

Instituto de Ciencia Política

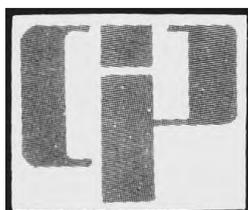
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Sistema electoral y régimen de gobierno en la evolución
constitucional

Salvador A. Cardarelli

Documento de Trabajo N° 20
2000



I INTRODUCCIÓN

El 8 de diciembre de 1996 se plebiscitó un proyecto de reforma constitucional que había sido aprobado en el Senado el 27 de agosto y en la Cámara de Representantes el 15 de octubre de ese año. Para llegar a los 2/3 de los componentes requeridos, contó con el voto favorable del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Nuevo Espacio y la oposición del Frente Amplio¹. Tras una intensa y dura campaña el proyecto de reforma obtuvo una ajustada mayoría².

Las modificaciones constitucionales no son un tema nuevo para los uruguayos "*La reforma constitucional constituye un punto indeleble de la agenda política a lo largo de todo el siglo XX*"³. En Uruguay predomina una visión jurídica de la política. Se han pretendido incluir todas las instituciones fundamentales, con una regulación relativamente detallada en la Constitución, lo que obliga a cambiarla cada vez que se quiere introducir algún experimento institucional.

Por lo tanto no es síntoma de un tiempo político especial, ya que el expediente de la Reforma Constitucional ha sido utilizado muchas veces a lo largo del presente siglo, como mecanismo para superar diferentes bloqueos políticos que desafiaron nuestra tradicional política de partidos. No obstante en algunos sentidos la reciente reforma aprobada, es la más importante desde 1918. El debate sobre la reforma como señala Bottinelli, "*presenta a partir de la restauración institucional un elemento singular: por primera vez todas las iniciativas ponen en cuestionamiento las bases mismas del sistema electoral, las cuales permanecen constantes desde su establecimiento en el periodo 1910-1925*"⁴.

La reforma alteró sustancialmente cuestiones relativas al sistema electoral. Las modificaciones son relevantes para nuestras costumbres y cultura política, como el candidato único, con la consiguiente eliminación del Doble Voto Simultáneo -un principio central, que junto con la Representación Proporcional (Representación proporcional), son "*tan antiguos o aún más antiguos que la democracia uruguaya- en sí*"⁵. El balotaje, la eliminación de la acumulación por sublemas en la elección de diputados; separación de las elecciones nacionales de las departamentales.

Lo cierto es la reforma se generó a partir de una percepción por parte de los actores políticos de la existencia bloqueos y necesidad de superarlos, sumada a una insatisfacción generalizada sobre el

¹ Los puntos que motivaron que el Frente Amplio no acompañara la reforma son: el lapso de separación entre de las elecciones nacionales de las departamentales, la electividad de juntas locales en poblaciones mayores de 5.000 habitantes, y la candidatura única a nivel de intendente para el 2004.

² Sobre un total de 2.343.920 habilitados, sufragaron 2.013.451, un 85,9%. El SI recogió 1.015.828 votos equivalente al 50,45%, del porcentaje de votos emitidos y al 43,3% de los habilitados. De manera que superó la mayoría necesaria (más del 50% de los emitidos y 35% de los habilitados) por 9.102 votos (0,45%). Tuvo a su frente a 930.288 por el NO (46,20%) que sumados a 39.014 votos en blanco y 28.321 anulados hacen un total de 997.623 (49,55%) voluntades contrarias a la reforma.

³ Bottinelli-Buquet, 1993, pág. 99

⁴ 1996, pág. 9

⁵ González, 1991, pág. 17

Sistema Electoral. Los objetivos proclamados para llevarla adelante fueron: mayor transparencia y credibilidad del sistema electoral; mayor libertad del elector; evitar la distorsión de la voluntad del elector producto del Doble Voto Simultáneo y de la acumulación por sublemas, y el efecto "arrastre" de la elección presidencial sobre las elecciones departamentales.

Se mencionó asimismo la necesidad de evitar los resultados azarosos que supone el hecho de que la elección presidencial se dirima por mayoría simple, en 1994 entre el primero y el tercero hubo solo una diferencia de un 1,7 % de los votos, el partido ganador fue apoyado por menos de un tercio del electorado. Este resultado electoral y la consecuente división en tercios del Parlamento junto al hecho de que los partidos fundacionales sumados no alcancen los dos tercios crearon la idea de un bloqueo político y la necesidad de eliminarlo. Curiosamente estos argumentos se plantean en presencia de un inédito gobierno de coalición que hace posible lograr las mayorías parlamentarias para efectuar una serie de reformas entre las cuales se encuentra la política. Por otro lado si bien se buscaron instrumentos que facilitaran la creación de bloques mayoritarios, pero tal vez la excesiva prisa para plebiscitar cuanto antes el proyecto, llevó a introducir disposiciones que dieran satisfacción a todos sin tener en cuenta el conjunto resultado final.

Si bien para importantes juristas no podemos hablar de una nueva Carta Política, desde el punto de vista politológico dadas las modificaciones al régimen electoral y su probable impacto sobre el sistema de partidos y el comportamiento electoral, estamos en presencia de la reforma más importante desde la de 1918.

Recorreremos las sucesivas reformas constitucionales que se sucedieron a lo largo del siglo y de la larga serie de modificaciones establecidas veremos aquéllas que refieren al régimen de gobierno, y al sistema electoral. También nos ocuparemos de las distintas iniciativas de reforma de la vigente Constitución de 1967, que surgen apenas restablecida la democracia en 1985. Deteniéndonos especialmente en las propuestas reformistas de los años 90, la fracasada "Maxi-reforma", lateralmente daremos cuenta de su versión reducida y demolida en un plebiscito, la "mini-reforma", y finalmente la "reforma posible", producto de trabajosas negociaciones y cuya aprobación, la transformó en la sexta reforma en lo que va de siglo.

Seguiremos la evolución del régimen de gobierno en las sucesivas reformas constitucionales, que si bien más que referirse al presidencialismo o parlamentarismo osciló entre la forma unipersonal o colegiada del Poder Ejecutivo, se perciben algunas aproximaciones al parlamentarismo en 1934 y 1967. Después distinguiremos entre los tipos de gobierno presidencialista y parlamentarista a través de sus principales rasgos. Por último analizaremos las disposiciones vigentes para poder clasificar el tipo de gobierno actual en nuestra Carta Magna.

II RÉGIMEN ELECTORAL Y DE RÉGIMEN GOBIERNO EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Alvaro Diez de Medina señala en su libro El voto que el alma pronuncia:

"... el país acompañó, con su evolución, los problemas que la denominada cuestión electoral presentaron, desde su emergencia al debate político ya a inicios del siglo pasado. El sistema electoral, en efecto, pasó en esa época a ser objeto de intensa polémica, referida a todos sus componentes: la organización material del acto electoral, los requisitos legitimantes de los actores electorales, los criterios de asignación de cargos electivos, los procedimientos circunstancias relativas al proceso electivo en general.."

*La cuestión electoral estaba destinada, desde 1872, a no abandonar la inquietud de nuestros hombres públicos. Desde la prensa, la cátedra, y el curul parlamentario, se hacían llegar reclamos y sugerencias en pro de un cambio que contemplara algunas de las anotadas insuficiencias del sistema, y que desterrara, según se esperaba con el optimismo propio del tiempo, las prácticas fraudulentas."*⁶

La Constitución de 1830

*"El texto de 1830 era de corte clásico y, como correspondía a la época en que fue dictado, estableció un sistema presidencialista con división tripartita de los poderes del Estado, reservando a la elección popular (directa o indirecta) la selección de los titulares de los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo"*⁷.

El Poder Legislativo estaba compuesto por cuatro órganos: La Asamblea General, que era la reunión de ambas Cámaras; la Cámara de Senadores, compuesta por un Senador por departamento, elegido indirectamente por el pueblo, con un mandato de seis años renovable por tercios cada bienio (arts. 27 y 28); La Cámara de Representantes, integrada por miembros elegidos directamente a razón de uno cada tres mil almas o fracción que no baje de dos mil, permaneciendo tres años en su cargo (art. 23) por último la comisión permanente que actuaría mientras las Cámaras y la Asamblea General estuvieran en receso.

El Poder Ejecutivo desempeñado por el Presidente de la República (art. 72) elegido en forma indirecta por la Asamblea General mediante votación nominal y mayoría absoluta de votos (art. 73) duraba cuatro años en sus funciones, no pudiendo ser reelecto. No existía la figura del vicepresidente, en caso de vacancia asumía el presidente del Senado. Al Presidente de la República se le asignaba directamente el ejercicio de las competencias del P. Ejecutivo pero no podía "*expedir órdenes sin al firma del ministro respectivo, sin cuyo requisito nadie estaría obligado a obedecerle*" (art. 82).

⁶ 1994, pág. 227 y 381

⁷ Franco y Cisa, 1977

Los ministros serían responsables de los decretos u órdenes que firmaran teniendo "cada una de las Cámaras la facultad de hacer venir a Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes" Los ministros no podían ser legisladores, marcándose de tal manera una especial y acentuada separación entre el P. Ejecutivo y el P. Legislativo.

Se preveía asimismo, la posibilidad de juicio político al Presidente y a los ministros dos interpretaciones: 1) Los ministros meros secretarios auxiliares del presidente, quien los nombraba y revocaba libremente. Salvo el caso de juicio político, no tenían propiamente responsabilidad política. Se trataría entonces de un régimen presidencialista, con la salvedad de la consagración expresa del llamado a sala, sin posibilidad por parte de las Cámaras de hacer declaraciones políticas ni votar una censura del o los ministros interpelados; 2) ministros función constitucional propia, en virtud de la exigencia del refrendo ministerial, que significaba que la voluntad del P. Ejecutivo se formaba con la concurrencia del Presidente y el ministro. Esto traía como consecuencia la responsabilidad política del ministro firmante, De tal modo habrían existido elementos parlamentarios.

En definitiva se trataba de un Ejecutivo unipersonal, de caracteres básicamente presidencialista, pero con elementos propios que lo distinguen claramente del presidencialismo típico. Así por ejemplo los ministros no era un simple autenticador de la firma presidencial, que integraban como titulares del P. Ejecutivo, pero subordinados al Presidente que los nombraba y cesaba libremente.

La Constitución de 1918

Existía interés por todos los sectores políticos, tanto del oficialismo como por la oposición, para modificar la Constitución. *"El sufragio universal empezó a ser considerado como garantía de la soberanía popular y como elemento pacificador que trasladaría a las urnas las disputas partidarias que antes se dirimían por las armas"*⁸.

