una situación de miseria; por todos esos seres infortunados, el Estado habrá previsto y no morirán en un abandono desesperante” (DSCR Tomo 246 28/12/1915:169). El Estado previsor, que ampara a todos, más allá de las causas o hechos que lo exijan, aparecía con toda su fuerza.

El diputado batllista Celestino Mibelli reforzó esta idea afianzando la noción de derecho de los individuos a una protección de este tipo, que no debía en absoluto, a su juicio, confundirse con la mera caridad. (...) “Alguien debe ocuparse de la ancianidad, alguien debe preocuparse de los inválidos para el trabajo, hayan sido o no previsores. (...) Pero se dirá: existe la caridad. Verdad que existe la caridad, señor Presidente, pero la caridad es un vicio social- permítaseme la expresión- es un vicio social que los pueblos dignos de su misión en la historia tratan de desterrar como una carga inútil. No es la caridad, ni por la caridad como se ha de llegar a salvar a los pueblos. Ni es la caridad la que ha de distribuir la justicia en la vida. Otros son los factores que reclama la civilización para empujar los destinos humanos hacia sus verdaderas orientaciones. Y si queremos hacer algo (...) ese ha de ser el que, al eludir la limosna que es una injuria, conceda para llegar a la dicha que es un derecho” (DSCR T 246, 28/12/1915:184).

El enfrentamiento entre colegialistas y anticolegialistas que se configuró en 1916 repercutió en la discusión del proyecto, que recibió una cerrada oposición por parte del Partido Nacional. Este criticó la forma de financiación del proyecto (cobro de un timbre a todos los habitantes mayores de 20 años o con 15 si ya trabajan). El debate sobre la ley fue utilizado como pretexto para reivindicar al batllismo en un clima que tempranamente se comenzaba a caldear de cara a las elecciones del 30 de julio. Mibelli sin tapujos afirmaba: “Y con leyes de esta naturaleza, que traen el sello característico de la época, es como se hace obra de salud social en este país que es el verdadero laboratorio de América. Tenemos el divorcio que salva al hogar de todas las aparcerías, tenemos la ley de 8 horas, el primer país, a excepción de Australia, que la ha incorporado a su legislación; tenemos la previsión de los accidentes de trabajo; tenemos el refugio de las mujeres parturientas; tenemos colonias para los niños débiles; tenemos asilos para los enfermos; tenemos un propósito de renovación en la instrucción primaria; tenemos la esperanza de reformar nuestra Constitución y tenemos este

proyecto de ley que va directamente contra el convencionalismo de la caridad para fundar el derecho y la justicia” (DSCR T 246 13/1/1916:410).

El bloque antiolegialista consideró inoportuno el momento ya que evaluaba el proyecto como un “lujo en la miseria”. Para el diputado nacionalista Guillermo García “Estamos bajo la influencia de un crisis agobiante, de la que sufren por igual el trabajo y el capital, y por lo tanto, en una de las épocas menos propicias para permitirnos estas generosidades que por justificadas que sean y por más que respondan a un elevado sentimiento de justicia, pueden resultar lo que generalmente se llama el lujo de la miseria (...) Esta ley de las pensiones de la vejez frente a las necesidades apremiantes del progreso efectivo del país es un lujo que no se hasta que punto...” (...) podremos costear nosotros ese lujo frente a las actuales circunstancias, teniendo por delante el problema de la guerra europea, planteando a diario nuevos problemas económicos, sociales y políticos cuya trascendencia no podemos apreciar” (DSCR T 249 18/3/1916:261).

El proyecto logró media sanción a fines de mayo de 1916 pese a la férrea oposición de los nacionalistas, pero la derrota del batllismo en junio produjo que durmiera dos años en el Senado antes de volver a ser tratado. Fue precisamente Feliciano Viera, quien mediante una comunicación del Poder Ejecutivo reintrodujo el proyecto proponiendo importantes modificaciones: la pensión anual se aumentó de 72 pesos a 96, se bajó la edad de 65 a 60 años para acceder al beneficio, se suprimió el gravamen que se pensaba cobrar a extranjeros que quisieran acogerse al beneficio, y en vez de que todos los habitantes aportaran para crear el fondo, solo se hizo obligatoria la contribución a patrones, creándose además un impuesto a propietarios de bienes raíces cuyo valor total superara los 200 mil pesos, así como se aplicaron impuestos a naipes, vinos, licores, bebidas alcohólicas y alcohol.

El informe de la Comisión de Legislación del Senado reconoció el deber del Estado de proteger a los indigentes: “estableciendo un lazo jurídico entre el individuo y el Estado y puntualizando que la protección que se concede emana de un deber social y del ejercicio de un legítimo derecho que no roza la dignidad, ni puede hacer ruborizar al individuo que lo esgrime en las tristes y crepusculares horas de la invalidez miserable” (DSCS. T 115. 17/10/1918:77). La iniciativa de Viera en este asunto, pese a la

oposición de algunos grupos empresariales¹⁵, puede interpretarse como uno de los últimos gestos “avancistas” e intervencionistas luego de agosto de 1916, que recuerdan a su primer año de gestión presidencial.

Desde las filas nacionalistas se criticó duramente el proyecto defendiendo a las “castigadas fuerzas vivas” de país. Similares cuestionamientos cosechó en el riverista Manini Ríos: “¿Por qué gravar a la propiedad territorial exclusivamente cuando hay otras formas de beneficios mucho más productivos todavía? ¿Por qué los mismos funcionarios públicos cuando reciben sueldos que les alcanza para llenar lo suficiente para vivir y algo más todavía, no han de contribuir al igual de los propietarios territoriales a llenar la noble misión de instituto que se pretende crear? (...)” (DSCS T 115 18/10/1918:129)

Mibelli durante el debate en diputados sobre el proyecto de Pensión a la Vejez, en otro clima político, decía convencido en 1915 que el derecho del Estado a intervenir en esta agenda ya estaba fuera de discusión. “Ya nadie discute la intervención necesaria del Estado para todos estos problemas sociales. Es un asunto que ya ni se discute. Luego, aceptada como necesaria la intervención del Estado, la ley debe ser el complemento también necesario para todos sus fines, a fin de resolverlos y resolverlos con cierta generosidad” (DSCR T 246 28/12/1915: 186). El giro conservador que cobraría el escenario uruguayo a partir de 1919 pondría de nuevo en entredicho estas certezas.

En el año 1919 se consumó la separación entre el vierismo y las fuerzas batllistas (Caetano1992:129), volviéndose este último minoría en ambas cámaras legislativas. A su vez, en el Partido Nacional en 1919 se consolidaba el liderazgo de Dr. Luis Alberto Herrera de signo conservador, si bien cobraba protagonismo el radicalismo blanco de Lorenzo Carnelli. La coincidencia ideológica entre batllistas y radicalismo blanco se volvió notoria al momento de impulsar la aprobación de la Caja de Servicios Públicos y tuvo como telón de fondo las elecciones del 30 de noviembre de 1919 y la fuerte agitación sindical. Ambos sectores avanzaban así por primera vez en el tema de seguros sociales sobre las empresas privadas, extendiendo por fuera de la zona de influencia

¹⁵ Por ejemplo en la transcripción de la sesión del 17 de diciembre de 1918 de la Unión Industrial Uruguaya se manifiesta la disconformidad de la cámara ante la norma que aplica el impuesto al alcohol para el financiamiento de las pensiones a la vejez.

estatal el sistema de garantías y protección social en un clima político poco auspicioso para este tipo de innovaciones legislativas.

La propuesta legislativa que finalmente cuajaría tenía antecedentes. El 20 de marzo de 1918 se había presentado un proyecto a la Cámara de Representantes sobre jubilación para ferroviarios y tranviarios elaborado por una comisión especial. Y el 26 de febrero de 1919 Carnelli presentó uno propio, que afirmaba tener en cuenta “satisfacción de justas y fundamentales aspiraciones obreras, no contempladas todavía, y aprovechando siempre el material probado de las legislaciones más adelantadas como la de Nueva Zelanda...” (DSCR. 26/2/1919:148-489).

El proyecto se justificaba, como explicó Jiménez de Aréchaga durante su presentación, en la necesidad de llevar la protección social a todas las etapas de la vida de los obreros: “Se ha previsto la jornada obrera, la limitación necesaria de las horas de trabajo; se ha establecido un principio nuevo, pero evidentemente más justo que el principio general de nuestra legislación civil en materia de responsabilidad sobre accidentes; pero no se ha encarado la situación de esos obreros, a los que protegemos mientras están vinculados a la máquina, en la industria, una vez que dejan de forma parte de esa industria por haber sido incapacitados por ella, por haber sido mutilados en el servicio, en que no han tenido descanso, por haber llegado al límites de edad, en que ya deja de ser una máquina útil para el capital” (DSCR T 273 30/9/1919:190).

Este intento de ir más allá de lo estatal y adentrarse en la regulación que implicaban empresas privadas no fue cuestionado frontalmente por los sectores patronales, a diferencia de lo que sucedió en otros países como en Argentina, oposición que logró frenar durante varios años su aprobación definitiva. Los debates por la aprobación de la ley de 8 horas habían sido ya un mojón importante, y habían saldado el “derecho” del Estado de intervenir en relaciones laborales.¹⁶ Pero si bien la oposición no fue similar a la que existió en la vecina orilla, numerosas críticas se hicieron sentir al proyecto durante toda su discusión parlamentaria. Esta situación introdujo una tensión que transmiten los discursos parlamentarios en forma constante y que traslucen el “giro

¹⁶ Barrán y Nahum (1985:106) señalan como durante los debates por la ley de 8 horas ni siquiera los parlamentarios que se oponían a su aprobación cuestionaban el derecho del Estado a intervenir en estos asuntos.

conservador” sobre el que se estaba navegando en la coyuntura política de 1919 (Caetano 1992: 128).

