

El presidencialismo de la Constitución de 1830

Sesión 5

Pregunta

¿Puede el enfoque institucionalista contribuir a comprender la política del siglo XIX?

Punto de equilibrio institucional: Cuando los actores asumen que el costo de intentar cambiar las reglas es mayor que el costo de aceptarlas.



La Constitución de 1830

Instituciones

- **Presidente** seleccionado por la Asamblea General (reunión de las dos cámaras) para un período de cuatro años
 - Designaba y despedía a los ministros y a los jefes políticos departamentales, iniciativa legislativa y poder de veto
 - Los ministros debían rendir cuenta ante las Cámara al comienzo de cada año legislativo
- **Poder Legislativo** bicameral.
 - Cámara de Representantes compuesta por un diputado electo cada tres mil ciudadanos para un período de tres años (29 en 1830).
 - Cámara de Senadores integrada por un senador por departamento para un período de seis años (9 en 1830)

- **Poder Judicial** integrado por la Alta Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, y Juzgados de primera instancia.
 - Un Juez letrado y un Juez de Paz por Departamento
 - Miembros de la ACJ electos por la Asamblea General*
- **Jefe Político Departamental:** "agente del Poder Ejecutivo al que corresponderá todo lo gubernativo en el territorio"
 - Ciudadanía en ejercicio; vecino del Departamento, mayor de 30 años y contar con propiedades no inferior a \$4.000.
- **Juntas Económico-Administrativas** departamentales, compuestas por entre 5 y 9 vecinos, con bienes raíces
 - Miembros honorarios electos anualmente en forma directa;
 - El presidente de la Junta era el Alcalde Ordinario
 - La Junta se reuniría dos veces al año
 - Funciones: promover la agricultura, la prosperidad y velar por la educación primaria, conservación de los derechos individuales; etc.

Ciudadanía en la Constitución de 1830

La ciudadanía se suspende:

1. Por ineptitud física o moral, que impida obrar libre y reflexivamente;
2. Por la condición de sirviente a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal, de que pueda resultar pena corporal o infamante;
3. Por el hábito de ebriedad;
4. Por no haber cumplido veinte años de edad, menos siendo casado desde los diez y ocho.
5. Por no saber leer ni escribir
6. Por el estado de deudor fallido declarado por juez competente;
7. Por deudor al Fisco, declarado moroso.

La ciudadanía se pierde:

1. Por sentencia que imponga pena infamante;
2. Por quiebra fraudulenta, declarada tal;
3. Por naturalizarse en otro país;
4. Por admitir empleos, distinciones o títulos de otro gobierno, sin especial permiso de la Asamblea

Registro Cívico

- La primera ley de elecciones del 1º de abril de 1830 establecía que si el Registro Cívico no se formaba en tiempo y forma, los Juzgados de Paz podrían encargarse de su elaboración.
- Durante las primeras décadas, no hubo Registro Cívico y *“los Jueces de Paz fabricaban innumerables pliegos de votos falsos, con el amparo de los Jefes Políticos departamentales”* (Pivel Devoto 1994:272).
- En 1853, se aprobó una ley que establecía un plazo de seis meses en el año electoral para la conformación del padrón de votantes.
- El problema del padrón electoral continuó siendo objeto de debate hasta la reforma de la Constitución de 1918.

Funcionamiento institucional inicial

- Poder Ejecutivo (Rivera y Oribe) y tres ministros (Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores).
- Poder Legislativo: 29 diputados y 9 senadores que cobraban dietas por actuación. Sesiones duraban de marzo a julio. Cada cámara tenía cuatro comisiones (Legislación, Hacienda, Milicia y Peticiones)
- Elecciones con proto-partidos vinculados a Argentina y Brasil

En la elección del 1º de agosto de 1830, se elegían senadores y diputados (Montevideo 5; Maldonado 4; Canelones, 3; San José, Colonia, Soriano y Paysandú 2; Durazno y Cerro Largo, 1). Los partidarios de Rivera presentaron una única lista de candidatos, en tanto los de Lavalleja presentaron dos.

El sistema mayoritario de elección favoreció lógicamente al primero, quien resultó electo en la Asamblea General como primer Presidente de la República (Pivel Devoto 1994:33).