Para el batllismo existía interés en establecer un régimen colegiado cuyo objetivo manifiesto era eliminar el poder autocrático en manos del presidente de la República (un Presidente autoritario podía poner fin a las reformas sociales) y era también una forma de conservar el poder en manos del Partido Colorado. Con renovación anual de cada miembro del Colegiado, el P. Nacional tenía que ganar cinco elecciones seguidas para lograr mayoría y poder gobernar.

Desde el llano político desde los blancos a los socialistas, se pedían en altas voces la Representación Proporcional el voto secreto y más garantías para el sufragio.

Con el consenso de que las nuevas aspiraciones de la sociedad necesitaban ser plasmadas en texto constitucional que las recogiera, consolidara y organizara adecuadamente, se adoptó un sistema que acortaba los plazos y aceleraba el proceso de reforma previsto por la Constitución de 1830. El nuevo

⁸ Barrán-Nahum, 1986, pág. 167

procedimiento indicaba que cuando los 2/3 de los integrantes de ambas Cámaras declarasen la conveniencia de la reforma - cosa que hicieron el 9 de setiembre de 1912- el P. Ejecutivo convocaría a elecciones de una Convención Nacional Constituyente. Se estableció que los cargos se distribuirían mediante el sistema de Representación proporcional, adoptándose también el régimen de voto secreto.

Las elecciones se celebraron el 30 de julio de 1916 en un acto en el que triunfaron ampliamente los sectores anti colegialistas opuestos al batllismo. Frente a tal situación surgió la idea de un acuerdo entre el oficialismo y el P. Nacional. Solo un Sistema Electoral que contara con el apoyo de ambos, articulando adecuadamente sus intereses y necesidades podía ser llevado a cabo. El batllismo aceptó el reconocimiento constitucional de las garantías del sufragio y el P. Nacional hizo concesiones respecto a la organización del P. Ejecutivo. Exceptuando casos como el contralor justo de las elecciones y la libertad política de partidos y electores así como el voto secreto y universal todos los demás aspectos son contingentes (sobre todo el colegiado que permitió el ingreso del batllismo en el pacto de 1917 y en ese sentido fue un elemento importante en la democratización del país) sin embargo la mayoría perduran hasta hoy.

Esta Constitución, aprobada el 25 de noviembre de 1917, consagró las bases del Sistema Electoral vigente: Doble Voto Simultáneo, Representación proporcional, y mayoría simple para determinar la Presidencia de la República. (El Doble Voto Simultáneo se aplicó por primera vez en 1910 y permite al elector votar por un partido y, en segundo término, por algunos de los candidatos, o listas, que propone el partido. Es un mecanismo de los que se denominan de voto preferencial).

Respecto a la organización del Poder Ejecutivo la solución fue dividirlo, se le conoció como bicéfalo, compuesto por el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración. El Presidente era electo por 4 años en forma directa, a mayoría simple de votantes y por Doble Voto Simultáneo y considerando a la República como una circunscripción electoral (art.71). El Consejo Nacional de Administración se componía de 9 miembros elegidos en forma directa y mediante Doble Voto Simultáneo por lista incompleta. Se adjudicaban los 2/3 de los cargos a la lista más votada del lema mas votado, y 1/3 a la lista del partido que le siguiera en número de votos (art.82). Los Consejeros duraban 6 años en sus funciones renovándose por tercios cada bienio, dos para el partido mas votado y uno para el que le siguiera en número de votos.

El Poder Legislativo era la Asamblea General integrada por la Cámara de Senadores electos en forma indirecta a razón de uno por departamento y por un término de 6 años, debiendo renovarse por tercios cada bienio, y la Cámara de Representantes cuyos miembros eran elegidos en forma directa, mediante Representación proporcional y permanecían 3 años en su cargo.

Se actuaba en un régimen presidencialista, ya que no existía la responsabilidad política del P. Ejecutivo frente al P. Legislativo. Tanto el Presidente como el Consejo tendrían competencias dentro de sus materias, en lo relativo a iniciativa, observación, promulgación y publicación de las leyes (art.97). Existía el llamado a sala pero no la censura de los ministros quienes eran designados por el Presidente y el Consejo Nacional de Administración. *"Los ministros no eran al igual que en 1830, responsables políticamente ante el Parlamento, (...) Pero, sin embargo, al facilitarse el llamado a sala (art.50), al preverse otros institutos de contralor parlamentarios (arts. 49 y 51), al hacerse compatible el cargo de ministro con el de legislador, (...) al permitirse la concurrencia de los Ministros aunque no fueran*

legisladores, al recinto parlamentario (art.112) y al elevarse la jerarquía de los ministros por la asignación de competencias propias (art. 113), se acentuaban los elementos que podían hacer políticamente posible una parlamentarización del sistema".

Se estableció que todo legislador tendría derecho a pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estimara convenientes, y modificó lo relativo a la llamada a sala de los Ministros, que en la Constitución 1830 se resolvía por mayoría de votos, estableciéndose ahora que cada Cámara, por resolución de la tercera parte de sus miembros, podría hacer venir a sala a los ministros para pedir informes. También se autorizó que la Cámaras nombraran comisiones permanentes de investigación (art.51).

Con posterioridad la ley 7.690 del 9 de enero de 1924 creó el Registro Cívico Nacional y la Corte Electoral. La ley de Elecciones 7.812 del 16 de enero de 1925, que es con modificaciones la ley vigente, reconoció la existencia de los partidos políticos y su actuación en el proceso electoral. La ley Complementaria de Elecciones 7.912 del 22 de octubre de 1925 fijó en 123 el número de integrantes de la Cámara de Representantes. La ley del 27 de octubre de 1932 dispuso la elección de Senadores en forma directa a mayoría simple y por Doble Voto Simultáneo.

Una de las principales garantías constitucionales que se originan en 1917 es la exigencia de 2/3 devotos de la Asamblea General para una serie de cuestiones y entre ellas las modificaciones de la legislación electoral.

La Constitución de 1934

Pocos años después de aprobada la carta de 1918, surgió el convencimiento, en algunos sectores políticos, de la necesidad de reformar la Constitución, ya fuera mediante la supresión de la Presidencia de la República y la instauración de un colegiado integral, o por el contrario suprimir el Consejo Nacional de Administración y volver al unipersonalismo. Ello agudizó los procesos de división al interior de los partidos. En el P. Nacional uno de sus sectores, el herrerismo, proclamó la abstención en las elecciones para Consejeros Nacionales realizadas en 1932.

A su vez, el P. Colorado, que había triunfado en las elecciones de 1930, llevando al candidato batllista Dr. G. Terra a la presidencia, sufrió una crisis interna cuando este inició campaña en pro de la reforma de la Constitución.

A ello deben sumarse las dificultades que establecía la Carta de 1918 para su modificación, lo cual impedía reformar sin antes lograr acuerdos importantes entre los distintos sectores, en esta contexto el Presidente dio un golpe de Estado, disolviendo el parlamento y el Consejo Nacional de Administración el 31 de marzo de 1933, manifestando ese mismo día su voluntad de reformar la Constitución.

Electa una Constituyente el 25 de junio de 1933 y sobre la base de un acuerdo entre el sector herrerista del P. Nacional y el terrista del P. Colorado se presentó un proyecto que se plebiscitó el 19 de abril de 1934 (con las abstenciones del nacionalismo independiente y del batllismo neto, el P. Socialista, P.Comunista y Unión Cívica) y que fue ratificado, ya que de 422.865 habilitados votaron 238.269

haciéndolo por SI 228.145 y 10.124 por NO.

El P. Ejecutivo estaba compuesto por el Presidente de la República actuando con el ministro del ramo, o con el Consejo de Ministros y era electo conjuntamente con el Vice en iguales términos que en 1918.

Respecto al P. Legislativo la modificación fundamental que se adoptó, fue la relativa a la organización del Senado. Se estructuró que estuviera compuesto por 30 Senadores, electos en forma directa y en una sola circunscripción electoral, de los cuales 15 correspondían a la lista mas votada del lema mas votado y 15 a la lista mas votada del lema que le siguiera en número de votos y era presidido al igual que la Asamblea General por el Vicepresidente de la República.

Al respecto señalan Barran y Nahum "*... fue el Dr. Herrera quien con acertadas palabras mostró que la finalidad de ese Senado tan peculiar era hacer inefectivas las resoluciones de la Cámara de Representantes en la que estarían además de los sectores "marzistas" cívicos, comunistas y socialistas. Lo definió como una Cámara de segunda instancia que podrá ver, rever, corregir, enmendar, rectificar las ideas mal encauzadas o desbordadas que vengan de la Cámara de diputados*"⁹.

La Cámara de Representantes se compondría de 99 miembros eligiéndose al menos 2 por departamento- dicha disposición se mantiene hasta hoy en el texto constitucional- y en los mismos términos que en la Constitución de 1918.

A partir de ese momento las elecciones pasaron a realizarse todas en un solo acto electoral una vez cada cuatro años.

Esta Constitución introducía elementos de corte parlamentarista, ya que por medio de un procedimiento especial (arts. 137, 138 y 139) se daba a la Asamblea General competencia para juzgar políticamente la conducta de los ministros. Esta desaprobación debía ser dictada por un quórum especial, pero si era pronunciada por menos de 2/3 del total de componentes de la Asamblea General, el Presidente de la República podía observar el voto de desaprobación (art.144). Si la Asamblea General mantenía su censura por un número inferior al mencionado, el Presidente podía disolver las Cámaras, convocando de inmediato a elecciones (art.141). Si las nuevas Cámaras reunidas mantenían el voto de censura, caería el Presidente y el Consejo de Ministros (art. 142).

Posteriormente por ley del 30 de diciembre de 1936 se suprimió el cargo de presidente del Senado "*La presidencia sería ejercida alternativamente en cada período legislativo por el primer titular de cada una de las listas mas votadas y en su defecto por los siguientes por orden de precedencia, correspondiendo ejercerla en el primer período a la lista mas votada*".

La ley del 5 de mayo de 1934 es la primera ley de lemas y da nueva trascendencia y proyecciones al Doble Voto Simultáneo, define lema como el nombre del partido y es necesario establecer a quien pertenece. El art.1 establecía que el lema de cada partido pertenece exclusivamente a

⁹ 1986 T5 pág. 60

la mayoría de sus componentes. La ley del 11 de diciembre de 1935 atribuye el carácter de persona jurídica a los partidos. Por último la ley del 23 de mayo de 1939 reguló lo relativo al uso de sublemas reglamentando además el procedimiento para la obtención de lema y sublema.