Por un lado, en ocasiones los debates parlamentarios transmiten en forma reiterativa un clima de discusión saldada, que le permite a Carnelli afirmar: “En nuestro país, las protestas formuladas a último momento por las empresas me parece que se refieren más bien a las disposiciones particulares del proyecto y no hacen oposición al principio en sí mismo, pues la nota publicada en Diario del Plata de hoy dice que esa institución provisora merece todas las simpatías de las empresas. Con esto yo quiero demostrar las facilidades con que nosotros llevamos a cabo la obra. En otras partes provocó verdaderas tempestades y concitó una resistencia enorme” (DSCR T 273 28/8/1919:329)

Discursos que hacen contrapunto con las notas y misivas de las empresas que llegan a la comisión que informaba el proyecto, en donde era detectable la fragilidad de este consenso y la disputa por el contenido y alcance exacto del “Alto de Viera”. El diputado por Montevideo Alfonso Bazet decía sobre este asunto: “Si bien en sus notas no niegan el derecho del Estado de legislar tutelando los intereses de esa inmensa cantidad de trabajadores que dependen directamente de las empresas, por lo menos, ponen en duda ese derecho y no solamente lo ponen en duda, sino que hasta lo discuten. Traen a colación argumentos hechos en la Cámara francesa por el Presidente actual de Francia, para confirmar, o mejor dicho, para afirmar el derecho que ellos creen tener frente al derecho del Estado de legislar en la forma que lo hace el proyecto de ley en discusión” (DSCR Tomo 273 29/8/1919: 358).

La Empresa del Ferrocarril Central y las empresas de Tranvías, en una misiva publicada, planteaban que si bien “no impugnan el pensamiento fundamental del proyecto ni entran a discutirlo, limitándose a sostener que estando amparadas las compañías que son verdaderos contratos, el Estado no podría, jurídicamente, agravar la situación de la otra parte contratante sin ofrecerle compensaciones.” (Diario El Plata 28/8/1919: 8). En concreto, el Ferrocarril Central protestaba por la imposición de una contribución del 8% para la formación del fondo de la Caja, así como por la inclusión de los trabajadores de otros servicios en la misma institución, en tanto los aportes provenientes de los salarios más altos de los trabajadores de la empresa de ferrocarriles

terminaría financiando el pago de los trabajadores con menores ingresos de otras empresas. La Empresa del Ferrocarril Central también había propuesto a la comisión, cuando se inició la redacción del proyecto, que se trasplantara la ley sobre jubilaciones y pensiones para ferroviarios aprobada en Argentina. Una ley que fue duramente criticada por los todos los integrantes de la Comisión que informaron el proyecto, en la medida que esta normativa había permitido muchas irregularidades como descontar por completo de salarios obreros los aportes patronales para crear el fondo, o extraerlo de las tarifas a través de aumentos que no eran controlados por el Estado.

Estas resistencias son las que explican que numerosos diputados se explayaran, a efectos de reafirmar, sobre el derecho del Estado a intervenir en la relación entre capital y trabajo. El autor del proyecto, Carnelli, lo hizo de esta manera: “Si doctrinariamente se ha discutido y se discute la facultad del Estado para intervenir en las relaciones entre los patrones y los obreros, entre el capital y el trabajo, en la práctica, en la vida de los hechos siempre se ha ejercitado esa intervención, sea por una razón moral pura, como queremos sus partidarios, o sea por una razón de necesidad, sin duda la más poderosa de todas las razones, como admiten casi todos sus adversarios, vencidos, en la realidad de las cosas, por la urgencia de reparar, en alguna forma eficaz, las injusticias existentes, reprimir los abusos, y distribuir mejor los bienes económicos entre las distintas clases de la sociedad.” (...) La teoría del nihilismo gubernamental, la teoría del “laissez faire”, la que sostiene que lo que mejor puede hacer el estado es no hacer nada, me resulta en virtud de estos conceptos, una teoría abstracta y fría, inhumana y egoísta”. (...) “Hoy día ya ni siquiera se discute las transformaciones sufridas por el propio Estado y autores muy conocidos y muy bien conceptuados como Labriola, que lo consideran como una organización de origen burgués, reconocen que Carlos Marx estuvo en un error cuando no supuso que el Estado de su tiempo, capitalista y parcial, pudiera evolucionar hasta el punto de abandonar el servicio exclusivo de las clases poderosas como lo hacía entonces, y dedicarse, como trata de hacerlo ahora, al cuidado de los débiles y al amparo de los oprimidos convirtiéndose en un factor de bienestar para todos, en un agente equitativo y justo de la felicidad común” (DSCR T 273 28/8/1919: 323).

Además la función social de las empresas incluidas en la futura Caja era, a su juicio, lo que permitían intervenir al Estado en tanto controlador del orden público. En ese sentido, Carnelli señalaba: “se discute si los obreros ferroviarios son funcionarios

públicos. Sin aceptar ni rechazar las opiniones radicales (...) puede decirse, con Elliot, que una “corporación ferroviaria no es una corporación privada en el sentido estricto en que lo es una corporación comercial, puesto que está cargada de obligaciones de una naturaleza pública que la distinguen de una corporación privada pura y estrictamente” (DSCR. T 273 26/2/1919:149).

Desde una perspectiva jurídica Jiménez de Aréchaga argumentaba en el mismo sentido: “yo entiendo que es innecesario- y creo haberlo afirmado ya al principio de este informe- entrar a estudiar el problema jurídico del derecho a imponer un gravamen a las Empresas que gocen de concesiones del Estado, y es más innecesario si se piensa que en el concepto económico moderno, la jubilación no significa otra cosas que el reintegro a los obreros de una parte de sus salarios retenidos por las Empresas. No es, por consiguiente, un impuesto: es una exigencia de perfecta justicia, es impedir que las Empresas se queden con lo que no es de ellas, fuera de que, encarada, como encaramaos la ley, como una ley de orden público, de interés general, de salud pública, porque tiene sus vinculaciones con los problemas fundamentales de la salud general, no puede haber consideraciones de ningún orden, que inhabiliten al legislador para dictar leyes sobre esta materia. No puede haber derechos adquiridos tan irrevocables que afecten a la soberanía misma del Estado” (DSCS T 273 30/9/1919:194).

Para este legislador abundaban los casos en los que se aprobaron leyes de este tipo y se desconoció ese derecho. “Nosotros mismos (por eso, en mi concepto, no tiene actualidad el problema) hemos legislados sobre cuestiones que afectan seriamente el derecho de las Empresas. La sola reglamentación de la jornada de trabajo significa, indudablemente, un gravamen para las Empresas, pero a nadie se le ha ocurrido que el Parlamento no tuviera el derecho de legislar sobre ella” (DSCS T 273 30/9/1919:194-195).

La Comisión de Trabajo¹⁷, que realizó un informe sobre el proyecto de Carnelli, señalaba como en el marco de una crisis social y económica fruto del fin de la Primera Guerra Mundial el proyecto buscaba preservar el vínculo entre capital y trabajo y evitar todo riesgo de malestar social. La intervención del Estado está justificada para lograr el

¹⁷ La Comisión estaba integrada por A Bazel, M Margariñoiz Veira, Tomás Barbato, Julio Bonnet, Eduardo Ferreira, Enrique Andreoli, Roberto Mibelli y Pedro Aramendia (discorde en parte).

“equilibrio” entre los intereses obreros y de los empresarios. “El estado no debe asumir una actitud prescindente, de ningún modo, en la lucha entre el capital y el trabajo, porque no es meramente una potencia neutral, frente a estas dos fuerzas contendoras, sino un aliado, vinculado por igual a las dos, a quien afecta directamente el perjuicio que cada una de ellas sufra en la contienda. Debe ser, por lo tanto el árbitro pacificador; el juez imparcial, de absoluta imparcialidad, puesto que su interés es equidistante del de ambas partes, llamado a fallar en el conflicto” (Informe Comisión de Trabajo. DSCR 28/8/1919: 313).

Pero el Estado, continuaba señalando el Informe de la Comisión, “sin despojarse de su carácter de juez imparcial, debe asumir cierta personería de la parte obrera, para dirigir el interés de ésta a la conciliación con el del capital. Es esa, a primera vista, una extraña situación de juez y parte, que provocaría temores por la suerte del capital, si no existiera la conciencia de que la entidad Estado debe gozar de privilegio, de acuerdo con una consideración moral superior a la que se establece para el individuo aisladamente. No otro rol puede desempeñar el Estado, dada la diferencia de condiciones en que ambas partes se encuentran frente al conflicto. La parte capitalista cuenta con recursos ilimitados para defenderse de las exigencias obreras; la parte obrera, en cambio, no cuenta más que con medios como la huelga y el boicot par asegurar sus derechos frente al capital. El estado debe intervenir por lo tanto, ara suplir esa inferioridad de procedimientos de la parte obrera, para evitar que esta eche mano de los únicos recursos puestos a su alcance, que ocasionan siempre perturbaciones dentro de la vida nacional y que derivan en perjuicios individuales de carácter material y moral que a todo trance el Estado está en la obligación de impedir, para bien de todos y del propio capital en primer termino” (DSCR 28/8/1919: 313).

Las críticas formales de las empresas privadas implicadas llegaron a último momento, pese a que tuvieron casi un mes y medio para expedirse sobre el asunto. Lideró el proceso nuevamente la Empresa de Ferrocarriles Central la que hizo asunto en esta oportunidad de dos aspectos de la ley: por un lado, se oponía al derecho que consagraba el proyecto de imponer impuestos de 1 a 3% (para cubrir eventual déficit de la Caja) a los servicios que ella prestaba, aún cuando lo pagaran los particulares y por otro exigía que se impusiera la edad de 50 años para acceder al derecho a jubilarse, y no solo que se exijan 30 años de trabajo o 10 para acceder a esta.

Las empresas de tranvías por su parte no se oponían al proyecto pero manifestaron su voluntad de aumentar las tarifas para cubrir el porcentaje que tenían que aportar, ya que esta ley, así como la ley de 8 horas y la de la Pensión de la vejez, junto a la carestía del carbón habrían generado un “déficit enorme” en sus emprendimientos. (Justicia 3/9/1919:2). La comisión legislativa les solicitó un informe en donde se comprobara la forma en que gravaba sus ganancias las leyes aprobadas y la que se estaba por aprobar antes de autorizar un incremento en las tarifas.