Agenda de problemas

- Economía subdesarrollada basada en un único producto: ganadería
- Problemas de tenencia de la tierra
- Latifundio
- Balanza comercial desfavorable
- Escasa población (130 mil) y débiles hábitos de trabajo
- Mercado interno pequeño
- Escasos impuestos y por ende, bajos fiscales (dependientes de la actividad portuaria)
- Antagonismo campo-ciudad

Opinión dominante

Gros Espiel y Arteaga (1991:47)

“Cuando la Constitución de 1830 entró en vigencia, se creyó que con su sola aplicación habrían de resolverse todos los problemas del país (...) Sin embargo, la realidad fue otra y demostró crudamente que los factores sociales y políticos habrían de pesar en forma decisiva en la vida institucional de la República.

Un país recientemente constituido, con una pequeñísima población y con una historia convulsionada, no podía aspirar a la tranquilidad derivada del funcionamiento normal de las instituciones, solo por el hecho de que se sancionara una Constitución.

Por ello, durante años, mientras la República realizó su duro aprendizaje cívico, la Constitución sólo fue una superestructura por debajo de la cual el caudillismo y la fuerza de la violencia eran los verdaderos poderes de gobierno“

Pivel Devoto (1994:24).

“La independencia reconocida en 1828 significaba el inevitable predominio de la campaña y sus caudillos; la Constitución de 1830 fue la herramienta legal puesta al alcance de la ciudad para anular aquella influencia, el medio que le permitiese a su partido dominar en la vida nacional. Los constituyentes creyeron que desconociendo el fenómeno social entrañado en el caudillismo, resolverían el problema que planteaba su existencia”

Zum Felde (1963:119-120)

“Creen los Constituyentes que la ciencia constitucional es de naturaleza puramente teórica, que hay modelos constitucionales que han de servir a todos los pueblos, que las constituciones son fórmulas que se aplican. Olvidan que las constituciones no son ni pueden ser sino, ante todo, la expresión de la vida real de una colectividad determinada, el resultado de todos los elementos y las condiciones propias del país, la concreción armónica de las leyes inherentes al cuerpo político-social del que se trata (...) Los Constituyentes de 1830 prescinden, en efecto, de toda la realidad histórica del país para imponer una constitución abstracta, aplicable al Uruguay o a cualquier otro Estado, indistintamente”.

Real de Azúa (1967:6).

“La carta constitucional de 1830 programaba un régimen republicano y unitario inspirado en la corriente europea del liberalismo llamado "doctrinario", lo que también quiere decir un sistema político concebido para oponer vallas eficaces a temidas eventuales insurgencias populares. Formalizaba así en una estructura representativa de "participación limitada" y aún simbólica el molde institucional idóneo a los intereses de las clases altas, civiles y urbanas. Pocas posibilidades tenía de funcionar tal prospecto de vida política y la realidad dio pronto el mentís a las esperanzas de los optimistas...”

Evidencia empírica

- Durante los primeros cuarenta años de vida institucional, 23 personas ocuparon la Presidencia de la República, pero solo 8 habían sido electas mediante los procedimientos previstos por la Constitución.
- Los restantes eran Presidentes del Senado que completaron el mandato de los Presidentes depuestos o eran líderes de una revuelta triunfante.
- La inestabilidad también alcanzó al Parlamento que permaneció cerrado durante casi la cuarta parte del tiempo (24%) y a los Tribunales de justicia cuyos integrantes muchas veces fueron depuestos de sus cargos, perseguidos o simplemente expulsados del país (Pivel Devoto 1966).
- Rebeliones: Lavalleja (1832 y 1834), Garzón (1832), Olazábal (1833), Rivera (1836).
- Guerra Grande (1839-52); Revolución Conservadora (1857-58); Cruzada Libertadora de Flores (1863-65); Guerra de las Lanzas (1870-72).