La Constitución de 1942

La iniciación del movimiento reformista tuvo lugar poco después de las elecciones presidenciales de 1938, cuando el nuevo Presidente Gral. Arquitecto Alfredo Baldomir, manifestó suposición favorable a una modificación de la Carta Política.

Gross Espiell y Arteaga sostienen al respecto, *"La Constitución de 1934 no logró nunca una aceptación general, ni pudo, tampoco, crear un clima de normalidad política. Dos importantes sectores políticos, el Partido Colorado batllista y el grupo no herrerista del Partido Nacional, se habían mantenido desde el golpe de Estado de 1933 en la abstención electoral, y otros partidos menores, como la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista, habían manifestado una permanente oposición a las soluciones adoptadas por la Constitución de 1934"*¹⁰.

La reforma propuesta propiciaba el cambio en la integración del Senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros, la acentuación del régimen parlamentarista y la separación de las elecciones nacionales de las municipales. Pero no era un proceso fácil, la oposición decidida del Herrerismo y la exigencia de que la ratificación plebiscitaria contara con la mayoría absoluta de los ciudadanos habilitados, hacía casi imposible una solución por cauces normales. Contando con el apoyo de los sectores excluidos por el régimen "marzista" el Presidente dio un golpe de Estado disolviendo el Parlamento el 21 de febrero de 1942. De inmediato el P. Ejecutivo llevó adelante la reforma contando con el apoyo de todos los sectores a excepción del Herrerismo. Se estableció que las mismas se considerarían promulgadas si fueran ratificadas por la mayoría de los votos válidos que se emitieran en el acto plebiscitario. Dicha consulta se llevó a cabo el 29 de noviembre de 1942 y de 858.913 habilitados votaron 457.577 optando por SI 343.414 y por NO 131.163 por lo que la reforma fue aprobada.

La reforma de 1942 no modificó fundamentalmente la Carta de 1934, limitándose a alterar la base política en que esta se asentaba. Por eso se propiciaba el cambio en la integración del Senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros, la acentuación del régimen parlamentarista y la separación de las elecciones nacionales de las municipales.

Muchas de las reformas respondían a la finalidad de reintegrar a la actividad electoral a los partidos abstencionistas del período 1934-42 y de eliminar la presencia obligatoria del Herrerismo en la integración del Senado y el Consejo de Ministros. Debido a eso también se cambió la forma de integración del Senado, estableciéndose que los 30 Senadores se distribuirían por el sistema de

¹⁰ 1991, pág. 95

Representación proporcional y que estaría además integrado y presidido por el Vicepresidente de la República. Se creó además una disposición especial para permitir la concurrencia electoral del P. nacional otorgándosele el lema permanente.

Se reformó el sistema de designación de los ministros, estableciéndose que el Presidente designaría los ministros entre personas que por contar con apoyo parlamentario asegurasen su permanencia en el cargo (art.162). Se ponía fin al régimen de coparticipación obligatoria.

Las elecciones pasaron a ser vinculadas y simultáneas a través del voto conjunto. A través de este mecanismo el elector debe sufragar en una misma hoja de votación, correspondiente a un mismo lema, por los candidatos a diversos órganos. Hay dos tipos de hoja: nacional (Presidente y vice, Senadores, Representantes y Junta electoral) y departamental (Intendente y Junta departamental) La elección nacional y la municipal son simultáneas y pero no vinculadas a nivel de lema. Se emite un voto en una hoja para cargos nacionales y en otra para los municipales, sin la obligación de hacerlo por el mismo lema.

La Constitución de 1952

La Carta de 1942 contó con la oposición tenaz del Herrerismo (sector mayoritario en el P. Nacional) que negaba reiteradamente su validez, y en diversas ocasiones planteó la necesidad de la reforma. Las elecciones de 1950 plantearon nuevamente la cuestión constitucional. Para el Herrerismo primaba el deseo de limitar el poder del Presidente de la República, de volver a un régimen de coparticipación política y buscar fórmulas institucionales que facilitaran la reunión o acuerdo del nacionalismo escindido desde 1933. Estaba claro que sólo un acuerdo político podría lograr la reforma de la Constitución cosa que ocurrió al asumir la presidencia Andrés Martínez Trueba, quien en su discurso del 1 de marzo, manifestó sus intenciones reformistas.

Con aprobación de ambas Cámaras fue sancionado el proyecto de ley constitucional, ratificada en el plebiscito del 16 de diciembre de 1951, por 232.076 votos por SI y 194.684 por NO. *"Si bien el plebiscito resultó afirmativo es significativo que solamente el 37% de los ciudadanos habilitados para votar interviniera en él y de estos, el 54% a favor y el 46% en contra. No menos significativo es que en Montevideo el pronunciamiento fuera contrario al proyecto de reforma: 107.747 por NO, 74.123 por SI".*¹¹

La Constitución de 1952 estableció que el P. Ejecutivo sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno integrado por 9 miembros electos en forma directa y tomándose a toda la República como una sola circunscripción electoral. Adjudicándose 6 cargos a la lista mas votada del lema mas votado y tres cargos al lema que le siguiera en número de votos pero proporcionalmente entre las listas. La presidencia del Consejo era rotativa por periodos anuales siendo ejercida sucesivamente por 4 consejeros del lema

¹¹ Germán Della, 1986, pág. 64

mas votado. La fórmula adoptada de colegialismo integral con representación bipartita en la integración del Consejo, suponía no una colaboración obligatoria, sino la integración del cuerpo con representación de los dos partidos

En el P. Legislativo la variación fue respecto a la presidencia del Senado y de la Asamblea General, que debido a la desaparición de la figura del Vicepresidente, era ejercida por el primer titular al Senado de la lista mas votada del lema mas votado.

Se votaba a través de una única hoja de votación para todos los cargos, nacionales y departamentales, lo que suponía el voto conjunto perfecto.

La Constitución de 1952 modificó el régimen semi-parlamentario existente desde 1934 ya que los ministros serían responsables ante el Parlamento, pero no así los integrantes del Consejo Nacional de Gobierno (Art.147). Además se eliminó el instituto de disolución del Parlamento (uno de los elementos más característicos del parlamentarismo clásico) por lo que no daba ninguna solución para el caso que se planteara un conflicto de poderes.

Se trató asimismo de reforzar la cohesión de los partidos tradicionales, permitiendo la acumulación de votos para las agrupaciones del mismo origen histórico. Nuevamente es referencia el texto de Gross Espiell y Arteaga *"Para lograr y facilitar la reconstrucción de los partidos tradicionales (sobre todo del P. Nacional) se incluyó un artículo en la Constitución derogando en favor de éstos la legislación electoral general y haciendo posible en condiciones muy especiales, la acumulación de votos de sus distintas fracciones"*¹². El artículo 79, intensamente debatido políticamente, y que planteaba complejos problemas jurídicos en su eventual aplicación, no llegó a utilizarse. La unificación política del P. Nacional, parcial en 1954, total en 1958 se hizo efecto por el juego normal de la legislación electoral general.

¹² 1991, pág. 107

III LA CONSTITUCIÓN DE 1967

Poco después de su entrada en vigencia la Carta de 1952 comenzó a ser cuestionada, principalmente la organización colegiada del P. Ejecutivo. En 1958 se sometieron a ratificación plebiscitaria dos proyectos de reforma. Ambos suponían la abolición del régimen colegiado. Uno impulsado por la Unión Cívica obtuvo 153.662 votos, el otro, iniciativa del herrerismo recogió 235.941 votos. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, para que alguno fuera aprobado era necesario que superara el 50 % del total de votantes cantidad que superara el 35% de inscriptos que exigía la Constitución. En noviembre de 1962 se sometió a ratificación plebiscitaria un nuevo proyecto, que tampoco llegó a ser aprobado. Impulsado por el Eje herrero-ruralista sobre un total de inscriptos hábiles para votar de 1.518.297 y un total de votantes de 1.171.020 votaron por SI 195.623 ciudadanos.

A mediados de 1966 había tres proyectos de reforma en condiciones de ser plebiscitados. Dos de ellos, uno del FideL y otro de un sector del P. Colorado, habían seguido el procedimiento de la presentación al presidente de la Asamblea General con la firma del 10% del total de ciudadanos inscriptos, y el tercero de dos sectores del P. Nacional (el Eje herrero-ruralista y la Unión Blanca Democrática) siguió el procedimiento de la presentación con el apoyo de 2/5 del total de componentes de la Asamblea General. Parecía claro que si no se unificaban algunos proyectos, la dispersión de votos haría imposible la reforma. La idea de algunos sectores políticos de que era imprescindible la Reforma Constitucional y la resolución de la Corte Electoral del 25 de mayo de 1966 de que no se podía votar por SI más de un proyecto, fueron algunos de los principales factores que provocaron conversaciones interpartidarias dirigidas a redactar un proyecto en común.

Las posibilidades de lograr un acuerdo no eran remotas ya que todos los proyectos poseían un elemento básico común: en todos los casos se sustituía el Colegiado por un régimen unipersonal. Finalmente siguiendo el procedimiento que exigía 2/5 del total de componentes de la Asamblea General se presentó un proyecto que contaba con el apoyo de Unidad y Reforma, la Unión Colorada y Batllista, el Frente Colorado de Unidad y la lista 99 del Partido Colorado y el Movimiento Nacional de Rocha, la Lista 400 de Washington Beltrán y el sector herrerista de Alberto Heber del P. Nacional.

El 27 de noviembre de 1966 conjuntamente a las elecciones se plebiscitaron cuatro proyectos que se reconocían por el color de la hoja en que iban presentados. La "rosada" llevada adelante por un grupo colorado obtuvo 1.120 votos, la "amarilla" promovida por el FIDEL 86.315, la "gris" de la Alianza Nacionalista del Partido Nacional 175.095 y por último la "naranja" que respondía a los sectores acuerdistas que recogió 786.987 votos a favor, lo que correspondió al 47,5% del electorado habilitado y al 75% del total de votantes por lo que fue aprobada y entró en vigencia el 15 de febrero de 1967.

De las modificaciones acaecidas lo más trascendente, y a la vez, centro del debate previo es la organización del P. Ejecutivo, el retorno al régimen unipersonal, eliminando el Colegiado al cual se achaca la inoperancia del gobierno. La idea prevaleciente es fortalecer y aumentar las competencias del P. Ejecutivo a efectos de posibilitar una política más dinámica y eficaz para impulsar el desarrollo económico y social: Leyes de urgencia, coordinación de la acción de los Entes Autónomos y Servicios

Descentralizados dentro de la planificación general de la política económica del Estado, etc. Además, varios artículos e incisos refieren a normas programáticas de carácter socioeconómico.