Pero al fin de cuentas la presión empresarial resultó muy poco eficaz y la Caja se aprobó finalmente en ambas cámaras. De todas formas es necesario aclarar que el centro de interés de las “fuerzas vivas” del país no parecía estar en este asunto y prueba de ello es que no existen menciones sobre este tema legislativo en ninguna de las fuentes empresariales consultadas para esta investigación.¹⁸ El fracaso de la Unión Democrática confirmaría los desafíos que implicaba ingresar al ruedo electoral y la necesidad de las clases conservadoras de instrumentar otro tipo de estrategias.

Como señala Caetano (1992:57) los grupos de presión empresariales entre 1919 y 1925 no lograron converger en acciones conjuntas y articuladas. En 1925 el proyecto de ley de Recursos a las Pensiones a la Vejez, que además de aumentar el monto del impuesto pretendía que el gravamen fuera retroactivo a noviembre de 1923, provocó una primera reacción y confluencia. Una reunión en el local de la Bolsa de comercio convocada por la Cámara Nacional de Comercio nucleó comerciantes, industriales y ganaderos. Este fue el punto de partida de una nueva articulación que se volvería fuerte al momento de enfrentar el proyecto sobre jubilaciones para empleados y obreros de las sociedades anónimas.

A esta reacción de las “fuerzas vivas” se suma el hecho de que en el Senado el Partido Nacional se volvió mayoría luego de las elecciones del 8 de febrero de 1925 teniendo de esta forma, como afirma Caetano (1992) la “llave” de todo trámite legislativo. Este freno conservador generó que el diputado por Salto Francisco Forteza se quejara de que

¹⁸ Para este período además de revisar los principales diarios de la época se consultó la Revista Comercial Unión Económica del Uruguay, las actas de sesión de Unión industrial Uruguay y la Revista de la Cámara Mercantil de Productos del País.

todos “los proyectos de carácter obrerista sean detenidos en el Senado” (DSCR T 346 6/8/1928:45). El proyecto de jubilación para empleados de las sociedades anónimas no fue la excepción, ya que pese a haber sido aprobado en diputados sufrió importantes cambios en el Senado: se excluyeron varias empresas y sociedades anónimas de la nómina y se limitó el beneficio a los empleados de aquellas que se hubieran inscripto con anterioridad a 1925, no se ligó al grupo de beneficiados a la Caja Bancaria sino a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos y se redujo el aporte de las sociedades anónimas implicadas en la ley de 12 a 9 % exponiendo así al Estado en caso de déficit a tener que cubrir los costos.

El diputado batllista Santín Carlos Rossi lo decía con claridad “esta exclusión la ha hecho el Senado con espíritu francamente privilegialista. Debo dejar constancia de que nosotros estamos en contra de esta exclusión y que la votamos solamente por la circunstancia de favorecer por lo menos, al grupo de obreros y empleados que quedan amparados por esta ley” (DSCR T 346 6/8/1928:51).

Pero pese a todos estos cambios y limitaciones, al sancionarse en 1928 la ley de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros de sociedades anónimas, se celebraron reuniones entre representantes de los grupos de presión¹⁹ que resolvieron presentar una solicitud al Consejo Nacional de Administración para que se introdujeran nuevas modificaciones al momento de reglamentarla o sencillamente se postergara su aplicación. La iniciativa, para suerte de los trabajadores, no tuvo éxito.

5. Encuentros y desencuentros con el sindicalismo

Estas innovaciones parlamentarias en el área de los seguros sociales, además de responder a un proyecto político, pueden también ser entendidas como una forma de disputa entre el batllismo y las principales corrientes sindicales del período por un espacio político. Como señala Rodríguez (1994) los obreros organizados bregaban por una organización específica de los trabajadores, por fuera de los partidos políticos (a excepción del grupo minoritario de raigambre socialista), por lo que muchas veces se

¹⁹ De estas reuniones, como señala Caetano (1992:115) participaron representantes de la Cámara Nacional de Comercio, Cámara de Industria, Centro de Navegación Transatlántica, Cámara Mercantil de Productos del País, Comisión Local de Aseguradores, Centro de Barraqueros, Liga de Defensa Comercial, Cámara de Comercio del Automóvil, Asociación Gremial de Importadores y Mayoristas de Almacén, y la Agrupación de Importadores de Neumáticos.

criticó los límites del proyecto reformista batllista. Este proceso de generación de un espacio político propio no siempre fue fácil, en la medida que, como puntualiza Rodríguez, los sectores de izquierda sindical debieron luchar con un sentido común que tendía en forma dicotómica a establecer que la oposición al batllismo implicaba necesariamente ser del Partido Nacional y cultor del pensamiento conservador. “(...) No conciben a ningún ciudadano que no esté afiliado a los dos partidos tradicionales; aquí según los tradicionalistas, el que no es blanco tiene que ser forzosamente colorado o viceversa; para ellos el liberalismo, el socialismo y el anarquismo, no existen. No tienen razón de existir.” (Tiempos Nuevos, 15 de junio de 1911, citado por Rodríguez 1994:36).

Las críticas y comentarios que se formularon desde los medios de prensa obrera a los proyectos de seguros sociales deben ser reinterpretadas desde esta encrucijada y pugna política. En ese sentido, los proyectos de Ley de Trabajo de Roxlo y Herrera ²⁰ y de Pedro Manini Ríos y Julio María Sosa eran interpretados como meros gestos electoralistas en busca de votos para asegurar un gobierno que en nada coincidía con los intereses de los obreros. “¿Con qué objeto presentaron los diputados blancos su proyecto de Ley sobre el Trabajo? No cabe la menor duda; los diputados blancos se dijeron para sí: “Nosotros presentamos este proyecto, que, aceptado o no por la Cámara, nos dará sin duda alguna, el favor de la clase obrera y ella vendrá a engrosar las filas de nuestro partido hoy en decadencia. Se acerca el período de elecciones. Se abren clubs seccionales, y los oradores de ese nuestro partido, pugnando la Ley del Trabajo presentada por nosotros, convenceremos á la clase obrera y ésta, como un rebaño de ovejas, vota en masa por nuestro candidatos blancos. Triunfante en esta forma, la lucha electoral, seremos mayoría absoluta en las Cámaras y habremos obtenido lo que deseábamos: *el gobierno de la República*. Obtenido el triunfo de nuestras aspiraciones, daremos un puntapié al pasado, echaremos por tierra la Ley del Trabajo y el obrero continuará siendo el esclavo de siempre” (...). “Los diputados colorados, por su parte, al verse escapar en esa forma la presa que tienen entre sus dientes, - el mismo gobierno

²⁰ El proyecto Ley del Trabajo fue presentado en Diputados por Carlos Roxlo y Luis Alberto de Herrera el 23 de febrero de 1905 y buscaba incluir los principales problemas de la “cuestión obrera.” Dentro del extenso articulado se incluía la indemnización por accidentes de trabajo y se establecía que los fondos para hacer frente a estos pagos provendrían de los aportes de los propios obreros (los patrones debían retener entre un 1 o 2% de los jornales según su monto). Por un análisis detallado del proyecto de ley y el posicionamiento del Partido Nacional ante la cuestión obrera ver Barrán y Nahum (1981, 403-416) en donde se señala el “tono conservador” y “paternalista” del nacionalismo en estos temas.

de la República, se han dicho: “No, eso es imposible, nosotros somos mayoría en la cámara rechazaremos el proyecto blanco y aprobaremos el nuestro, granjeándonos de esa forma el favor de la clase obrera y asegurándonos de esa manera la estadía de nuestro gobierno rojo, sin perjuicio de hacer luego lo mismo que los blancos con la Ley del Trabajo”. Estas son sencillamente y sin reticencias, las causas que motivan la presentación de proyectos á que me refiero, por parte de los representantes de los dos partidos tradicionales de esta nación” (Despertar Año 1, Agosto 1905. N 2).

La desconfianza hacia los políticos muchas veces iba ligada a un reforzamiento dicotómico de una identidad obrera trabajadora en oposición clasista a los “zánganos” que explotan las arcas estatales. Como ejemplo véase este otro artículo aparecido en el periódico El Obrero²¹: “Varios diarios de esta ciudad anunciaban días pasados que los señores Carlos Roxlo y Luis A. de Herrera, - ambos comilones de la gran olla del presupuesto, - presentarían á la cámara un proyecto de Ley de Trabajo, obre de los antedichos señores. ¿Cómo es posible que las personas, alejadas del pueblo, que no conocen sus sufrimientos, sus miserias, y privaciones, se tomen tanto interés por la masa proletaria? El pueblo, señores proyectistas, no necesita leyes de ninguna especie, bastante tiene con la absurda de mantener a zánganos, y, si resultara cierto ¡oh! pueblo sufriente la sanción de esa ley, - que no dudamos será un eslabón más á la cadena de la esclavitud, - levanta tu rugosa frente y protesta, virilmente contra esos parásitos que quieren reglamentar nuestros trabajos, sin haber trabajado jamás” (El Obrero. 11/3/1905 Año II N19:2).

Los seguros sociales debían además enfrentar otra barrera: implicaban en los hechos una inmediata reducción de los salarios de los obreros y los empleados, ya de por sí muy malos, en la medida que se iniciaban los descuentos para aportar a la Caja. La precariedad de los sectores populares y la inmediatez en la que muchas veces estaban inmersas sus estrategias de sobrevivencia, provocaban entonces un rechazo espontáneo a la recarga impositiva.²² “Es inútil que los señores diputados malgasten su inteligencia en la confección de esos proyectos, mucho mejor sería dedicaran su atención a otros

²¹ El Obrero Periódico defensor de los trabajadores, era una publicación obrera semanal. Su director fue Alfonso Grijalbo y su administrador Francisco Berri.