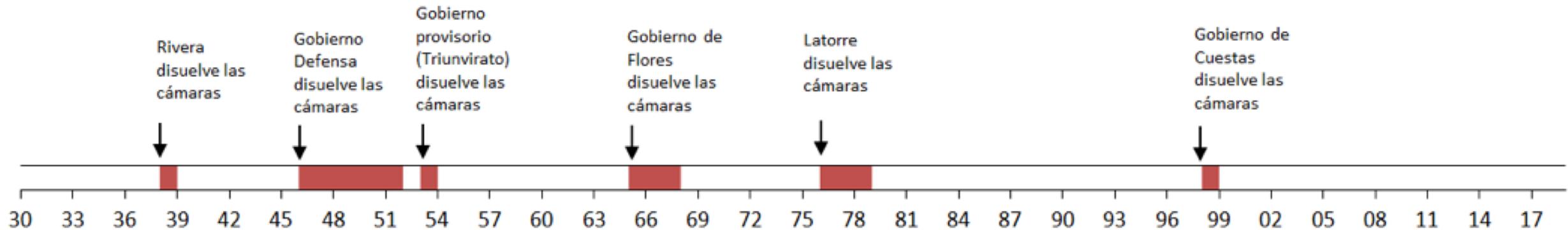
Cuadro 1. Parlamento y Clausuras (en días)

| Período | | Abierto | Cerrado | Años sin PL | % sobre el período |
|------------|------------|---------|---------|-------------|--------------------|
| 18/07/1830 | 05/04/1872 | 11.606 | 3.539 | 9,7 | 23% |
| 06/04/1872 | 01/03/1919 | 15.690 | 1.440 | 3,9 | 8% |
| 18/07/1830 | 01/03/1919 | 27.296 | 4.979 | 13,6 | 15% |

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas de la Cámara de Representantes (1970)

Diagrama 2.

Disoluciones de las Cámaras durante la vigencia de la primera Constitución (1830-1917)



Nota: Tramos en color rojo indican el período en que el Parlamento no funcionó. Los tramos en color blanco indican los períodos en que el Parlamento funcionó normalmente.

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas Cronológicas de la Cámara de Representantes (1970).

Un diseño institucional con incentivos incorrectos (1830-1872)

1. Prerrogativas presidenciales
2. Debilidad estatal y fragmentación territorial
3. Elecciones fraudulentas

Poder presidencial

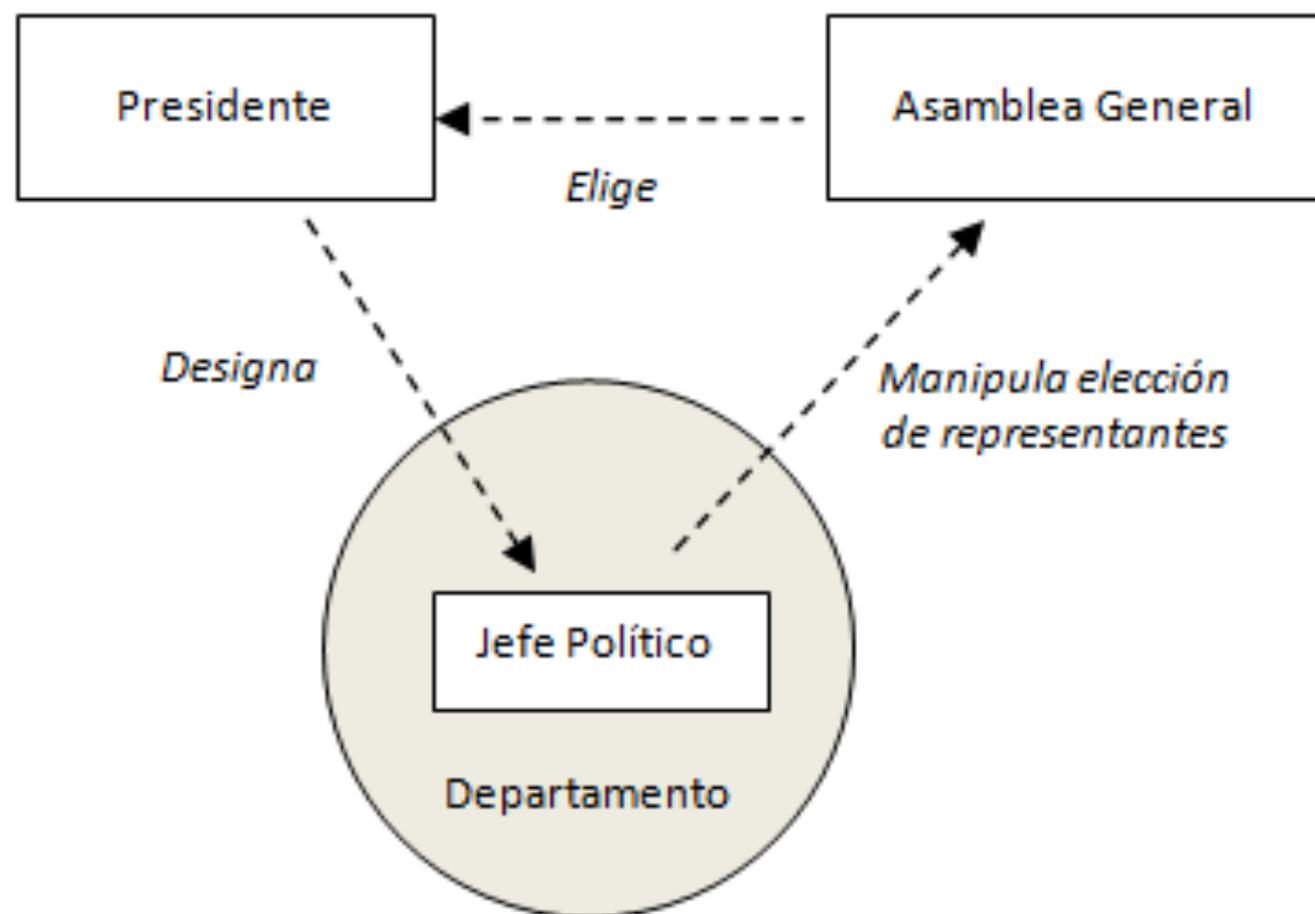
- Presidente nombraba ministros y jefes departamentales.
- Si el presidente era un caudillo nacional podía concentrar poder en su persona (ejército, cámaras, poder local)
- Si era un político promedio llegaba con grandes compromisos (a raíz de la elección en la cámara) y se tornaba rápidamente en un mandatario débil.
- Pérez Antón (1988) afirma que, en ese tiempo, no sería exagerado considerar “*al Presidente como un primus inter pares de Jefes Políticos*”.
- La aparición de partidos medianamente organizados favoreció la concentración de poder a través de la formación de un gobierno excluyente de partido (ej. Lorenzo Batlle en 1868)