- Se amplía de 4 a 5 años el período de gobierno con la intención de posibilitar una mejor gestión gubernamental: darle más tiempo para planificar y realizar.

- Se establecen leyes de iniciativa privativa del P. Ejecutivo (deuda pública, creación de empleos, dotaciones o retiros, asignaciones o aumento de pensiones, modificaciones causales, cómputos o beneficios jubilatorios... Es decir que se limitó competencias del P. Legislativo en materia presupuestal y financiera.

- Se establece la potestad del P. Ejecutivo de proponer proyectos de Ley con declaratoria de urgente consideración (Art.168), con plazos para su consideración por el P. Legislativo, vencidos los cuales sin expreso rechazo o presentación de proyecto sustituto, se tendrán por sancionados.

- Se establece la responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General (sólo retoques al sistema anterior): el Presidente puede observar voto de censura si fue por menos de 2/3 de la Asamblea General; establece complejo mecanismo posterior: si la censura se mantiene por menos de 2/5, el Presidente puede mantener a los ministros censurados, disolver las Cámaras y llamar a elecciones; si la nueva Asamblea General mantiene la desaprobación, cae el gabinete. La única Constitución que previó la caída del presidente fue la de 1934.

- Ni el Presidente, ni el Vicepresidente, pueden ser reelectos hasta pasado un período de gobierno (5 años). Al tiempo que esta disposición sería un "contrapeso" a la concentración de poder en el P. Ejecutivo. Cabe señalar que ninguna Constitución permitió la reelección; el proyecto de 1971, aunque con alta votación no alcanzó la aprobación para reelegir a Pacheco.

- Dirección de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados: los directores son designados por el P. Ejecutivo, en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia del Senado, y sobre la base de las condiciones personales, funcionales y técnicas. Fundamento: mejorar el nivel técnico y profesional de sus integrantes; No subordinarlos en su designación a un acuerdo político; No hacer preceptiva la coparticipación en su integración (el "3 y 2"). La norma facilita la tarea del P. Ejecutivo: Si las venias no se otorgan en plazo fijado por 3/5 del Senado, se puede reitera la propuesta y aprobarse por un quórum menor.

- Acerca de los partidos, se agrega una norma con carácter general que determina las bases y principios generales de su existencia y acción. El Estado les asegurará la más amplia libertad; los partidos deberán ejercer efectiva democracia interna en la elección de autoridades y dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios (Art.71, inc.11).

Con respecto a otras disposiciones electorales:

- Se definió el concepto de lema permanente (Art.79): haber participado en la elección anterior obteniendo bancas; sólo ellos pueden acumular votos por lema, no así los lemas accidentales.

- Se establece la separación en dos hojas de votación de las listas para cargos nacionales, por un lado, y para cargos departamentales, por otro.

IV LAS PROPUESTAS REFORMISTAS DE LOS 90.

En América Latina las discusiones sobre la reforma política han ocupado un lugar fundamental en la década en curso. Varios países se abocaron a la tarea de reformar sus constituciones, Argentina que concretó su reforma en 1995, al igual que Perú, así como Brasil en 1998. Esto ha creado en la región una mayor conciencia sobre las deficiencias funcionales de los sistemas existentes y sobre el comportamiento de los actores políticos. Debate que se relaciona con la necesidad de gobernabilidad que asegure el accionar de los gobiernos.

Para el caso uruguayo Mancebo señala que existen dos versiones del problema de la gobernabilidad: durante el primer gobierno de Sanguinetti, en el período que precedió a la "Entonación Nacional", gobernabilidad se asocia al riesgo de un golpe de Estado; mientras que, en las negociaciones en torno a la "Coincidencia Nacional" del gobierno Lacalle, se vincula a la capacidad disminuida del Estado para implementar políticas públicas.

A fines del período autoritario, el problema de la gobernabilidad se presentó asociado al éxito de la transición democrática. Durante el gobierno Sanguinetti las elites políticas e intelectuales toman conciencia de los problemas específicos de las instituciones políticas, el bloqueo político, lo que se evidenció en el debate sobre reforma política iniciado en 1986 que se centró en dos aspectos: el carácter de la reforma, o sea, si fuese constitucional, electoral o de las prácticas políticas; la forma más adecuada de gobierno: presidencialismo puro, cuasi-presidencialismo, cuasi-parlamentarismo, parlamentarismo puro.

Surgieron por tanto distintas propuestas de reforma, el sector mayoritario del P. Nacional, Por La Patria, sugirió el balotaje entre los dos candidatos más votados de los dos lemas mayoritarios, con el objetivo de brindarle al Presidente mayor respaldo popular. El Frente Amplio, en cambio, se inclinó por un sistema de corte parlamentarista, con voto de confianza explícito del P. Legislativo previo a la instalación de cada gobierno. Pero estos planteos no pasaron de meras enunciaciones, entre otros motivos porque esa época estuvo signada por el tema de los derechos humanos. La ley de la pretensión punitiva del Estado sancionada en diciembre de 1986 y la posterior recolección de firmas pro-referendum, finalmente realizado el 16 de abril de 1989 ratificando la ley, ocuparon la agenda política de entonces.

En el período de la consolidación, iniciado por el gobierno de Lacalle, las autoridades electas querían evitar el bloqueo político que resultaba de la falta de mayorías parlamentarias: el problema de la gobernabilidad, según esta visión, se centra en particular la forma de gobierno presidencialista y la legislación electoral. En sus inicios la gestión de Lacalle contaba con la "Coincidencia Nacional" que aseguraba amplias mayorías en ambas Cámaras, marco adecuado para destrabar el sistema y encarar el proceso de modernizaciones. Pero el gobierno fue perdiendo apoyos progresivamente, retiro del Foro Batllista (sector del ex-presidente Sanguinetti), desavenencias internas de los blancos, replantearon el problema de la gobernabilidad y resurgieron las iniciativas reformistas.

Jorge Batlle toma la iniciativa en mayo 1992. Aunque con un modelo presidencialista, se prevé la creación del cargo de Primer Ministro o Ministro Encargado de Gobierno (una concesión para atraer a

los pro-parlamentaristas). En setiembre logra interesar a C.J.Pereyra (Mov. Nacional de Rocha) y a H. Batalla (P. Por el Gobierno del Pueblo), y en enero de 1993 se suma a las conversaciones el vicepresidente G. Aguirre (Mov. Renovación y Victoria). En Abril del 93 el "grupo de los 4" divulga un texto con los entendimientos logrados: normas para mayor libertad del elector; mayor gravitación del P. Legislativo al tiempo que fortalece las facultades del Presidente con la realización de una segunda vuelta entre los candidatos más votados de cada partido ("un balotaje a la uruguayaya"). En síntesis, el proyecto procura establecer mecanismos institucionales que forzaran entendimientos.

Por otra parte, se crea el "grupo de los 3" (el "Polo Progresista" del P. Nacional, el P. Demócrata Cristiano y el Mov. Reafirmación Batllista) que plantea un proyecto netamente parlamentarista. J. Batlle realiza gestiones ante los líderes Lacalle, Seregni, Sanguinetti y Pacheco, distantes del movimiento reformista, a efectos de lograr los 2/3 de cada Cámara necesarios para plebiscitar el proyecto antes de las elecciones. Para el Foro Batllista es prioritario la sanción previa de la ley de partidos. El Herrerismo y Frente Amplio se incorporan a las negociaciones, pero el Frente Amplio se retira pronto al ser aceptados algunos planteos del Herrerismo (con su integración comienza a hablarse del "grupo de los 5"), mientras que la Unión Colorada y Batllista plantea su propio proyecto. El Foro sigue reticente y "balconea" la marcha de las negociaciones.

En octubre de 1993, la propuesta del "grupo de los 5" se eleva a una comisión especial del P. Legislativo, y el Herrerismo explora entendimientos con el Foro que requiere una modificación electoral para premiar con bancas adicionales al lema ganador, es decir, la atenuación de la representación proporcional (Representación proporcional). Entre noviembre y diciembre de 1993 se logran algunos entendimientos y se posterga la discusión de los desencuentros. A fines de enero del 94, el Frente Amplio se margina virtualmente de la negociación por falta de acuerdos internos y en marzo el P. Por el Gobierno del Pueblo abandona la negociación. La búsqueda del más amplio consenso terminó por minimizar la propuesta reformista.

El 14 Abril de 1994 el proyecto - al que luego se llamó la "Maxirreforma" - no logró los 21 votos (2/3) del Senado, sino tan sólo 19 (todo el P. Nacional, el P. Por el Gobierno del Pueblo, la Unión Colorada y Batllista, y el sector del impulsor Batlle); votaron en contra el Frente Amplio, el Foro y la Cruzada 94.

El proyecto de "Maxirreforma":

- habilita las coaliciones electorales para 1994 entre lemas permanentes: éstos podrán acumular votos para cargos nacionales y departamentales, bajo fórmulas comunes: candidato único a la presidencia y a las intendencias;
- permite el "voto cruzado": el ciudadano podrá votar por candidatos de lemas diferentes a los cargos nacionales y los departamentales;
- prohíbe las "cooperativas de votos" (acumulación por sublemas para diputados);
- habilita reelección de intendentes por dos veces:

- candidato único por lema (no para el 94)
- simplifica levemente el procedimiento para que el Presidente pueda disolver las Cámaras y llamar a elecciones legislativas anticipadas en caso de censura al gabinete;
- obliga a que Consejo de Ministros reciba voto de confianza de la Asamblea General (complejo mecanismo permite hasta tres fracasos del gabinete propuesto; disolución de Cámaras, nuevas elecciones y presentación de un último gabinete que ¡no requiere voto de confianza! ;
- habilita al Presidente a remover directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados ante crisis de gabinete;
- facilita la destitución de funcionarios públicos (no requiere venia del Senado para hacerlo);

Luego del fracaso de la "maxirreforma" y cuando la mayoría de los sectores aprestaban sus fuerzas con vistas a la elección de noviembre, Batlle plantea la posibilidad de una nueva reforma sobre la base de aquellos puntos que no fueron objetados durante el debate. Para ello se recurría a lo formulado en el inciso B del artículo 332 de la Constitución que expresa: *"La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente... por proyectos de reforma que reúnan los dos quintos de la Asamblea General, presentados al presidente de la misma, los que serán sometidos a plebiscito en la primer elección que se realice"*. El 11 de mayo de 1994, 62 legisladores presentan a la Asamblea General el proyecto de "mini-reforma": P. Nacional (todo), Batllismo Radical, P. Demócrata Cristiano y el P. Por el Gobierno del Pueblo.