²² Rodríguez (1989) estudia las condiciones de vida de los sectores populares montevideanos entre 1907 y 1911 y demuestra que los salarios obreros eran muy pobres, así como la existencia de un alza de los precios de los productos básicos y los alquileres durante este período.

asuntos de más necesidad para bien del pueblo, en lugar de gravitarlo cada día con nuevos impuestos, haciendo cada vez más imposible la vida de la clase obrera” (Despertar Año 1, Agosto 1905. N 2).

Este factor aparece, una y otra vez, en los debates parlamentarios y revela como no siempre el reformismo supo acompañar el pulso de los sectores populares y lograr entre los beneficiados de sus políticas sociales la legitimidad y confianza imprescindibles. La privación relativa, pesa más como explicación del malestar social que las carencias estructurales, lo que vuelve fruto del trabajo político y no algo meramente mecánico la adhesión y el reconocimiento de los sectores sociales beneficiados por una política social.

Durante el debate parlamentario sobre la Caja Civil, las principales críticas que se realizaron al proyecto batllista radicaban en este aspecto: la nueva recarga impositiva que sobrevendría sobre los empleados para formar a la Caja. El diputado colorado Ángel Floro Costa los exponía de esta forma: “El proyecto del doctor Rodríguez, muy bien hecho, muy bien confeccionado, merece todo mi apoyo, pero en la práctica no va a dar resultado porque se dirige a una clase tan agobiada de impuestos, que no va a ser posible soportar las gabelas de los descuentos sobre sus sueldos, y a más de ello, los descuentos de dos y medio por ciento sobre el capital que tienen devengado antes para reintegro de la caja” (DSCR. T 173 12/11/1903: 362). Rodríguez señalaba la imposibilidad de liberar a los funcionarios de estos descuentos, porque no existían otras fuentes de ingreso para el Estado. Costa quería realizar una reforma del sistema tributario que exonerara a las “clases activas y pasivas de los gravosos descuentos”, pero no existía margen político ni voluntad dentro del reformismo para llevarla a cabo.

Pero esta legitimidad del reformismo se jugaba también en muchos otros aspectos y escenarios. Durante los años previos a la aprobación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos hubo fuerte picos de movilización e importantes huelgas obreras en Montevideo.²³ Para este trabajo vale

²³ En 1917 los obreros de la industria de la carne en el Cerro iniciaron una fuerte ofensiva para exigir aumento salarial. La protesta se inició en el Frigorífico Uruguayo y luego se adhirieron los obreros del Frigorífico Montevideo. La intervención del gobierno de Viera, la represión policial y un escaso apoyo de otros sindicatos y obreros permitieron derrotar la huelga, dándose paso así a una ofensiva patronal y del gobierno (Pintos: 116) contra los trabajadores, en donde se buscó aislar a los sectores más organizados del

rescatar dos momentos claves: por un lado en 1918 se creó la Federación Obrera Marítima (FOM), que nucleaba a todos los trabajadores del puerto y los transportes marítimos y fluviales, que llevó adelante ese mismo año una primera huelga en forma exitosa. La FOM tenía además otra novedad: su dirección pertenecía mayoritariamente al Partido Socialista.

Por otro, en agosto de 1918 los cargadores de la Estación Central del Ferrocarril Central y los obreros de las dos empresas de tranvías eléctricos fueron a la huelga. La medida fue exitosa para los empleados del Ferrocarril y tranvía del Norte. Pero la muerte de un huelguista tranviario desencadenó una serie de movilizaciones populares y nuevos enfrentamientos con la policía. La lucha de los tranvías terminó con una victoria de la patronal que generó el despido de las cabecillas y el desmantelamiento de la organización sindical (Pintos, 1960:126). La actitud represiva del jefe de policía Virgilio Sampognaro y del Vierismo y la defensa que se hizo desde las páginas del El Día de estas intervenciones generaron el distanciamiento de militantes sindical batllista Santiago Lareu y fuertes titubeos dentro del reformismo (Caetano 1992:88-89).

Durante la discusión parlamentaria del proyecto que creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos aún estaban frescos los efectos de estas luchas sindicales, y la FOM estaba realizando su tercera gran huelga, en la que sufriría dos meses más tarde una importante derrota. La cuestión obrera y la alarma de los sectores conservadores habían vuelto a avivarse tanto en Montevideo como en Buenos Aires (Caetano 1992, 121-122). Si bien el batllismo apoyó la huelga de la FOM, fue el sector Radicalismo Blanco de Lorenzo Carnelli el que tomó la iniciativa y realizó toda una serie de propuestas parlamentarias que lograran minimizar los efectos de la persecución sindical llevada adelante por el vierismo y los sectores empresariales durante los conflictos de los ferroviarios y los trabajadores de los tranvías.

Estas propuestas fueron especialmente visibles al momento de determinar las personas que podrían acceder al derecho de jubilarse u obtener pensión en la caja.

resto de los trabajadores. El estallido de la Revolución Rusa en 1917 y su impacto local no hicieron más que reforzar esta tendencia.

Originariamente la Comisión de Trabajo había decidido hacer la ley retroactiva (permitiendo así el acceso al derecho de recibir jubilación a los que empleados que trabajaron hasta el 1 de enero de 1919) para evitar que pasara lo que sucedió en Argentina: las empresas como vieron que se iba a aprobar la ley empezaron a echar a los empleados que tenían todos los requisitos para formalizar su retiro (DSCR. T 273 5/9/1919:523).

Este artículo a su vez abría toda otra discusión: ¿se debía incluir en el beneficio jubilatorio a los empleados que ya gozaban de alguna forma de pensión dada por la propia empresa? El diputado nacionalista Berro pidió explícitamente su inclusión argumentando la justicia de reconocer sus años de trabajo así como el hecho de que son un pequeño grupo de personas. Justino Jiménez de Aréchaga, quien se oponía a esta medida, reclamó entonces la inclusión también de todos aquellos empleados que trabajaron durante 30 o 40 años y que fueron excluidos de estos beneficios por su participación durante los conflictos sindicales con la empresa.

El artículo 412 del Reglamento de Ferrocarriles había sido un eficaz instrumento de disciplinamiento entre los trabajadores promoviendo por vías indirectas (supresión de pensiones que otorgaba la propia empresa a los que se retiraban) actitudes antisindicales.²⁴ Por eso para Jiménez de Aréchaga era insostenible su exclusión: “Es decir que el Ferrocarril ha castigado sin piedad un derecho legítimo, como es el derecho de huelga, ha castigado sin piedad a hombres que han estado cuarteada y siete años al servicio del ferrocarril; ha castigado sin piedad a hombres como Pedro Indarte, que fue uno de los primeros guardatrenes de ferrocarril, después de cuarenta y siete años de servicios, a Juan Castiglioni, con 37 años de servicio, a Andrés Rinaldi, con 37 años de servicio, capataz de cuadrillas, a Juan Falquember, con más de 30 años de servicios; a José Canavessi con 30 años de capataz de cuadrilla; a Valentín Galli, con más de 47 años de servicio, siendo quien colocó los primeros rieles del ferrocarril y así por el estilo, a 7 o 8 obreros más. Si la Cámara quiere ser generosa, hasta reconocer el derecho a los que bonitamente, les ha querido dar pensión el ferrocarril -puesto que en

²⁴ El artículo 412 del Reglamento de Ferrocarriles señala: “La participación en huelgas o cualquier otra combinación o movimiento calculado para perjudicar o afectar los intereses de la Compañía, harán perder, a los empleados que en tales actos tomen parte, toda participación en los beneficios de la pensión” (DSCR Tomo 273 5/9/1919: 540-541).

un artículo del Reglamento establece expresamente, como ya se ha dicho, que esto debe considerarse como una gracia del Directorio y no como un derecho del empleado, desde que no le exige sacrificio pecuniario alguno... Es decir, que ha castigado esa gente después de 47 años que le ha entregado su vida, lo que hace es reconocer el derecho de aquellos que hasta han desconocido el derecho de huelga y hasta muy posiblemente han sido los mismos que han criticado a sus compañeros. Si hubieran sido empleados que hubieran participado de los movimientos colectivos de sus compañeros cuando ha habido huelga general, esos no habrían tenido derecho a pensión. Eso, señor presidente, sin conocerlos, me induce a creer más que han sido enemigos del personal antes que amigos del mismo. (...)¿Al señor diputado le parece noble echar a la calle a un funcionario de 47 años de servicio? (...) ¿Le parece noble permitir a un individuo que ha delatado una huelga o un acto fuera de servicio? Esos son los que ha premiado el Ferrocarril Central” (DSCR T 273 5/9/1919: 540-541).

La propuesta de Jiménez de Aréchaga buscaba incluir un artículo en el proyecto de ley que garantice el mismo derecho a aquellos que cuentan con 30 años de servicio y hubieran sido despedidos o no estuvieran gozando de la pensión de la empresa. La reforma fue aprobada en diputados, pero en el Senado fue excluida, no así la que garantizaba el derecho de los que estaban recibiendo pensiones por parte de la empresa.

Otro de los temas en los que se ve con claridad como los problemas sindicales se filtran en la discusión de la creación de la Caja es el relacionado con el sabotaje. Berro nuevamente tomó la iniciativa en este tema y exigió su exclusión de los beneficios que la ley consagraría para el resto de los trabajadores: “Voy a proponer también como un inciso aditivo- que la Comisión rechazó- el que perdieran todo derecho a jubilación los obreros que cometieran actos de “sabotage”. Esta ley es altamente humanitaria; es pagada en parte por las Empresas, por el país y por los obreros, y no es justo que esos mismos obreros destruyan los medios de trabajo y sigan siendo amparados por la Caja. En estas cuestiones de servicios públicos yo soy un poco más radical: creo que reglamentado el trabajo, hasta debería ser prohibidas las huelgas; pero al menos los actos de sabotage deben dejarse bien a salvo” (DSCR T 273 28/8/1919:332).

Esta moción fue acompañada por el diputado Pedro Aramendía, quien unas cesiones más tarde vuelve a proponer un artículo aditivo que diría así: “Los que cometan actos de

sabotaje (artículos 263 a 276 y 365 a 367 del Código Penal)” no tendrán derecho a la jubilación”, aclarando que “Este inciso no necesita ser fundado, porque todos tenemos opinión formada sobre él: así no voy a extenderme sobre este punto” (DSCR T 273 3/9/1919:496).