Debilidad estatal y fragmentación territorial

- Barrán y Nahum: *“...hasta 1876 no existió un gobierno central que gobernarse todo el país (salvo excepcionales períodos de paz política y presidentes muy conscientes de la jerarquía moderna de su función, como Bernardo Berro).*
- *Montevideo era simplemente la capital de una federación de regiones constituida por las autoridades de los departamentos, las que a veces no llegaban a dominar su jurisdicción entera, ya que debían repartir el poder con otros centros locales”*
(1971:87) .

Elecciones sin garantías

- Los Jefes Departamentales, en acuerdo con los Jueces de Paz y más tarde, el Alcalde Ordinario, manipulaban las elecciones.
- Conformaban el padrón electoral permitiendo votar a quienes ellos querían
- El voto no era secreto. Se realizaba por balotas (hoja de votación) que debía ser firmado por el votante. El caudillo local podía saber qué votaba cada ciudadano.
- Pivel Devoto sostiene: *“el sistema obligaba al grupo departamental del partido dominante a realizar una política exclusivista, por cuanto se trataba de ganarlo todo o perderlo. De ahí que resultase estéril todo intento de lucha electoral contra la influencia de la autoridad. Los partidos votaban en aquellos departamentos donde tenían el apoyo del Jefe Político...”* (1994:252).



Coparticipación territorial como solución precaria

- Pérez Antón (1988) señala que la coparticipación permitió la pacificación del país, pues desde entonces los partidos abdicaron de la idea de destruir al rival.
- En ausencia de elecciones limpias, la coparticipación pluralizó el Parlamento dado que los jefes políticos garantizaban la elección de los representantes de su propio partido.
- El acuerdo de 1872 creó un patrón de distribución de poder con un partido mayoritario que controlaba dos tercios de los cargos influyentes (9 jefaturas políticas, 9 senadores y 29 diputados) y un partido minoritario que controlaba solo un tercio (4 jefaturas políticas, 4 senadores y 12 diputados).