Los principales elementos del proyecto referían al establecimiento del voto cruzado; la reducción del número de ediles, su carácter rentado; el establecimiento de juntas locales. Se oponen el Foro, la Unión Colorada y Batllista y el Frente Amplio poniendo énfasis en las consecuencias que traería la modificación del régimen electoral, la variación de las reglas de juego en plena campaña electoral. Se hizo presente el fantasma de las elecciones de 1966, dada la complejidad que podría alcanzar el acto comicial al votar simultáneamente por el régimen vigente y el proyectado (que habilitaba el voto cruzado).

El único resorte constitucionalmente posible para cambiar la fecha del plebiscito era el inciso D del artículo 332, el cual podría ser utilizado, siempre y cuando se votase en ambas Cámaras, un proyecto idéntico al presentado el 11 de mayo por 2/5 de legisladores. Este procedimiento es el único que permite al legislador fijar la fecha de realización del plebiscito ratificatorio. Finalmente tras arduas negociaciones, el 8 de junio el proyecto ingresó al Senado, con la firma de 22 legisladores de todos los sectores, sugiriéndose como fecha el último domingo de agosto. Una vez aprobado en el Senado ingresó a diputados el 15 de junio donde fue también aprobado. Todos los sectores votaron afirmativamente, incluyendo los que se habían opuesto inicialmente. El propósito de éstos no fue apoyar el proyecto sino que actuaron en función de que el mismo permitiría separar el plebiscito de las elecciones nacionales.

El 28 de agosto se plebiscita el proyecto de la "mini" que obtiene solo un 28% a favor contra un 72% contrario al proyecto.

V LA NUEVA CONSTITUCIÓN: " LA REFORMA POSIBLE "

A poco de ser electo por segunda vez Julio María Sanguinetti impulsa la reforma constitucional, y compromete su prestigio en lograrlo, asistiendo a la sesión inaugural de la comisión multipartidaria, el 30 de marzo de 1995 (a menos de un mes de su asunción). *"Lo que no se hace en el primer año de gobierno no se hace en los otros cuatro"*, había declarado Sanguinetti, antes de las elecciones de 1989, a fines de su primer gobierno.

La iniciativa del presidente Sanguinetti apuntaba a tres temas: la reforma constitucional, la ley de partidos y la descentralización territorial y política. Propone balotaje con ley de lemas - el Presidente estaba dispuesto a una concesión: candidato único por lema a cambio de la aprobación de los aspectos que permitieran "gobernar ahora". El proyecto es inaceptable para Michelini y el Encuentro Progresista. Dentro del Partido Nacional se producen diferentes posturas sobre la reforma expresando de modo patente la mayoría de las propuestas y posturas existentes sobre la reforma: I) candidatura única a la presidencia definida por la convención del partido; II) candidatura única a partir de primarias separadas de los comicios nacionales; III) defensa del Doble Voto Simultáneo y las candidaturas múltiples; IV) instauración de un régimen parlamentarista, etc.

El ex-presidente Lacalle lanza la campaña a favor del candidato único por lema ungido por la convención partidaria u órgano correspondiente, de tal modo que se refuerce la vida interna del partido: *"Si la Convención es necesaria, que se realice allí la elección del rumbo y del candidato"*¹³. También Volonté propone el candidato único pero electo por voto secreto en elecciones realizadas por todos los partidos el mismo día: *"En lo personal estoy de acuerdo con el candidato único. A la política le hace un gran mal el espíritu deportivo (...) el candidato único debe ser electo por voto secreto y nacional en una elección realizada por todos los partidos políticos el mismo día. No creo que sea la Convención de los partidos la que tenga la responsabilidad de elegir al candidato único"*¹⁴.

Los argumentos contrarios al candidato único son variados: Carlos J. Pereyra, líder del Mov. Nacional de Rocha, sostenía: *" si el partido funcionara con una unidad total, si no estuviera integrado por sectores que se diferencian entre sí, lo ideal sería una sola candidatura (...) la realidad nos muestra que no es así, muestra un partido dividido en tres o cuatro grupos con su identidad... someterlo a una candidatura única puede llevar a una mala votación, en cambio si se abren los cauces para que las corrientes tengan sus candidatos el partido vota mejor "*¹⁵.

Para el Senador Santoro genera dispersión en los partidos: *"El candidato único en nuestro concepto, genera la dispersión de los partidos. Quien pierda se va del mismo, y aunque sé prohíba por disposición constitucional, como se ha proyectado, que no pueda ser candidato a la presidencia en otro partido, no se puede evitar que se formen otros partidos, como el Uruguay ya conoció en la década del 20"* Agrega *" Resulta en nuestro concepto, un verdadero error de apreciación y de juicio, cuando se afirma que con la candidatura única a la Presidencia de la República, se le dará vida a los partidos y se evitará su*

¹³ El Observador. 24/03/95, p. 7

¹⁴ El País. 7/05/95.

¹⁵ El Observador, 9/05/95, p. 3

declinación... la vitalidad de los partidos, pasa por otros elementos que son: Principios, doctrina, actividad, tradición, historia... etc.” Y finalmente dice “Establecer en la Constitución de la República, una norma que obligue a la candidatura única, implica regimentar al partido, alentar la formación de `elites`, crear estructuras cerradas y culminar con el `hombre providencial`, que manejando congresos o convenciones, imponga su voluntad”¹⁶.

Por su parte el Senador Gandini expresaba: “ *No me convence (el candidato único) porque no creo que se fortalezca el sistema político. El candidato único va a llevar a la fragmentación de los partidos, una atomización del sistema y a una mayor dificultad para lograr los acuerdos. El candidato múltiple fue una solución sabia de nuestros constitucionalistas de principios de siglo, que permitieron la convivencia de distintos matices dentro de cada partido político. Este sistema permitió la unificación dentro de cada partido. Con el candidato único se hace más difícil la renovación interna, la aparición de nuevas figuras y grupos. Y cuando no tengan espacio, esos grupos o figuras, se van a pronunciar fuera de cada partido. Seguramente, vamos a crear un sistema más débil, más atomizado...*”¹⁷.

Ante estas dificultades el NE advierte que de no lograrse al 18 de julio de 1995 un acuerdo iniciaría la recolección de firmas para plebiscitar un proyecto con el candidato único como punto medular. En vista de esto y con el peligro de un plebiscito conjunto con las elecciones, el Directorio del P. Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional del P. Colorado abrieron camino a un acuerdo interpartidario. En agosto de 1995 la Comisión Interpartidaria presentó las bases para la reforma política con la firma de Representantes de los cuatro lemas con representación parlamentaria. Los puntos consensuales más importantes eran: 1) candidatura única a la presidencia; 2) internas partidarias; 3) balotaje para definir presidente; 4) eliminación de la distinción entre lemas accidentales y permanentes; 5) eliminación sublemas para elección de diputados. La comisión dejaba pendiente: la separación de las elecciones nacionales de las municipales; el voto cruzado; candidato único a la intendencia; corrección de la Representación proporcional; eliminando el tercer escrutinio

Dentro del Frente Amplio la situación también era compleja, el Plenario del 19 de noviembre de 1995 rechaza el balotaje y a cambio antepone una serie de condiciones. Pasadas unas semanas de negociación en la Comisión las diferencias se reducen a: Candidato único para las intendencias; separación temporal de las elecciones nacionales de las municipales; juntas electivas en poblaciones mayores de 5.000 habitantes. Se pone de manifiesto la contraposición entre los sectores proclives al acuerdo (Asamblea Uruguay, Vertiente Artiguista) y quienes se oponen al mismo (P.Socialista, Mov. de Participación Popular, P. Comunista). El 5 de febrero de 1996 se produce la renuncia del Gral. Seregni a la presidencia del Frente Amplio al no poder cumplir su palabra de responder a los sectores acuerdistas la posición del Frente Amplio sobre el proyecto.

El último intento de contar con la participación del Frente Amplio en la reforma, cuando ya tenía media sanción dada la aprobación del proyecto en el Senado, fue por parte del presidente del Directorio nacionalista Alberto Volonté tratando de acordar con Tabaré Vázquez (futuro presidente del Frente Amplio) la propuesta era: voto cruzado (en lugar de la separación temporal); candidato único a la

¹⁶ El País, 11/05/95, p. 8

¹⁷ El País, 16/07/95, p. 5

intendencia para el 2004 (dos en 1999); juntas electivas en poblaciones de 6000 habitantes; exigencia del 10 % de los inscriptos para impugnar los decretos municipales. El 13 de octubre de 1996 el Plenario Nacional del Frente Amplio luego de intensos debates decidió no dar su apoyo a la reforma. La misma recibe la sanción en diputados el 15 de octubre.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN.

Se modificaron 27 de los 332 artículos de la Constitución de 1967. Los cambios más significativos son los que atañen al sistema electoral, que establecen:

- elección de candidatos presidenciales el último domingo de abril del año electoral (art.77, inciso 12), simultáneas en todos los partidos, a padrón abierto y sin voto obligatorio (Disposición transitoria W). A la vez, elección de los convencionales nacionales y departamentales. El candidato que obtenga mayoría absoluta, o el 40% y más de 10% de ventaja sobre el siguiente será el postulado por el partido. Si esto no ocurre, lo elige la convención (Disposición transitoria W, f);
- eliminación del Doble Voto Simultáneo en elección presidencial (art.79): cada partido llevará, pues, un sólo candidato presidencial (art.151);
- balotaje: si ningún candidato supera el 50% de los votos válidos en la elección del último domingo de octubre - donde también se eligen los legisladores nacionales - habrá segunda vuelta entre los dos más votados, al mes siguiente, el último domingo de noviembre (art.151);
- eliminación de la distinción entre lemas permanentes y lemas accidentales (art.79);
- eliminación de la acumulación de votos por sublema para la elección de diputados (art.88);
- separación de la elección para cargos nacionales y departamentales. Elecciones nacionales: último domingo de octubre cada cinco años (Presidente y vice de la República; Senadores; diputados; Junta Electoral departamental) Elecciones departamentales: segundo domingo de mayo del año siguiente a los comicios nacionales (art.77, 9).
- la ley (por 2/3 de cada Cámara) podrá determinar un solo candidato a intendente por lema. Mientras no se sancione la ley, será proclamado aquel que tenga la mayoría en la convención departamental y también podrá serlo quien le siga siempre que obtenga más del 30% de apoyo de la Convención (art.271 y disposición transitoria Z).