La oposición dentro del nacionalismo se hizo sentir una vez más. Esta vez Aureliano Rodríguez Larreta, pese a ser un confeso antirreformista, considero el aditivo “absolutamente inaceptable...porque el sabotaje es un delito que tiene sus penas; pero el obrero que ha ganado su pensión no se le puede hacer perder aunque haga cualquier barbaridad...(Aplausos de la barra)” (DSCR T 273 3/9/1919:496). Para Carnelli además se expone a la familia e hijos a la miseria, y “la prisión no es para mortificar sino para corregir. El sabotaje, según el criterio del señor diputado Aramendia, expone a un jubilado a la mendicidad; nosotros tratamos de suprimir la mendicidad...” (DSCR T 273 3/9/1919: 497).

Esta estrategia parlamentaria de freno a las medidas más conservadoras puede ser interpretada de múltiples formas. Por un lado, como un claro reflejo de la ideología batllista obrerista e integradora que busca superar, como explicaba Bazet, el conflicto social anticipándose para “encauzar las justas aspiraciones del proletariado a fin de evitar las consecuencias, siempre funestas, de la revolución” (DCR T 273 28/8/1919:321). Estrategia que reforzó y complementó Carnelli dentro del Partido Nacional con su “radicalismo blanco” que en mucho se acercaba a la propuesta reformista en estos temas.

Pero también el accionar parlamentario en esta coyuntura puede ser interpretado como una forma de disputa del electorado en un escenario más exigente: por un lado, el batllismo, con la separación del vierismo, había perdido espacios de poder importantes, por otro el crecimiento electoral del Partido Socialista -pobre es cierto- le disputaba de todas formas votantes entre los sectores obreros organizados (no nos olvidemos que la dirigencia de la FOM era socialista). El partido Socialista después de todo reunió en las elecciones de 1919 3 936 votos contra 1636 obtenidos en 1916 en las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente (Pintos 1960: 144). Resultado que le permitió obtener, entre otros cargos, un puesto en el Concejo de Administración Departamental de

Montevideo y dos diputados al Parlamento Nacional.²⁵ El batllismo en cambio a partir de la democratización de los comicios no logró revertir su persistente descenso electoral, que para 1919 Caetano (1992:75) calcula cercano al 29,5%. A su vez, los avances legislativos propuestos por Carnelli comenzaban a disputar el espacio político reformista en un momento en que existía casi una paridad electoral entre ambos partidos tradicionales (Caetano 1993:59). Hasta ese momento la iniciativa legislativa en todo aquello relacionado con los seguros sociales había sido patrimonio exclusivo del batllismo. Tanto la Caja Civil y la Caja Militar, como las reformas introducidas a la Caja Escolar, así como la ley de Pensión a la Vejez habían sido proyectos presentados por políticos pertenecientes al batllismo. A partir de 1919, y como un claro reflejo de la política de acuerdos en la que ingreso el batllismo dentro del Partido Colorado luego del Alto de Viera, este sector perdería la iniciativa también en esta área.

Las contradicciones del accionar político batllista fueron duramente criticadas por el Partido Socialista. Frugoni, señala Caetano (1993:76), denunció en 1919 el abandono del programa reformista y la apuesta acuerdista con el resto de los sectores colorados, buscando así erosionar la posición de los sindicalistas que actuaban gremialmente con propuestas de izquierda pero votaban en las elecciones al reformismo (Barrán y Nahum, 1986: 211).

El diputado Mibelli, que en 1923 representaba al Partido Comunista, criticó también duramente en el ámbito parlamentario la estrategia reformista que se aplicó, entre otras cosas, para la creación de las diferentes cajas de jubilaciones y pensiones, en la medida que “conviene únicamente a los intereses de los privilegiados” y frena la posibilidad de construir una solución global al problema de las jubilaciones y pensiones. “Desde luego yo conozco desde los tiempos en que era reformista y tenía las mismas ideas que el esboza ahora, esa táctica de los pasos cortos que generalmente son los pasos del cangrejo: se va hacia atrás. La táctica de los pasos cortos consiste en ir alargando los problemas en el tiempo, de tal manera, que nunca se llega a la solución definitiva: consiste cuando un problema vale 100, por ejemplo, en realizar uno o dos y en prescindir de todos los demás. Yo, en cambio, convencido como estoy de que los

²⁵ Prevalencia que tendría un gran traspié en las elecciones de 1922, cuando el Partido Comunista se impuso sobre el Partido Socialista en forma contundente, luego de la escisión producida a partir de las “21 condiciones” de Lenin.

problemas de esa naturaleza, que abarcan el interés de la totalidad de los que trabajan, no pueden ser nuestros en este régimen social, convencido como estoy de que solamente el parlamento puede adoptar por cuenta gotas soluciones completamente empíricas, fragmentarias, mezquinas; convencido como estoy de que el Parlamento es impotente para realizar la justicia social que reclaman las masas oprimidas, convencido de todo eso, reclamo un cambio completo, radical de la situación en que se hallan los trabajadores, de tal manera, que al revés de lo que esperan los reformistas que realizan la táctica de los pasos cortos, yo quiero ir a prisa, porque las generaciones caen devoradas por la muerte, mientras los Parlamentos caminan a pasos cortos y mientras los parlamentarios se rodean de toda clase de comodidades” (DSCR T 309 17/08/1923:185).

6. Disciplinamiento y mundo laboral: Las mujeres incapaces

Como señalan Barrán y Nahum (1979:68) y Barrán (1994, 2008), a principios del siglo XX se produjo una fuerte represión de la sexualidad femenina, un retraso de la edad matrimonial y “un culto a la virginidad que remplazó al decimonónico de la fecundidad” (Barrán y Nahum, 1979:69).²⁶ Entre los sectores medios y altos se enseñoreó un fuerte puritanismo, mientras al mismo tiempo se profundizó la inserción de la mujer en el mundo laboral como obrera, empleada y maestra.

La “honestidad” de las mujeres se vuelve una obsesión social y los debates parlamentarios sobre los seguros sociales lo reflejaron en toda su intensidad. Así en 1904 durante la discusión de la Caja Civil al momento de definir las pensiones y la condiciones para su acceso no se dudó en establecer como requisito para que la viuda la percibiera demostrar en forma probada su apego a la “honestidad”: cada 3 meses, un juez de paz y dos testigos tienen que confirmar que la mujer beneficiada sigue siendo “viuda y honesta”. Esta disposición legal sobre las mujeres confirmó su estatuto

²⁶ Barrán y Nahum (1979:75) consideran que este proceso obedece a un tramado complejo de factores: transformación del modelo demográfico, los primeros pasos de la liberación femenina y el surgimiento de grupos feministas, el apoyo de anarquistas, socialistas y batllistas a la transformación del rol femenino, y las demandas de un incipiente capitalismo industrial que buscaba mano de obra abundante y barata. Rodríguez Villamil y Sapriza (1984:39 y sucesivas) señalan la existencia a principios del siglo XX de dos vertientes de movilización femenina: una de trabajadoras organizadas a nivel gremial y otra de mujeres de clase media y alta (maestras y universitarias). Brecha que Paulina Luisi, agregan ambas autoras, intentó superar sin éxito.

subordinado, sometiéndosela a una vigilancia estatal patriarcal que vendría a sustituir el control ejercido por su antiguo esposo.

El beneficio económico y la protección estatal vía pensión (un derecho legal asociado al parentesco que tenía la beneficiada) quedaban supeditados a rígidos criterios morales sobre la sexualidad femenina esperada y deseada. Semejantes exigencias no existían como requisito para los hijos varones beneficiarios de una pensión hasta los 18 años. De esta forma, en el caso de las mujeres su inclusión social en un sistema de seguros se realizaba por vía de la subordinación social, y el disciplinamiento, negándosele la libertad de iniciar recorridos biográficos de otro tipo una vez superada, por la defunción del esposo, su subordinación al matrimonio. Es más podría decirse que tal limitante refuerza la idea de que la pensión era un mecanismo de prevención social para preservar la “honestidad” de las mujeres de la nación, antes que un reconocimiento de derechos, o una forma de protección que buscaba consolidar el desarrollo de la estructura familiar.

Este modelo de integración social también se extiende a las hijas, las que en la ley perdían el derecho a los 25 de cobrar parte de la pensión. Los planteos de extender su cobro más allá de esta edad no prosperan, por lo que finalmente se propone la aprobación de un aditivo (Artículo 36) en donde las viudas y las hijas de jubilados de la Caja Civil tengan preferencia al acceso a algunos cargos en la administración pública.

“Esta ley estableciera preceptivamente la preferencia a favor de la viuda y las hijas de los funcionarios públicos, para que se les confíe el desempeño de ciertos cargos de la administración pública que en otros países son hoy ejercidos por mujeres, como por ejemplo, los cargos y servicios de correos y telégrafos y otros análogos, para los cuales la mujer tiene tantas aptitudes como el hombre. (...) a esas hijas a las cuales haya que retirarlas, por una dura exigencia de falta de recursos, el goce de su pensión después de los 25 años, podrá confiárseles una modesta agencia de correos, o un puesto de telegrafista, o un cargo de naturaleza análoga, para los cuales la mujer tiene, como dije antes, las mismas aptitudes que el hombre” (DSRR. T 175 12/3/1904:222-223).

Los debates sobre este aditivo permiten entrever diferentes dimensiones analíticas por los que discurría la discusión, así como representaciones sociales hegemónicas y otras más alternativas sobre la mujer y su función social en la nación. De todas formas, todas ellas, como señala Barrán (2008:46-47) comparten una misma preocupación: preservar

cierta forma de pureza, a la que se llamó “decencia” desde los actores políticos laicos u “honestidad” desde tiendos conservadoras y católicas. Para este autor “los liberales anticlericales hasta la aparición del batllismo a partir de 1903 y particularmente de 1911, predicaban y sentían la misma misoginia y similar voluntad de control del deseo sexual femenino que los católicos” (Barrán, 2008:46).