1872-1897
13 departamentos



Evolución de la coparticipación territorial

- En la década siguiente, los presidentes respetaron la cláusula no escrita de la Paz de Abril.
- Sin embargo, entre los años 1880 y 1885, el Parlamento votó una serie de leyes que crearon 6 nuevos departamentos por lo que la división territorial pasó a 19 circunscripciones.
- Esos cambios estuvieron motivados por las disputas dentro del Partido Colorado (promotores buscaban ventajas en la Asamblea General con vistas a la elección de los presidentes).
- La oposición se volvió más pequeña y menos influyente mientras el Partido Colorado fortalecía su carácter hegemónico.

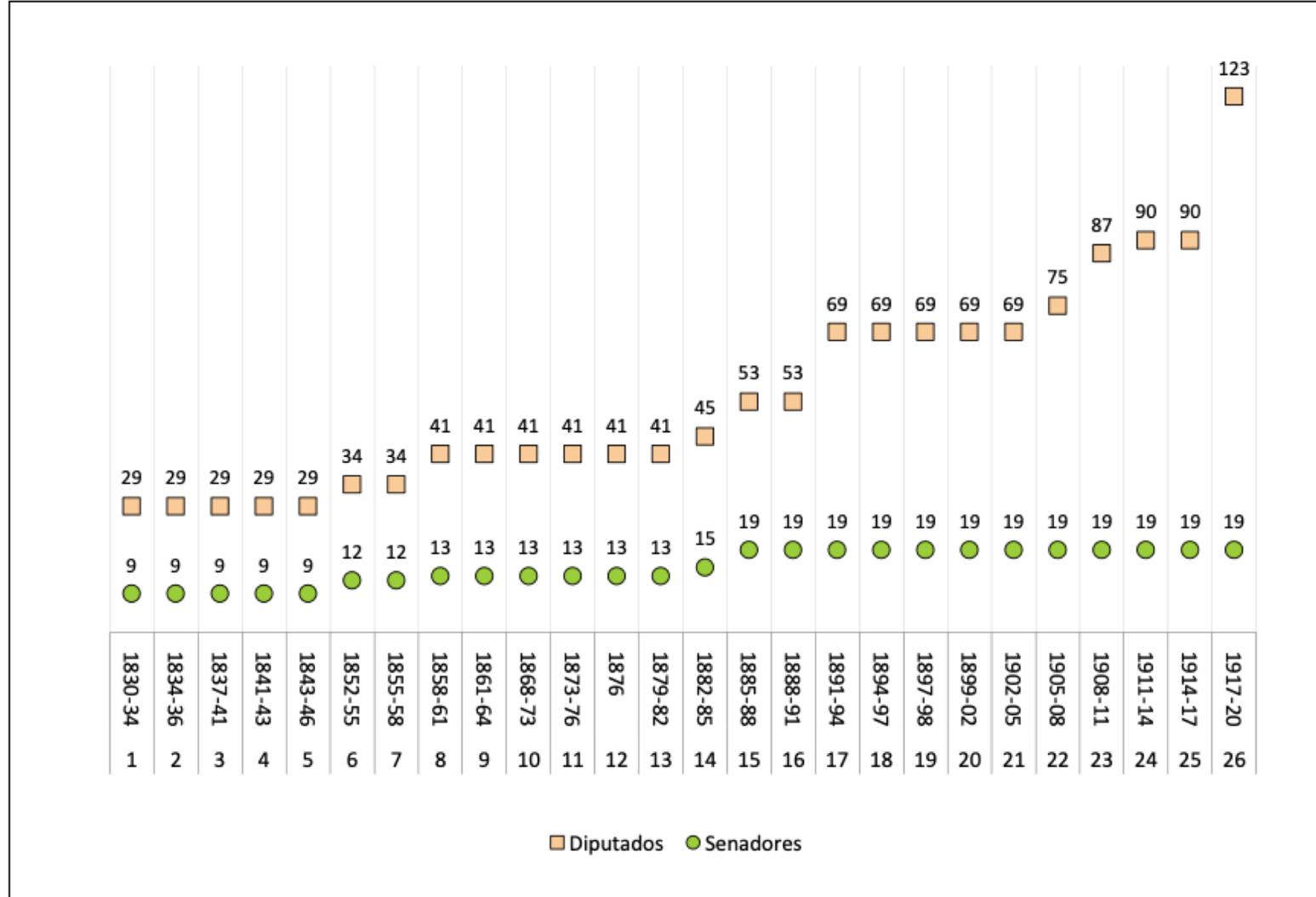
- A su vez, el Partido Nacional mantuvo sus cuestionamientos al sistema electoral.
- La inscripción cívica seguía realizándose en cada departamento durante los primeros 9 meses del año electoral y el procedimiento continuaba bajo el control de los jefes políticos departamentales.
- Entre 1872 y 1896, el Directorio del PN convocó a la abstención en la mayoría de las elecciones legislativas en los departamentos donde gobernaban caudillos locales colorados.
- La situación comenzó a agravarse en 1890, cuando el Presidente electo, Julio Herrera y Obes, designó sólo tres jefes políticos nacionalistas, uno menos de los que les correspondían