Desde el punto de vista electoral esta reforma es revolucionaria y comparable a la de 1918, e incluso más importante. Mientras la Constitución de 1918 supuso la creación de un marco para procesos que se venían dando, esta reforma, la de 1997, supone varias modificaciones y su combinación. Dos elementos centrales son en este aspecto: la eliminación de mayoría simple para P. Ejecutivo y supresión del Doble Voto Simultáneo también para la elección de P. Ejecutivo.

Respecto al régimen de gobierno se establecen las siguientes modificaciones:

A) En materia de iniciativa legislativa.

Art. 174 iniciativa del P. Ejecutivo para determinar el número de ministerios, denominación, atribuciones y competencias.

Art. 298 exige iniciativa del P. Ejecutivo que antes no existía y que se añade a la lista de casos en que no es posible legislar sin su iniciativa.

B) En materia de mayorías especiales.

Nueva forma de computar una mayoría especial, en el art. 138 referida a los vetos. Nuevos casos en la Constitución exige 2/3 componentes de cada Cámara art. 77, 12 y art. 79, 1 también art. 271.

Mayoría absoluta para ley que determine el número, denominación, atribuciones y competencia de ministerios de acuerdo a art. 174.

C) Modificaciones referidas a leyes de presupuesto.

D) Modificaciones referidas al procedimiento de urgente consideración.

Las reformas introducidas refieren a los plazos con que cuentan las Cámaras y en su caso la Asamblea General para pronunciarse. Así si bien se mantiene el plazo de 45 días para la consideración del proyecto en el caso de la Cámara que lo recibió en primer término, en el caso de la segunda dicho plazo se reduce a 30 días. En la hipótesis de que el proyecto deba retornar a la primera Cámara (por haberse aprobado en la segunda un proyecto diferente) el plazo que era de 20 días se reduce a 15. Por último en caso de que corresponda el tratamiento por parte de la Asamblea General para la consideración del proyecto el plazo se reduce de 20 a 10 días. Art. 168 d)

F) Nueva regulación de los "vetos" del P. Ejecutivo frente a los proyectos de ley sancionados por el P. Legislativo.

El veto en el derecho constitucional uruguayo, características del régimen nacional en esta materia:

- a- El derecho constitucional uruguayo nunca utilizó la expresión común de veto (a excepción del art.331).
- b- Desde 1830 se atribuye al P. Ejecutivo la facultad de oponer objeciones o hacer observaciones, dentro del plazo perentorio de 10 días desde que recibió el proyecto.
- c- En todas las constituciones la Asamblea General fue el órgano competente para conocer y resolver en la materia.
- d- En 1830 se exigía pronunciamiento de 2/3, desde 1918 3/5 presentes.
- e- Todas establecieron que si el proyecto devuelto por el P. Ejecutivo resultaba desaprobado por la Asamblea General, no podría presentarse hasta la siguiente legislatura.
- f- La reforma del 34, art.139 Constitución de 1967, preveía que si las observaciones del P. Ejecutivo se refieren a una parte del proyecto la Asamblea General, por mayoría absoluta de presentes, podía ratificarlo.
- g- la Constitución de 1967 Agregó el polémico inciso 2 del art. 138 este inciso, implicó un extraordinario fortalecimiento del P. Ejecutivo en materia de vetos, bastaba con el apoyo de 2/5 más uno de la Asamblea General.

¿ Qué puede hacer el P. Ejecutivo al vetar? Desde 1830 se habló de observaciones y objeciones, para algunos expertos (Etchegoyen, Aguirre, Pérez Pérez) el P. Ejecutivo solo podía por la vía del veto oponerse a que todo o parte del proyecto se transformara en ley. Rechazando la posibilidad de que el P. Ejecutivo pueda presentar textos sustitutivos o algunas disposiciones o incluso sugerir aditivos al proyecto. Observación y objeción eran entendidos entonces como sinónimos.

Para otros (Jiménez de Aréchaga, Cassinelli Muñoz) el P. Ejecutivo puede observar y objetar.

Reformas introducidas:

I) Según el actual art. 138 P. Ejecutivo puede devolver un proyecto con objeciones u observaciones totales o parciales. Podría suponer diferentes interpretaciones:

a) Objeción entendiendo por tal oposición del P. Ejecutivo a todo el proyecto u observación entendiendo por tal la posibilidad del P. Ejecutivo de proponer modificaciones o facultad del P. Ejecutivo de incorporar aditivos.

b) la Constitución ahora sí equipara los conceptos de objeción y observación como sinónimos.

c) art. 138 mayoría especial para observar y mayoría simple para objetar

II) Asamblea General puede hacer 2 cosas: o rechaza las observaciones en su totalidad o acepta las observaciones en su totalidad.

III) se estará a lo que decidan los 3/5 de presentes de cada una de las Cámaras.

Modificaciones en las relaciones entre el P. Ejecutivo y el P. Legislativo

Art. 174

Para el Dr. Augusto Durán Martínez *"Esta disposición establece por primera vez en nuestra historia constitucional el instituto de la presentación ministerial, fija su procedimiento y determina sus efectos"*.

A) El Presidente de la República efectúa la presentación.

B) La presentación se efectúa discrecionalmente (podrá y no deberá requerir) y en la oportunidad en que el Presidente lo desee. Del texto no surge claramente si la presentación requiere la presencia física del Consejo de Ministros en la Asamblea General o no. Desde el momento en que no existe debate parecería no ser necesaria la comparecencia.

C) Se presenta el Consejo de Ministros, no existe la presentación de uno o algunos.

D) La presentación se efectúa ante la Asamblea General

E) El pronunciamiento de la Asamblea General debe producirse en el plazo de 72 horas a partir del momento en que se recibió la comunicación del Presidente.

F) La Asamblea General puede pronunciarse expresa o fictamente. El pronunciamiento expreso ocurre si en el plazo indicado se pronuncia por el de la mayoría absoluta del total de sus componentes. Este pronunciamiento es sin debate. El pronunciamiento ficto ocurre si en esas 72 horas la Asamblea General no se reúne o si reuniéndose no adopta decisión. Un pronunciamiento favorable pero por mayoría simple debe considerarse negativo.

G) El objeto del pronunciamiento de la Asamblea General es el otorgamiento o el rechazo de un voto de confianza al Consejo de Ministros. Se refiere a la totalidad sin que pueda exceptuarse ningún miembro.

H) El efecto del pronunciamiento de la Asamblea General tiene únicamente efectos políticos, ya que carece totalmente de efectos jurídicos. La presentación del Consejo de Ministros a la Asamblea General se le atribuye un valor simbólico de alto contenido político.

Según Cagnoni: *"el denominado voto de confianza no cumple las funciones que al Instituto corresponden en el tipo de gobierno parlamentario; tiene su misma denominación pero su sentido es distinto, y por ende, son distintos sus efectos jurídicos, (o lisa y llanamente carece de estos, lo cual no deja de ser original)"*.

Pero no por ello es inocuo, si no que es muy útil. A partir de su vigencia nunca más se podrá pretender:

- a) una presentación obligatoria
- b) Asignarle efectos jurídicos a la negativa del Presidente a efectuar la presentación.
- c) asignarle efectos jurídicos al pronunciamiento de la Asamblea General.

Art. 175

- A) Este art. prevé un procedimiento
- B) Dicho procedimiento previsto no puede practicarse durante el primer año del mandato, ni dentro de los 12 meses anteriores a la asunción del gobierno siguiente vale decir, en un período de 5 años se puede aplicar en 3.
- C) El objeto de este procedimiento es la sustitución de miembros de Directorios o Directores Generales de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados (se relaciona con la descentralización de servicios no territoriales).
- D) No comprende a todos los titulares de los órganos jerarcas. El inciso tercero se refiere exclusivamente a los no electivos.
- E) Las etapas de ese procedimiento son las siguientes:
 - 1) Comienza con una declaración del Presidente en el sentido de que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario.
 - 2) Esa declaración habilita a la segunda etapa, o sea, la sustitución de 1 o más ministros. ¿ Que ministros sustituye? ¿A que personas puede designar el Presidente en sustitución de los ministros cesados?
 - 3) Luego de sustituidos los ministros, procede la destitución de los jerarcas de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados que correspondan. Conforme a lo estipulado por el inciso 3 del art. 175 el P. Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, deberá solicitar La venia de la Cámara de Senadores de acuerdo al art. 187 de la Constitución.
 - 4) La cuarta etapa es en el ámbito legislativo más concretamente en el Senado. La Cámara de Senadores otorga o no la venia para la designación de nuevos directores. El rechazo de la venia a los nuevos directores propuestos puede estar motivado, no en una oposición a ellos, sino en una oposición al cese de los actuales.
 - 5) La última etapa es eventual puede producirse o no, no tiene lugar si no se obtiene la venia del Senado. La correspondiente resolución del P. Ejecutivo conforme al nuevo texto no es susceptible de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

VII EL TIPO DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN.

Para el reconocido constitucionalista José Aníbal Cagnoni: "... uno de los elementos característicos de nuestro reformismo constitucional, en este punto del tipo de gobierno, ha sido el de mantener institutos que venían de tipos de gobierno disímiles, haciendo una verdadera tarea de acumulación o acrecimiento constitucional, no de depuración constitucional"¹⁸.

Clasificación de los tipos de gobierno.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional para una clasificación, debemos responder a las siguientes interrogantes: ¿quién manda? ¿Dónde radica el poder de gobernar y cómo se debe mandar? ¿Dónde se decide la orientación política del Estado ¿quién tiene la responsabilidad política?, O, dicho de otra manera: ¿Quién debe mandar en este Estado de acuerdo a su Constitución?".

Existen 3 tipos principales: el presidencialismo, el parlamentarismo y el gobierno de Asamblea o convencional, pero "...se admite asimismo, la existencia de tipos derivados precisamente por apartarse levemente de los principales pero sin caer en otro; así el cuasipresidencialismo (...), el neoparlamentarismo (...) y el convencional y directorial"¹⁹. También se menciona como variante por Duverger el semipresidencialismo a partir de la Constitución francesa de 1958.

Para empezar a distinguirlos podría hacerse referencia a una diferencia histórica existente ya que el tipo de gobierno presidencial se implanta allí donde nace el Estado, mientras que el tipo de gobierno parlamentario se implanta al transformarse un Estado ya existente.

En su libro *Presidents and Assemblies* Shugart y Carey establecen que los tipos de régimen pueden ser básicamente definidos en torno a cuatro dimensiones; i) la forma de elección del Presidente o Jefe de gobierno (directa o indirecta); ii) ante que cuerpo político es responsable el gabinete presidente o Congreso, iii) si los términos de los mandatos son fijos o removibles tanto para el Legislativo como el Ejecutivo y, iv) el tipo de vetos y controles que sobre la legislación poseen tanto el Ejecutivo como el Legislativo.