La discusión parlamentaria en 1904 que permitió establecer una suerte de preferencia para cargos públicos en algunas áreas de la administración a viudas e hijas de funcionarios se pegó además todo el tiempo a otra vinculada directamente con su estatuto de ciudadana. Como señalan Rodríguez Villamil y Sapriza (1984:31) las mujeres en este período desde el punto de vista jurídico tenían una situación similar a la de un menor o un incapaz, en la medida que no votaban y estaban sometidas a la tutela del padre o del marido según lo que establecía el Código Civil de 1868.

En la cámara fue el diputado colorado y católico Manuel J. Tiscornia quien ligó ambas cosas en forma especial a efectos de oponerse a la inclusión de este aditivo: “el empleado publico es el agente de la soberanía en ejercicio, es indudable que necesita tener la calidad de ciudadano para desempeñar puestos públicos, para ser tal agente; y desde que la mujer no tiene, por nuestra legislación, el ejercicio activo ni pasivo de esta condición esencial, creía que afectaba un principio constitucional” (DSCR. T 175 12/3/1904:246). A su juicio una reforma de este tipo sería inconstitucional, lo que lo llevó a plantear la necesidad de discutir en primer lugar si es oportuno efectivamente concederle a las mujeres uruguayas el estatuto de ciudadanas, antes de garantizarles un “privilegio” capaz de generar “trastornos” (DSCR. T 175 12/3/1904:246). Después de todo, los hombres - varios diputados agregaron en forma complementaria- eran los únicos que prestaban “tributo de sangre a la nación” por lo que los puestos públicos debían ser reservados para los de su sexo (DSCR. T 175 12/3/1904:249). La Constitución, insistía Tiscornia, hablaba de “hombres libres”, y el estado y la administración no serían otra cosa que la asociación política de todos los ciudadanos que vivían en los 9 departamentos de la época. A su vez, el carácter subordinado social y político que vivía las mujeres, a su juicio, no las habilitaban a ocupar un cargo público.

De esta forma, esta línea argumentativa partía de un diagnóstico, que usaba como causa y efecto al mismo tiempo para justificar la prohibición de garantizar el acceso de las mujeres a la función pública, reforzando el problema en el sobreentendido que ese era el “orden natural” de las cosas. Para Tiscornia “La mujer está obligada a mantenerse en el hogar paterno hasta los 30 años, la mujer esta supeditada al esposo mientras dure la sociedad conyugal, la mujer no puede ser tutora ni curadora; tiene multitud de restricciones a su libertad que le impiden obrar con la independencia, con la integridad que se debe exigir en todo funcionario público. La mujer no presta su concurso de sangre, no puede ser obligada a servicios que reclamen peligro para su existencia” (DSCR. T 175 21/4/1904:261-262).

El debate todo el tiempo atravesaba un aspecto central: ¿Cuál es el aporte de las mujeres a la república? ¿Cuál es su lugar en la sociedad?

Entre las visiones más conservadoras y misóginas (Rodríguez Villamil, 2006:69-75), se ubican aquellos que señalan la esfera privada como el lugar en que la mujer es la “soberana”, ámbito en donde cumple la función “natural” de reproducir los valores y los principios de la nación que permitirán a las generaciones futuras aportar a la comunidad. Esta visión es compartida aún por aquellos que se autorrotulan como “casi emancipistas”, como el diputado Setembrino Pereda, liberal anticlerical y autor del primer proyecto de divorcio: “creo (...) que los que sostienen la doctrina de que debe excluirse a la mujer, o que está excluida de ejercer esas funciones, sostienen una doctrina errónea. (...) Soy casi emancipista, soy partidario de la libertad de la mujer; creo que no debe ser ella una esclava del hogar y de la sociedad, sino la reina de nuestros corazones, una compañera amantísima, el consuelo en nuestros infortunios, la que cicatrice las heridas del alma, el faro que guíe los pasos de la niñez, la igual al hombre en muchas circunstancias, un ser libre, si se quiere, pero esto último dentro de ciertos límites, puesto que ella influye poderosamente en el lar paterno, en el seno de la sociedad, y aun mismo para la solución de los más graves problemas de nuestra vida tumultuosa, ya inculcando ideas y sentimientos a sus hijos, que –si son ilustradas– pueden conducirlos a la práctica del bien, ya en la que se relaciona con la patria a bregar por el imperio de las instituciones, o por el menosprecio de las leyes, según sus luces y educación” (DSCR. T 175 12/3/1904: 248).

Como señalan Rodríguez Villamil y Sapriza (1984:30) los cambios en el modelo demográfico no implicaron una sustitución de la función de madre-esposa, sino que se pasó de hacer hincapié de la reproducción biológica a la reproducción social y educacional de los niños y niñas uruguayos. Por ello la “invasión” de la mujer en el espacio público fue vista como algo antinatural y peligroso en la medida que socavaría la unidad y la integridad familiar.²⁷ Para Tiscornia: “Esta novedad de sacar a la mujer de su misión natural, para llevarla a luchar con el hombre e la intranquilidad de la vida pública, es la consecuencia de estos últimos tiempos, en que se procura que desaparezcan todos los elementos constitutivos de la sociedad antigua, a la que, francamente, se trata de demoler a viva prisa. La mujer, señor presidente, tiene una amplia esfera de acción en la organización de la sociedad, conservando su rol dentro del hogar... (apoya Solé y Rodríguez). Es allí que es soberana , es allí que ejerce verdadera eficiencia con respecto a los intereses legítimos de la nación, porque como madre, como hija, como hermana, como esposa, es la que atempera las pasiones, es la que hace del hogar el sitio en donde todos los disgustos desaparecen, todas las amarguras que produce la vida pública encuentran consuelo, mientras que es ir contra la unidad e integridad del hogar darle intervención activa a la mujer...(…) en donde en lugar de regresar a un sitio de reposo, el hombre tenga que ir a un sitio de lucha, tanto más empecinada cuanto más apasionada sea la mujer por sus afecciones partidarias” (DSCR. T 175 21/4/1904:261-262).

Esta visión de la mujer ligada al espacio doméstico era compartida mayoritariamente en el ámbito parlamentario, ya que incluso aquellos que participaron en el debate a favor de la aprobación de un estatuto especial que facilitara el ingreso de las mujeres a la administración pública, reforzaron estas ideas para argumentar en sentido contrario. De esta forma, permitirles un acceso preferencia a algunas áreas del estado se amparaba antes que nada en la necesidad de dar cobertura a aquellas mujeres que no pueden valerse por si mismas, y se ven obligadas a abandonar su “centro” para sustentar a la familia.. Rodríguez, quien tuvo la iniciativa de agregar este aditivo, afirmaba en ese sentido que si bien la mujer “por temperamento” se sienten más inclinadas a las ocupaciones del hogar que al ejercicio de los cargos públicos” (...) “es indudable que

²⁷ Esta visión parecía ser hegemónica aún cuando, según el Censo de 1908, en Montevideo el 15,8% de los empleados en el comercio y la industria eran mujeres y según el Censo de 1913 el proletariado montevideano estaba constituido por un 11,8% de mujeres. Fuente Barrán y Nahum (1979:76)

solo apremiadas por necesidades de la familia, por circunstancias difíciles, excepcionales, que pueden producirse indudablemente, es que aspirarán a salir de su centro, del seno del hogar, para consagrarse al desempeño de un puesto público que les proporcione el medio indispensable para subvenir a las necesidades de su familia.” Las mujeres, según Rodríguez, cumplen un “rol importante en la sociedad”, y a efectos de fundamentar su posición cita casos en los que las mujeres ya desempeñan eficazmente en su labor profesional: “Entre nosotros se ha empezado a aplicar ya sin que una ley lo haya establecido; nosotros tenemos funcionarios mujeres en la administración de correos y telégrafos y en la instrucción pública; hay inspecciones, por ejemplo, de instrucción pública en la capital desempeñadas con gran competencia por mujeres; hay cátedras de enseñanza desempeñadas por mujeres. En nuestra facultad de medicina hay actualmente mujeres inteligentísimas que cursan con aprovechamiento las materias que han de habilitarlas para ejercer la profesión de médicas, y con el tiempo podrán, pues llegar a ocupar todos los puestos que en la administración pública deben ser confiados a un médico; pero, para que esto pueda suceder, para que la mujer que descuelle entre nosotros por su inteligencia, o que se vea obligada o apremiada, pueda desempeñar un cargo público, se hace indispensable que una disposición clara de nuestra ley lo establezca, (...)” (DSCR. T 175 12/3/1904:249).

El incentivo permitiría instrumentar en definitiva una medida paliativa, que permitiera preservar el “honor de las mujeres” que a todos importaba, garantizar y facilitar que se abrieran un camino propio en la sociedad para procurarse “honestamente medios de subsistencia” (Rodríguez, DSRR. T 175 21/4/1904:264). El asunto entonces, incluso entre los que estaban a favor de esta reforma, era también un tema de moralidad social. Como señalaba el diputado Cuñarro: “Siento la necesidad de ratificar estas manifestaciones, que al contrario, considero que hay una conveniencia de orden social, de moralidad social en dar ocupación a las mujeres en nuestra vida administrativa, en cuanto sea, conciliable con su sexo y sus tendencias” (DSCR. T 175 21/4/1904:258).