- El gobierno de Idearte Borda mantuvo la orientación exclusivista pero con mayores dificultades para construir apoyos estables.
- Los desencuentros no solo eran con la oposición sino también con las propias fracciones del Partido Colorado.
- En las elecciones legislativas de 1896, el Presidente intentó mejorar sus respaldos y terminó siendo acusado de manipular el resultado electoral. A fines de ese año comenzaron los combates entre el ejército y las tropas insurrectas lideradas por Aparicio Saravia.
- El “Pacto de La Cruz” estableció el compromiso de los revolucionarios de renunciar a las armas, recogió la promesa del gobierno de impulsar una ley que estableciera la representación de las minorías, comprometió una amnistía general, y definió una cláusula no escrita que otorgaba al PN seis jefaturas políticas departamentales.

1897-1904
19 departamentos



Gráfico 1. Tamaño de las Cámaras (1830-1917)



Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de las Tablas Cronológicas de la Cámara de Representantes (1970), Anales del Senado (1972) y Leyes 158, 493, 1.474, 1.475, 1.754, 1.757, 1.854, 2.122, 2.970, 3.237 y 3.640.

Límites de la coparticipación territorial

- Luego de la paz de 1897, el Partido Nacional había adquirido un poder de veto formidable. Para tomar decisiones el gobierno debía consultar al Directorio del Partido Nacional y/o al caudillo Aparicio Saravia, radicado en su hacienda.
- A esto se agregaron las nuevas circunstancias emanadas del acuerdo de paz.
 - En abril de 1988, el Parlamento aprobó una ley que creaba un Registro Cívico permanente que erosionaba el poder de los jefes políticos de realizar fraudes.
 - En octubre se sancionó una reforma electoral que modificaba los distritos de la cámara baja favoreciendo la representación de la minoría. El segundo partido podría conquistar un tercio de las bancas de diputados siempre y cuando alcanzara la cuarta parte de los votos de la circunscripción
- Aún así, la competencia entre los partidos seguía siendo limitada.

- Batlle y Ordóñez, la guerra y...



- Así como en 1872 la coparticipación sirvió para pacificar al país, su supresión en 1904 generó un idéntico resultado.
- La dura derrota sufrida por el Partido Nacional le obligó a modificar drásticamente su estrategia.
- El Uruguay de comienzos de siglo era un país muy diferente al de 1870.
- Vanger (1991) explica que *“la población había superado largamente el millón de personas; la producción agropecuaria se había modernizado y los saladeros dejaban paso a los frigoríficos; una red del ferrocarriles unía las ciudades del interior con la capital; en el puerto natural de Montevideo se desarrollaban obras para permitir el ingreso de buques de gran calado; los centros urbanos comenzaban a disfrutar de luz eléctrica, teléfonos, gas, etc.”*

En suma...

- El presidencialismo de la Constitución de 1830 tenía defectos graves.
- Desde la teoría neo-institucionalista podemos decir que generaba incentivos perversos que minaban la voluntad de construir un régimen político estable
- La coparticipación de 1872 y su reformulación de 1897 atenuaron esos defectos. Sin embargo, no constituyeron un punto de equilibrio institucional.
- Los actores políticos no estaban satisfechos y la única salida consistía en una reforma a la Constitución.
- El proceso de reforma comenzará con la Paz de Aceguá (1904) y se acelerará a partir de 1913.