De acuerdo a esta clasificación, se desprende que un régimen "presidencialista puro", combina: i) un presidente electo popularmente; ii) un gabinete únicamente responsable ante el presidente; iii) mandatos fijos para el Ejecutivo y el Legislativo; iv) poderes de veto para el Presidente sobre la legislación emanada del Congreso o Parlamento²⁰

En el presidencialismo, el Ejecutivo es el jefe de Estado y de Gobierno, e impulsa y dirige la política del Estado limitado por el Parlamento (es esencia del régimen democrático la limitación del poder); pero la

¹⁸ 1986, pág. 42

¹⁹ Cagnoni, José A.: "Reflexiones sobre la Reforma Política", Cuadernos de Marcha, N°82, abril 1993, pág.26.

²⁰ Shugart y Carey 1992 cap. 2.

acción del Parlamento no incide directamente sino indirectamente; la limitación es por tanto indirecta. Como consecuencia en el presidencialismo no hay responsabilidad política del Ejecutivo ante el Parlamento, la separación o división de poderes es más clara, y al no existir responsabilidad no existen los instrumentos propios de su expresión - censura, pedido de confianza -, ni existen conflictos tales que requieran renovar el Parlamento (por disolución anticipada). En el presidencialismo la representatividad del ejecutivo y del parlamento a la vez permite legítimamente un gobierno de mayoría o uno donde el presidente no la tenga. El Presidente tiene amplios poderes y no puede ser censurado pero como contrapartida tampoco puede disolver las Cámaras.

Siguiendo con la clasificación de Shugart y Carey un régimen parlamentarista puro, se caracteriza por; i) la ausencia de la figura presidencial, o si existe y es popularmente electo, mantiene un carácter simbólico como Jefe de Estado y no de Gobierno ; ii) un gabinete con responsabilidad ante la mayoría parlamentaria; iii) la inexistencia de mandatos fijos, ya que tanto el parlamento como el Ejecutivo pueden ser disueltos antes de la expiración de los mandatos, y ; iv) la no existencia de poderes de veto sobre la legislación fuera del parlamento.

En el tipo parlamentario la orientación política del Estado la tiene el gobierno con la colaboración del parlamento. El ejecutivo conduce la política del Estado limitado directamente por la presencia y la acción del parlamento existe homogeneidad y compenetración. La necesaria colaboración y cooperación en la conducción política del Estado, hace ineludible la responsabilidad del Ejecutivo ante el parlamento con sus expresiones de confianza, desconfianza y censura (estas dos últimas provocan caída del Poder Ejecutivo). Cuando la Asamblea quita el apoyo, se produce una crisis y la necesidad de reconstrucción.

No hay funcionamiento de gobierno parlamentario, no existe el sistema, si el Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria: habrá siempre gobierno de mayoría. El ejecutivo (jefe de gobierno) gobierna y el jefe de Estado no tiene funciones de gobierno sino de moderador del sistema, representa la unidad del Estado, arbitra crisis entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Son característicos de este tipo de gobierno tres institutos:

- voto de investidura: para la formación del gobierno; el candidato a jefe de gobierno debe exponer su programa y obtener apoyo.
- voto de confianza: para obtener apoyo parlamentario; si no la ratifica se produce crisis.
- voto de censura: proviene del propio parlamento; si triunfa, el gobierno ya no cuenta con apoyo parlamentario.

El régimen neo-parlamentarista tiene su razón de ser porque se sostiene que el tipo de gobierno parlamentario es muy inestable (sobre todo el continental) y de ahí la necesidad de aplicar algunos correctivos para impedir la extrema inestabilidad. Por ejemplo, durante el primer y el último año no puede haber censura ni disolución del parlamento. O exigencia de mayorías especiales, por ej. : en Uruguay se exigen 2/3 de la Asamblea General para que la censura triunfe; si no los consiguen y el Presidente veta necesita 3/5.

El cuasi-presidencialismo adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, tiene variantes respecto al sistema norteamericano. Las relaciones con el parlamento son más flexibles mediante

algunos correctivos:

- iniciativa en materia de leyes no es exclusiva de los legisladores e inclusive en algunas materias (financieras) la iniciativa es privativa del P. Ejecutivo;
- existe el llamado a sala para que el ministro explique la política del gobierno;
- hay compatibilidad entre el cargo parlamentario y el ministerial.

En un intento por clasificar el régimen uruguayo en 1993 Mancebo señalaba *"El Ejecutivo creado en la Constitución vigente es así sensiblemente más fuerte que el de las anteriores Cartas Magnas. Desde una óptica comparativa, el actual régimen de gobierno uruguayo ha sido clasificado como un presidencialismo atenuado, en atención a las diferencias existentes con el Presidencialismo puro de países como Argentina. Por su parte, en el ámbito académico nacional se ha hablado de "cuasipresidencialismo" - en referencia a los períodos de gobierno colegiado que Uruguay ha tenido y a los rasgos secundarios característicos de los sistemas parlamentarios del régimen - y más recientemente, de "neopresidencialismo"- atendiendo a las prácticas de gobierno efectivamente desarrolladas a partir de la restauración democrática"*²¹.

La Constitución uruguaya de 1967 con las modificaciones recientemente adoptadas.

Si bien fue poco lo que se modificó acerca del régimen de gobierno, si lo comparamos con lo que se había discutido y propuesto en los frustrados proyectos anteriores, existen contradicciones. Por un lado uno de los objetivos manifiesto del movimiento reformista fue facilitar la conformación de coaliciones de gobierno de asegurar mayorías estables propias de un régimen parlamentarista, y por otro se reforzó el poder del presidente de la República.

1) Mantuvo algunos institutos como el juicio político, propio del tipo presidencial que venían de la Constitución de 1830. Mantuvo compatibilidad de la calidad de ministro y legislador.

2) Restableció algunos institutos de las reformas de 1934 y 1942, como el apoyo parlamentario para la designación de ministros. Reincorporó la censura, propia del parlamentarismo, así como el Consejo de Ministros. También la observación presidencial de la censura, cuando ella no alcanzara los 2/3 de la Asamblea General. Si la Asamblea insiste en la censura y no obtiene el apoyo de los 3/5 de sus componentes, el presidente está facultado para disolverlas las Cámaras y convocar a elecciones legislativas. Si la nueva Asamblea insiste en la censura cae el Consejo de Ministros pero el Presidente es indemne ante cualquier situación. Esto es lógico en su calidad de Jefe de Estado, no así en el de jefe de gobierno, razón por la cual algunos juristas sostienen que la jefatura de gobierno reside en el Consejo de Ministros.

Veamos los institutos más importantes a efecto de definir cuál es el tipo de gobierno en nuestra Constitución.

²¹ 1993.

A) El apoyo parlamentario a los ministros (art. 174).

No es exigible el voto de investidura, el apoyo parlamentario está configurado como tácito. Es un apoyo por el silencio, por la inacción, en tanto no se exprese lo contrario se presume la existencia de apoyo parlamentario.

B) La Censura (arts. 147-148).

La Asamblea General debe alcanzar nada menos que los 2/3 de votos de componentes (86 en 130) para censurar a un ministro, a varios o a la mayoría (este último caso implica la censura al Consejo). De lo contrario, el Presidente está habilitado a observar la censura. Y en tal caso la exigencia es de 3/5 (78 en 130), o sea que con 2/5 más uno de los presentes de la Asamblea General, una minoría, se rechaza la censura.

C) El llamado a sala (art.118).

Considerado como elemento parlamentarizador encaja mal en el parlamentarismo, porque si la declaración de la Cámara es contraria al ministro, jurídicamente no puede provocar su renuncia. Elemento extraño en el juego de relaciones en un tipo parlamentario.

D) Excluir de la iniciativa legislativa a los parlamentarios en materias muy importantes, dándoles en ella exclusividad al Ejecutivo (art. 86, 133, 214). La posición de éste aparece reforzada por la circunstancia de que en general puede observar (vetar). Para rechazar el veto, el P. Legislativo debe reunir 3/5 de los miembros de cada Cámara presentes, es decir que en cuanto a la aprobación de leyes, el P. Ejecutivo puede impedir a la mayoría que imponga sus soluciones.

Parece claro que una de las intenciones de la reforma de 1967, sino la más importante, fue reforzar al P. Ejecutivo. En un sistema parlamentario hay una clara distinción entre el Jefe de Estado (rey designado por vía sucesoria o Presidente electo por lo general en forma indirecta) y Jefe de Gobierno.

En Uruguay el Presidente de la República es electo directamente, ahora con una exigencia de más del 50%, de lo contrario hay segunda vuelta. No existe la figura de primer ministro. Para algunos constitucionalistas, verbigracia Cassinelli Muñoz, la jefatura de gobierno radicaría en el Consejo de Ministros, dado que en el caso de censura es el considerado responsable y el que cae. Contra esta postura se puede sostener lo siguiente: el Presidente es el único que puede presidir el Consejo, el único que puede convocarlo (art. 161), tiene voto decisivo en caso de empate, y es él quien puede destituir por sí a los ministros. Por tanto tenemos argumentos para sostener que es Jefe de Gobierno. Existen además otras figuras que refuerzan al presidente: la designación del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art. 230). El Presidente también es pasible de juicio político, una institución típicamente presidencialista (arts. 93 y 172).

En cuanto a la formación del Gobierno es el Presidente quien nombra los ministros, pero no a propuesta del primer ministro como ocurriría en un régimen parlamentario. De acuerdo al artículo 174 el Presidente adjudica los Ministerios entre los ciudadanos que por contar con apoyo parlamentario aseguren su permanencia en el cargo. No hay presentación de los ministros ante el parlamento, ni voto de investidura, ni debate sobre el programa, es decir que están ausentes las líneas de comunicación con el Parlamento. En la reciente reforma se agregó un inciso al artículo 174 por el cual el Presidente podrá requerir de la Asamblea General un voto expreso para el Consejo de Ministros. La Asamblea se pronunciará sin debate y si no se reúne, o se reúne y no se pronuncia, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

El artículo 175 faculta al Presidente para declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario y de este modo podrá sustituir uno o más ministros así como a los miembros no electivos de los Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Tampoco existe el voto de confianza durante la gestión del gobierno. Se admite la tesis del apoyo tácito: mientras no haya censura se supone que el parlamento adhiere a la política gubernamental.