¿Qué peligros sociales encerraba la feminización de algunas tareas y áreas de la administración pública? Para la época parece ser que eran innumerables, por lo que a juicio de los parlamentarios se debían reservar las tareas menores (telefonista, atender una agencia de correo) y aquellas en las que, por la vía de los hechos, ya se había iniciado una experiencia. Los ámbitos en los que pudo haber en su momento más

disputas, aparentemente fueron exitosamente conquistados. Como asegura Rodríguez: “Aquí lo único que decimos es que tales puestos de la administración pueden ser ejercidos por mujeres y que deben ser preferidas en igualdad de condiciones las que sean viudas o hijas de funcionarios. Las maestras de escuelas, por ejemplo: antes de ahora es sabido que las escuelas mixtas dirigidas por mujeres fueron en nuestro país motivos de largas controversias, porque se sostenía que la mujer no debía, no podía educar a los varones. Sin embargo, la reforma varelana triunfó y entre otros progresos nos trajo el de la escuela mixta, en que la mujer tiene a su cargo la educación de varones y niñas reunidas y además la preferencia hasta cierto grado, a favor de las maestras, porque en la práctica se ha comprobado que la mujer tiene más aptitud que el hombre para la enseñanza. Para que esta otra reforma benéfica se incorpore a nuestra administración es menester que el legislador la inicie con una disposición de este género” (DSCR. T 175 12/3/1904:226).

La educación fue uno de los casos exitosos, estableciéndose un antecedente importante. Una tarea profesional que la mujer rápidamente ocupó y feminizó, facilitando así la concepción de su disposición “natural” a cumplirla con mayor eficacia que los hombres. De todas formas aún en 1904 Rodríguez se sentía en la obligación de señalar como los “datos de la realidad” demostraban que todos los temores frente a esta feminización de sistema educativo habían sido infundados. Rodríguez aclaró entonces: “Por más que algún señor diputado haya considerado, en la sesión anterior, completamente inconveniente que se confíe a la mujer la dirección de las escuelas de varones, creo que ese señor diputado no ha tenido oportunidad de estudiar los resultados estadísticos de esa innovación en nuestro sistema escolar, sino no habría sostenido la doctrina que ha sustentado. La escuela de varones regida por la mujer ha dado resultados que han merecido el elogio de propios y extraños, y no se ha dado un solo caso de que en esas escuelas, resulte afeminado el elemento varonil, que es el argumento capital con que se combate esta innovación” (DSRR. T 175 21/4/1904:263).

La feminización de algunas áreas consideradas vitales para el país podía poner en peligro la virilidad de la nación que estaba forjándose, no estimulándose en forma eficaz y contundente la masculinización entre las generaciones más jóvenes.

En 1923 la visión parlamentaria sobre la mujer no parecía haber sufrido muchos cambios. Al momento de fundamentar la llamada Ley madre, el senador Atilio Narancio fundamentaba el proyecto de la siguiente forma: “Véase la situación en que la ley las pone: por un lado el deseo de recibir el beneficio de la jubilación, por otro las necesidades del hogar, los cuidados de la familia, la educación de sus hijos, son causales de una situación que puede llegar a ser difícil. O deja la crianza de sus pequeños, cuando lactantes, en que la madre debe cumplir su misión cada 3 horas; o los abandona cuando niños en que la madre debe vigilar su educación a cada instante, o los descuida adolescentes cuando la madre debe podar los brotes falsos de la fuerza de la adolescencia, o sino, abandona la escuela, pese al sacrificio que para ella supone los años que lleva ganados para su jubilación y la pérdida de los montepíos ya abonados” (DSCS, 24/5/1923:81).

La ley permitía garantizar a las maestras el cumplimiento de su “tarea esencial”, educar y guiar a sus hijos hasta la vida adulta, actividad central de la que es distraída por las labores en el espacio público. Como señalan Rodríguez Villamil y Sapirza (1984) el batllismo desarrolló dos puntos de vista antagónicos sobre la mujer: por un lado promovió su emancipación a través del reconocimiento de derechos y sus capacidades, por otro aplicó medidas paternalistas en el terreno laboral. El Estado pasó a ocupar, aseguran ambas historiadoras, el lugar que antes tenía el padre y el esposo, fruto de una serie de principios ideológicos que fundaban la existencia de diferencias psicológicas en las diferencias biológicas. (Rodríguez Villamil y Sapirza, 1984:50). Por ello se le reconocieron derechos preferenciales. La legislación de seguros sociales en última instancia reforzó la idea de garantizar el regreso de las mujeres al ámbito doméstico cuanto antes, espacio al que supuestamente pertenecía por naturaleza.

7. Ciudadanía en expansión: universalismo versus sectorización

“Dado este primer paso, se continuaría de inmediato la obra fundamental”

La aprobación de numerosas Cajas y leyes que reconocían derechos jubilatorios y pensiones a diferentes sectores de empleados y obreros debió enfrentar el dilema de cómo justificar el reconocimiento de esos beneficios para un sector en particular. Este nudo implica indagar sobre las relaciones existentes entre políticas sociales y ciudadanía. ¿Cómo se resuelve políticamente la tensión entre derechos

homogenizadores y colectivos y su reconocimiento en forma sólo sectorizada? ¿Las expresiones de motivos de los proyectos, y argumentaciones durante el debate legislativo como intentaron salvar este dilema?

La creación de las Cajas Escolar, Civil y Militar se justificaron apelando a nociones de gratitud y reconocimiento de servicios prestado al Estado, una concepción a mitad de camino entre la mera dádiva y el puro derecho. Su extensión a los primeros grupos de trabajadores privados con la Caja de Servicios Públicos se hizo alegando su similitud con la función pública y su importancia estratégica. Carnelli argumentaba así en 1919: “Al extender los beneficios de las jubilaciones y pensiones, en la forma determinada por un proyecto anterior, a los empleados y obreros de las empresas telegráficas, telefónicas, de aguas corrientes, gas y electricidad, complemento la expresión legal de un concepto conocido, que destaca entre el conjunto de los trabajadores, a la categoría de los que, sin ser verdaderos funcionarios, desempeñan, no obstante funciones de carácter público. Por cierto que no pretendo crear, ni mucho menos, un privilegio o una distinción. He aceptado simplemente una caracterización técnica, consagrada por la doctrina y por los hechos, que envuelve a todos los trabajadores mencionados bajo la significativa y común denominación “empleados y obreros de servicios públicos. (...) “ese carácter especial y propio ha sido reconocido, con más o menos amplitud, por casi todos los Parlamentos. (...)” (DSCR T 270 9/4/1919:3).

Carnelli además argumentó que estos empleados formaban grupos estables de trabajadores, que contaban con reglamentaciones internas y carreras funcionariales establecidas y pertenecían a empresas “fuertes y prósperas” lo que permitía garantizar el sostenimiento económico de la Caja. Por último, justificaba esta prelación alegando: “La mayor parte de las respectivas empresas pasarán al dominio del Estado y los trabajadores serán comprendidos entonces en la ley general sobre jubilaciones. Por otro lado, todos ellos tienen a ese respecto, un derecho adquirido, aunque ilusorio, porque los reglamentos ya recordados ofrecen en nombre de los Directorios una jubilación determinada pero que sólo será efectiva a discreción” (tal es la palabra emplazad) de esos mismo Directorios” (DSCR T 270 9/4/1919:3).

Todos los defensores de los proyectos de seguros sociales, durante estos 30 primeros años del siglo XX, al momento de argumentar la prelación de un sector señalan y

refuerzan la necesidad de llegar a una solución global que involucre a todos los trabajadores del país. Dentro del batllismo las particularidades se justificaron a través de la idea de escalones sucesivos que permitieran llegar a la transformación general. Durante la aprobación de la pensión a la vejez se recalcó la necesidad de un “seguro obligatorio para todos pero todavía no estamos preparados para una innovación tan radical, su estudio sería muy largo, por lo que se aconseja la sanción de este proyecto como un primer paso hacia el seguro obligatorio, para ir preparando al pueblo a ser previsor y a que mire con cariño este género de instituciones (...)” (Informe de comisión DSCR T 246, 28/12/1915:173).

Carnelli, cuando le llegó su turno de justificar por qué no se hacía un proyecto global, adujo la falta de información imprescindible para establecer un emprendimiento de este tipo y el delicado equilibrio de intereses que afectaban legislaciones sobre seguros sociales: (...) “en un país sin verdaderas estadísticas, donde ni siquiera se conoce el número de trabajadores existentes en la República; en una época difícil en que los establecimientos industriales o comerciales de relativa importancia atraviesan una contingencia crítica que los imposibilita para toda contribución; sin leyes necesarias como la del salario mínimo que defendería a los gremios débiles o mal organizados de las rebajas del jornal que muchos patrones impondrían a sus obreros para descontar sus propias entregas a la Caja, la sanción de una ley de jubilaciones amplia y general, además de ser peligrosa requiere un estudio detenido y prolongado sobre infinitas cuestiones sociales y secundarias”(DSCR T 270 9/4/1919: 4).

Tanto el batllismo como el radicalismo blanco apelaron a la idea de que los seguros, aunque fueron parciales y exclusivos para algunos sectores, introducían reformas que se anticipaban al conflicto social, operando así como una forma de prevención de la revolución social y la agitación obrera. Según Carnelli “Con innovaciones de esta clase, es justamente como mejor se conserva el orden establecido. Y no digo ninguna novedad si afirmo que el reformismo legal constituye el método más eficaz para preservar a las sociedades actuales del peligro de las perturbaciones violentas y hacer por grados sin trastornos sin sacrificios la economía, como dijo Gide de la revolución y aun de la propia evolución social. (...) que somos pacifistas los más revolucionarios. Los que se empeñan en retardar o entorpecer el proceso de este reformismo, no advierten que, en el fondo, colaboran en la obra de los más exaltados, de los propios revolucionarios, de los

verdaderos anárquicos, contrarios todos ellos a estas reformas parciales que califican duramente como lo ha hecho Trotzky, por ejemplo...(...)" (DSCR T 273 28/8/1919:324).

Muchas veces, también la legislación buscaba superar la particularidad intentando atender problemas generales, como era la fidelización al territorio del contingente emigratorio. Por este motivo se incluyeron por ejemplo en la Caja Civil y de Servicios Públicos artículos que establecían el cese del cobro de la jubilación si el beneficiario pasaba a residir en el exterior. Los seguros creados, eran vistos, por algunos legisladores como un plus que volvía más atractivo el Uruguay a los inmigrantes.

Ambos partidos tradicionales introdujeron proyectos de carácter global que nunca fueron tratados en el parlamento. Los antecedentes más salientes serían el proyecto de Luis Alberto de Herrera y Carlos Roxlo y en octubre de 1910 la presentación de un proyecto por parte del Poder Ejecutivo reconociendo a los "empleados cuya ingreso anual no exceda 300 pesos y los obreros que prestan servicio en la Industria, en el Comercio, en la Agricultura, en las profesiones liberales, en los trabajos de campo de toda clase y en las ocupaciones domésticas con salario o sueldo mensual" una pensión "desde el momento que cumplan 60 años de edad" o cuando "queden totalmente inutilizados para el trabajo" (DSCR T 270 9/4/1919:4). En 1914 los diputados batllistas Juan A. Buero y Héctor Miranda presentaron un proyecto de ley que establecía un seguro obligatorio para todos los trabajadores que cubría enfermedad, accidentes de trabajo y pensiones para las personas a partir de los 65 años. Como señala Barrán y Nahum (1985:98) el fondo para cubrir estas erogaciones provendría del aporte de obreros, patronos y el Estado.

A su vez, en 1919 el senador Justino Jiménez de Aréchaga redactó un nuevo proyecto de ley que refería directamente a las jubilaciones y que comprendía a todos los trabajadores y hasta la plataforma electoral del riverismo de ese año incluyó la necesidad de garantizar pagos por indemnización a todos los trabajadores cuando sufrieran accidentes de trabajo aplicando la noción de "riesgo profesional" (Documento "Plataforma Electoral del Partido Colorado General Fructuoso Rivera", Informe que la fundamenta , presentado por Carlos María Prando a la Convención Nacional, 1919: 18).

Por último, el Presidente del Banco de Seguros del estado Dr. Juan José de Amézaga, elaboró por esos años otro proyecto también sobre jubilaciones generales que nunca se trató. Pero más allá de la proliferación de proyectos generales en los hechos los avances siempre fueron por sectores de trabajadores.

Para lograr comprender analíticamente la aprobación de leyes de seguros sociales por sectores hay que tener en cuenta que en Uruguay el inicio de la sindicalización, la conquista de leyes sociales para los sectores obreros, y la aparición de seguros sociales están fuertemente interrelacionadas, ya que en ocasiones operan como mecanismos de compensación social y económica que aliviaban la tensión social frente a otros reclamos sindicales y sociales ante los que era más difícil ceder. Esto es especialmente visible con el problema de desempleo y en los debates que cuajaron finalmente en la creación de la Caja de Servicios Públicos. Esta estrategia del reformismo no era nueva, ya que como señalan Barrán y Nahum (1985: 91) la ley de 8 horas fue concebida, entre otras cosas, para apaciguar la desocupación. Una serie de interrelaciones complejas y sistemas de compensaciones indirectos que son útiles para comprender la detención de la legislación laboral que se produce luego de 1919 y la creación de nuevos seguros sociales (Caja para Servicios Públicos, Pensión a la vejez, Caja Bancaria, y ley para trabajadores de Sociedades Anónimas).

La creación de seguros sociales selectivos puede ser interpretada en función de la capacidad de presión de las diferentes corporaciones durante el período, la creación de la Caja Bancaria en 1925 es un claro ejemplo de ello. Pero también en un sentido más amplio esta progresiva construcción de los seguros puede ser interpretada en relación con la construcción del Estado, la ciudadanía y la captación de votos en momento de alta competencia por el electorado urbano (especialmente durante la República Conservadora). Los seguros nunca involucraron durante este período a trabajadores rurales.

Esta dimensión puede ser especialmente clave para entender la creciente integración de sectores a los seguros y cajas creadas que vuelven al Uruguay un país “pionero”, así como la aprobación de baterías legislativas muy generosas sin el aumento respectivo de las contribuciones que permitieran fortalecer las crecientes responsabilidades económicas. El Comité Ejecutivo de la Caja de Jubilación Civiles en 1920 se quejaba de

que el Poder Legislativo “ha dictado ya 64 leyes con modificaciones. Seis con creaciones de recursos especiales. Las demás sin nada. (...) Miles de empleados han sido descargados sobre la Caja sin exigirles los intereses de los descuentos que debieron abonar en años anteriores. Se ha multiplicado el monto de jubilaciones en no menos de 20 clases de servicios, concediendo cuatro años por cada tres de servicio, y dos por cada año de servicio. Se han multiplicado las causas para optar a la jubilación sin que medie inutilización. Han sido reformadas con efecto retroactivo las cédulas de jubilaciones y pensiones. Han recibido los beneficios de las jubilaciones y pensiones empleados y causahabientes que jamás habían abonando impuestos a la Caja. Se han autorizado jubilaciones especiales con motivo de supresión o reorganización de servicios. Son alteraciones que han costado y siguen costando sumas fabulosas.” (...) “Nuestra caja está herida de muerte. Sus recursos han sido durante largo tiempo los mismos y sus obligaciones crecen cada día en forma más pesada” (Eduardo Acevedo, 1936: 569).

Esta fisura entre ampliación de cobertura y bancarrota de los seguros montados podría tener una explicación en la necesidad de acercar sectores sociales al partido político sin pagar costos políticos (enemistarse con otros sector social al aumentar su contribución económica para sostener el sistema) y el desarrollo de políticas en la que el déficit se carga al Estado y se vuelve un problema futuro del que gane. Desde esta perspectiva se podría pasar de una perspectiva que celebra la excepcionalidad o singularidad a otra que busca comenzar a comprender sus raíces históricas. Esta hipótesis también permitiría explicar la proliferación de proyectos sobre jubilaciones y pensiones en ambas cámaras durante los años veinte, así como la escasa voluntad política de organizar todas las leyes y seguros aprobados en un sistema unificado que daría estatuto de política de estado y sacaría fuera de las disputas partidarias el tema.

La urbanización, la proletarización de la fuerza de trabajo y la ampliación de las funciones del estado van delimitando y definiendo espacios sociales que fundarán pertenencias y solidaridades. El Estado busca integrar a sectores populares al mercado y a la política oficial previendo la radicalización ideológica. El estado dirige el proceso de modernización, como señalan Ansaldi y Funes (1994), atrapando en su seno a la sociedad, inhibiendo a veces, expandiendo otras, la ciudadanía política, a través, entre otras cosas, de los seguros sociales.

Esta situación ayuda a comprender la aparición de regímenes especiales que inhiben el camino hacia la universalidad: la aparición de un sistema altamente estratificado que termina otorgando ante las mismas contingencias derechos desiguales, según su capacidad de negociación y presión y de la valoración que se hace del sector en el plan general de desarrollo. Uno ejemplo de ellos fueron las diferencias existentes entre los maestros y el resto de los funcionarios públicos establecidas a partir de la reforma de la Caja Escolar de 1904, que suprimió el requisito de edad para acceder a la jubilación, volviéndose suficiente tener 25 años de tarea probada.

Por último, todos estos ejes permitirían poner en discusión si los seguros sociales han sido una política para lograr la distribución progresiva del ingreso, o en realidad un programa destinado a asegurar y estabilizar los ingresos sin alterar la distribución, fruto de un proyecto más bien contenedor y reproductor de la estructura social vigente (Malloy, 1986). El estado plasmaba y garantizaba después de todo claras relaciones sociales capitalistas bajo la forma de una nueva matriz Estado-céntrica en la medida en que este Estado garantiza la reproducción de una misma estructura social.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo, Funes, Patricia (1994): *Una historia de trama compleja en Formación, consolidación y reforma del Estado en América Latina*. Documentos de trabajo/ 53, CINAP, Buenos Aires.

Barrán, José (2008): *Intimidad, divorcio y nueva moral en el Uruguay del Novecientos* EBO. Montevideo.

Barrán, José P, Nahum, Benjamín. (1979): *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. El Uruguay del novecientos*. Tomo 1, EBO, Montevideo.

Barrán, José P, Nahum, Benjamín. (1981): *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Un diálogo difícil*. Tomo 2, EBO, Montevideo.

Barrán, José P, Nahum, Benjamín. (1982): *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. El Nacimiento del Batllismo*. Tomo 3, EBO, Montevideo.

Barrán, José P, Nahum, Benjamin. (1985): *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Crisis y radicalización 1913-1916*. Tomo 6, EBO, Montevideo.

Barrán, José P, Nahum, Benjamín. (1986): *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*. Tomo 7, EBO, Montevideo.

Beveridge, William (1987): *Las bases de la seguridad social*. FCE. México

Bertranou, Fabio; Mesa-Lago, Carmelo (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social*. ClaeH, Montevideo

Caetano, Gerardo (1992): *La República Conservadora (1916-1929)* Tomo I. El “Alto” y las reformas. Fin de Siglo, Montevideo.

Caetano, Gerardo (1993): *La República Conservadora*. (1916-1919). Tomo II. La “Guerra de Posiciones”. Fin de Siglo. Montevideo.

Malloy Statecraft, James: *Política y crisis de la seguridad social: una comparación de la América latina y los Estados Unidos* en Carmelo Mesa-Lago (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención a la Salud*. FCE, México.

Mesa-Lago, Carmelo (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina* Estudios e informes de la CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Plá Rodríguez, A (1991): “Introducción. Conceptos Generales” en: *La Seguridad Social en el Uruguay*. Segunda Edición. FCU. Montevideo.

Rodríguez, Universindo (1989): *Los sectores populares en el Uruguay del Novecientos*. Primera parte (1907-1911). Ed. Compañero. Montevideo.

Rodríguez, Universindo (1994): *Los sectores populares en el Uruguay del Novecientos*. Segunda Parte. Imprenta Tristán. Montevideo.

Rodríguez Villamil (2006): *Escenas de la vida cotidiana. La antesala del siglo XX* (1890-1910). EBO. Montevideo

Rodríguez Villamil, Silvia. Sapriza, Graciela (1984): *Mujer, estado y política en el Uruguay del siglo XX*. EBO. Montevideo.

Sienra, Mariana (2009): “El desarrollo institucional de la previsión social en el Uruguay y la creación del BPS” en Bucheli, Gabriel, Harriett, Silvana (Coords): *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Mangangá. Montevideo, 2009