La censura requiere un complejo mecanismo, y de acuerdo a la Constitución, ella puede ser individual, plural o colectiva (ésta implica la censura al Consejo de Ministros). El presidente no pone su cargo en juego. En un gobierno parlamentario lo que se censura es una política, recayendo la acción del parlamento sobre el primer ministro al que se responsabiliza por la acción de gobierno. En nuestro país se censura a un ministro por su política, cuando en verdad dicha política es del gobierno. La exigencia de mayorías especiales, 2/3 y 3/5, no es acorde a la esencia del parlamentarismo, por cuanto con el apoyo de 2/5 más un voto (una minoría) el Presidente puede mantener su política.

El tipo de gobierno en el Uruguay, ¿es un tipo de gobierno abierto, como también fue definido el tipo de gobierno francés, que tanto puede transformarse en parlamentario como en presidencial?

La responsabilidad es en realidad la consecuencia de quién es el que manda, quién dirige el Estado. En Uruguay el P. Ejecutivo tiene jurídicamente elementos como para dirigir la política e incluso para obtener legislación. Además, como vimos, el gobierno parlamentario no puede ser sino gobierno de mayoría. Por eso, el régimen que fija nuestra Constitución que permite el funcionamiento de un gobierno sin mayoría en el parlamento, no puede ser de tipo parlamentario.

El tipo de gobierno que tenemos es sin duda *sui generis*, un híbrido que conjuga elementos del presidencialismo, del parlamentarismo, del neoparlamentarismo e incluso del cuasi-presidencialismo.

Desde el punto de vista jurídico podríamos entonces definirlo como un tipo abierto, pero también es necesario mirarlo desde la Ciencia Política.

Buquet Chasqueti y Moraes (1999) utilizan la clasificación de régimen de gobierno que realizan los politólogos norteamericanos Shugart y Carey: *Como puede verse, Uruguay presenta claramente dos de los cuatro elementos que caracterizan al sistema presidencialista puro. En este caso, el presidente es electo popularmente y sostiene poderes legislativos importantes, entre los cuales se incluyen los vetos total y parcial. Sin embargo, un primer elemento atenuante, pero característico del sistema parlamentarista, esta centrado en la responsabilidad ministerial. El régimen uruguayo presenta la ambigüedad de que ministros rindan cuentas y puedan ser censurados por el Parlamento. No obstante, en las instancias en que un ministro es llamado a sala, en ningún momento está en juego el cargo de jefe de Gobierno, quien si mantiene su mandato fijo a término. Además, en el caso en que el parlamento efectivamente hace caer al ministro, el Presidente mantiene su discreción inicial en la designación de uno nuevo.*

Unido a la anterior, un segundo elemento distanciador del tipo puro de presidencialismo, es la posibilidad que tiene el ejecutivo uruguayo de disolver el parlamento. En este caso si bien el dispositivo puede ser empleado bajo instancias de conflicto con el Legislativo, ligados a las discrepancias en la

permanencia de ciertos ministros que no gozan de apoyo parlamentario, resulta evidente la ventaja comparativa que el Ejecutivo sostiene frente al Legislativo en la resolución del conflicto entre poderes.

De este modo, si bien existen dos elementos que no se ajustan a la tipificación del modelo puro, estos no parecen estar eclipsando la caracterización del régimen de gobierno uruguayo como presidencialista, ya que en ambas situaciones la existencia de conflictos marca un predominio final de la rama Ejecutiva sobre la Legislativa. Inclusive, el cuarto criterio de la caracterización puede officar de buen dirimidor respecto a la tesis muy sostenida por juristas y actores políticos nacionales, respecto a la atenuación del presidencialismo uruguayo. Este cuarto elemento se presenta como central, en la medida que el Poder Ejecutivo se transforma en un actor predominante en la escena parlamentaria. Si el presidencialismo puro otorga poderes de veto sobre la legislación, el régimen uruguayo muestra una acentuada multiplicidad de dispositivos institucionales de control sobre el trámite legislativo. Estos poderes legislativos del ejecutivo están dados por: 1) la iniciativa privativa; 2) la iniciativa presupuestal y el conjunto de restricciones sobre el manejo legislativo en materia presupuestaria; 3) veto parcial; 4) los proyectos de urgente consideración. Asimismo, importa destacar que los puntos 2 y 3, el legislativo tiene plazos establecidos para expedirse, pudiendo en el punto 4 eliminar el carácter de urgente consideración para ser tratado regularmente²².

Respecto a la reforma en si misma y particularmente los que en el debate fueron llamados superpoderes presidenciales: 1) aumento de las exigencias y acotamiento de los plazos para que la Asamblea General levante los vetos del P. Ejecutivo a un proyecto de ley aprobado; 2) reducción de plazos para la aprobación ficta de leyes ; 3) ampliación de las facultades presidenciales respecto a la remoción de directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; 4) potestad opcional del presidente de solicitar respaldo de la Asamblea General para su gabinete.

Mientras que para algunos analistas (Errandonea, Pérez) no es más que otro paso en dirección de una mayor concentración de poderes en el P. Ejecutivo, que se viene consagrando desde 1967. Otros minimizan los impactos de estos dispositivos sobre un aumento real del poder del P. Ejecutivo sobre el P. Legislativo (Lanzaro, González) pues seguirá siendo un “presidencialismo mitigado”, “pluralista”, un “semipresidencialismo”. En esta perspectiva las disposiciones que vienen a añadirse no hacen más que reforzar las prácticas existentes de coalición y negociación entre partidos con caudales electorales y representación parlamentaria semejante.

Una tercera posición es la de aquellos para quien las nuevas potestades presidenciales son positivas, en el sentido de que dotan al partido en el gobierno de mayores recursos para generar coaliciones duraderas y estables con otros, coaliciones sin las cuales el sistema se haría ingobernable, dada la paridad de fuerzas. En esta postura se inscribe Juan C. Doyenart, quien considera que las coaliciones tenderían, bajo el imperio de los nuevos principios constitucionales, a adquirir un grado de consolidación e institucionalización mayor.

Si bien dentro de la reforma constitucional hay un paquete de disposiciones que refuerzan las potestades del P. Ejecutivo en perjuicio de las del P. Legislativo las relaciones entre ambos poderes no fueron afectadas en forma sustantiva. El régimen de gobierno se mantiene en el rumbo que comenzó en 1967 y ya no caben dudas sobre como definir a nuestro régimen.

²² Buquet, Chasquetti y Moraes pp 57-58

BIBLIOGRAFÍA

- Barrán, José Pedro y Benjamín Nahum:** *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*. Tomo 4 y 5, Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- Bottinelli, Oscar:** "Dilemas de la Reforma Electoral", en Nohlen, D. y J. Rial (comps.), 1986.
- Bottinelli, Oscar:** *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. Working paper 3, ICP, Heidelberg, 1991
- Bottinelli, Oscar y Daniel Buquet:** "Escenarios parlamentarios resultantes de cuatro reformas al sistema electoral" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°6. Instituto de Ciencia Política- Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.
- Buquet, Daniel y Ernesto Castellano:** "Representación proporcional y democracia en Uruguay". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°8, Instituto de Ciencia Política- Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995.
- Buquet, Daniel; Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes:** "¿Un enfermo imaginario? Fragmentación política y gobierno en Uruguay" Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo, 1999.
- Cagnoni, José A.:** "Reflexiones sobre la Reforma Política", Cuadernos de Marcha, N°82, abril 1993, pág.26.
- Cagnoni, José A.:** "El tipo de gobierno en la Constitución Nacional", Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2ª serie, N°2, 1986, pág.42
- Centro de Estudios Estratégicos 1815 (editor):** "Reforma constitucional y estructura política", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1998.
- Chasquetti, Daniel:** *La Reforma Política en el Uruguay (1985-1995). Descripción y análisis de sus propuestas, debates y fracasos*. Mimeo no publicado, 1996.
- Correa Freitas, Ruben y Cristina Vázquez:** "La reforma constitucional de 1997. Análisis constitucional y administrativo". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1997.
- D'elía, Germán:** *El Uruguay Neobatllista. 1946-1958*. Temas del Siglo XX, Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1982.
- Diez de Medina, Alvaro:** *El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay. (1810-1910)*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994.
- Duverger, Maurice:** *Los partidos políticos*. Fundación de Cultura Económica, México, 1957.
- Fabregat, Julio T.:** *Elecciones uruguayas*. Palacio Legislativo, Montevideo, 1950-57-62-64-68-72.
- Fabregat, Julio T.:** *Los partidos políticos en la legislación uruguaya*. Organización Taquigráfica Medina, Montevideo, 1949.
- Franco, Rolando y Agustín Cisa:** *Breve historia del Sistema Electoral uruguayo*. CIESU, Montevideo, 1977.
- González, Luis E.:** "Legislación electoral y sistema de partidos: El caso uruguayo" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N°4, Instituto de Ciencia Política - Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- Groffman, Richard y Arend Lijphart (eds.):** *Electoral law and their political consequences*. Yale University Press, New Haven, 1986.
- Gross Espiell, Héctor y Juan J. Arteaga:** *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. 2a.ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- Katz, Richard:** "Intraparty preference voting". en Groffman y Lijphart (comps.), 1986.

- Mancebo, María E.:** "De la "Entonación" a la "Coincidencia Nacional": Los problemas del presidencialismo en el Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº4, Instituto de Ciencia Política- Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- Mancebo, María E.:** "Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº6, Instituto de Ciencia Política- Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.
- Nohlen, Dieter:** *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Nohlen, Dieter y Juan Rial (comps.):** *Reforma Electoral ¿Posible, deseable?*. Fesur/Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- Pérez, Romeo y Carlos Zubillaga :** "Los partidos políticos" en *El Uruguay de nuestro tiempo 1958-1983*. CLAEH, Montevideo, 1983.
- Pérez, Romeo:** "¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay, en *Cuadernos del CLAEH*. Nº43. Montevideo, 1987.
- Real de Azúa, Carlos:** *Política, poder y partidos en Uruguay*. Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo, 1988.
- Sartori, Giovanni:** *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fundación de Cultura Económica, México, 1994.
- Shugart, Matthew S. y John Carey:** *Presidents and Assemblies*. Cambirdge, University Press, 1992.
- Solari, Aldo:** *Partidos políticos y Sistema Electoral*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- Thibaut, Bernard:** "Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina", en *tesis.Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº6. Instituto de Ciencia Política- Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993.
- Varios:** *Reforma política*. Instituto de Sociología-Instituto de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996.
- Varios:** "Reforma Constitucional 1997". *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, UCUDAL, Montevideo, 1997.

Revista semanal "*Búsqueda*", del Nº 683 (25.03.93) al Nº 837 (28.03.96).
 Semanario "*Brecha*", del Nº488 (07.04.95) al Nº 492 (05.05.95) y Nº 520 (17.11.95)
