

El presidencialismo bicéfalo de la Constitución de 1917

1904 - 1933

Sesión 6

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.

¿Cómo se llegó a este diseño?



El resultado de la guerra civil de 1904 **no fue un punto de equilibrio**

La Paz de Aceguá comprometía al gobierno a iniciar un proceso de **reforma** de la Constitución

- 1904-1913 es un período de transición institucional
 - Aprovechado por Batlle para impulsar buena parte de sus reformas económicas y sociales
- PN se transformó en un partido civil
 - Continuó amenazando con la lucha armada y absteniéndose*
 - Estrategia: modificar las reglas de juego (representación proporcional y voto secreto)
- PC asumió compromisos que tuvo que cumplir
 - Aceptó modificaciones al sistema electoral: Ley del mal tercio (1904), la ley que corrigió el mal tercio (1907) y la Ley del Doble Voto Simultáneo (1910)
 - Aceptó iniciar el proceso de reforma (Luego de la guerra, Batlle envió al Parlamento un mensaje instando a iniciar el proceso de reforma que sin embargo se empantanó. La siguiente legislatura retomaría la idea).

Reforma de la Constitución

- **Procedimiento:** La legislatura electa en 1907 *declaró el interés* por realizar la reforma. La siguiente, elegida en 1910, *propuso los posibles mecanismos* para formalizar ese cambio. Finalmente, la legislatura elegida en 1912, *escogió la forma* en que se realizaría la enmienda: una Convención Nacional Constituyente
- **Debate:** Comienza en marzo de 1913 cuando Batlle publica su propuesta de Colegiado (Apuntes)
- **Propuesta de Batlle:** transformar la Presidencia en un Colegiado de 9 miembros (Junta Nacional de Gobierno integrada por 2 miembros electos por la Asamblea Gral. y 7 electos por la ciudadanía cada año).

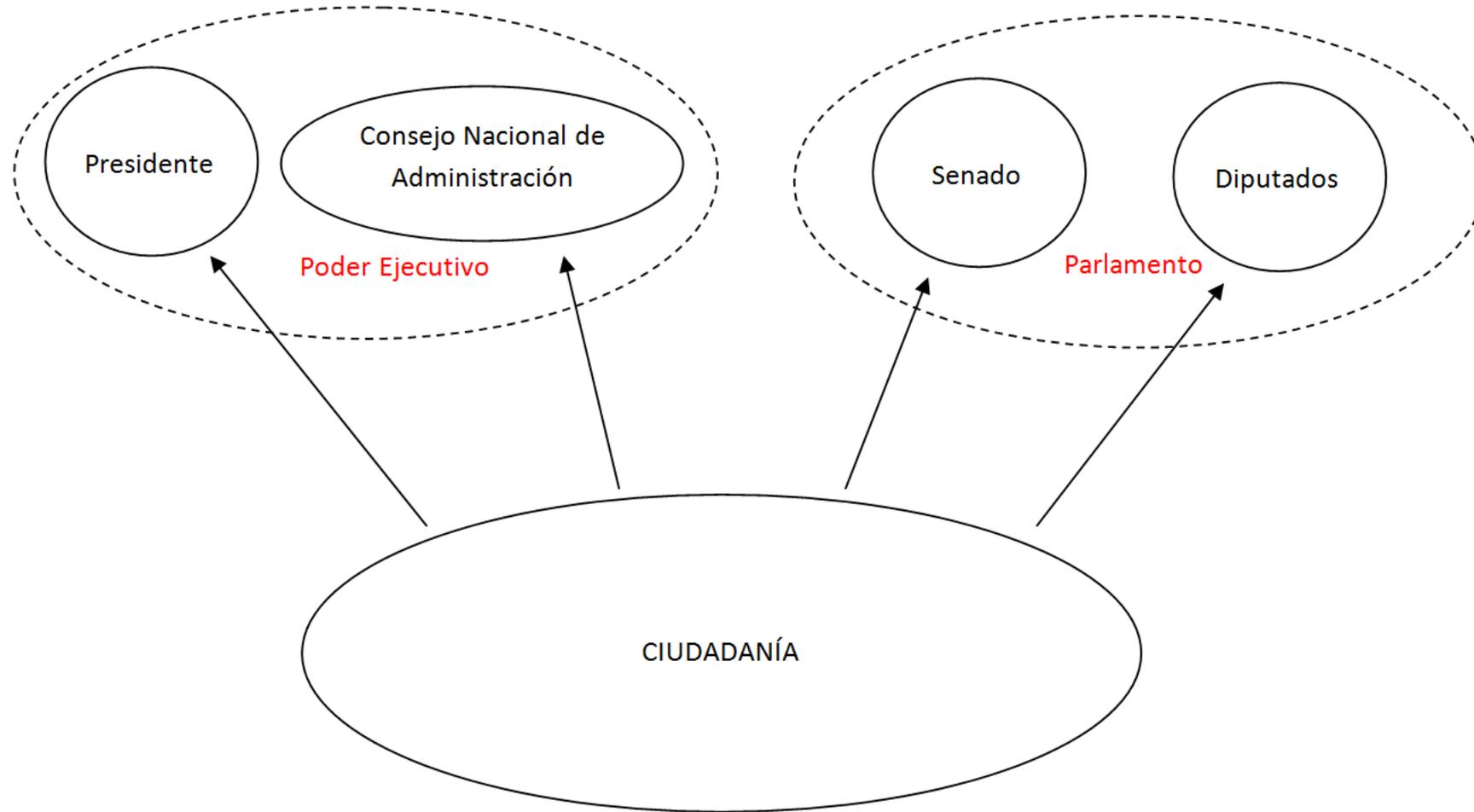
- Argumentos de Batlle: el colegiado evitaría el poder discrecional del Presidente y garantizaría el proceso de reformas socioeconómicas*.
- Argumentos del PN: el colegiado consolidaría la hegemonía del PC (se le comparó con el "porfiriato" en México). La alternancia jamás ocurriría.
- La propuesta dividió al PC.
 - Políticos con aspiraciones presidenciales (Manini, Serrato) no estuvieron de acuerdo
 - Políticos que representaban sectores sociales afectados por las reformas socioeconómicas de Batlle
- Coalición anticolegialista: 11 senadores colorados + todo el PN

Proceso político de la reforma

- **Nov. 1914.** Elección de senadores. Triunfa el Batllismo.
- **Mar. 1915.** Batlle culmina su presidencia. Asamblea elige a Feliciano Viera.
- **Set. 1915.** Parlamento aprueba ley de elecciones de la CNC (voto secreto, representación proporcional y sufragio universal*).
- **Jul. 1916.** Elección de la CNC. Triunfan las listas anticollegialistas
 - Consecuencias: El Presidente Viera anuncia el alto a las reformas. La idea de la reforma colegiada parece esfumarse.
- **Ene. 1917.** Elecciones de la Cámara de Representantes y de senadores con el viejo sistema electoral: Triunfa el Batllismo.
 - Consecuencias: *Impasse institucional*. Parlamento controlado por los batllistas vs. CNC controlada por los anticollegialistas

- **Solución: Pacto de los 8 senadores.** Se creó una comisión interpartidaria que acordó un texto constitucional de consenso.
 - Los **batllistas** consiguieron incluir el colegiado en el Poder Ejecutivo
 - Los **colorados antiolegialistas** lograron mantener la presidencia con poder de veto sobre el colegiado en política impositiva, deuda, etc.
 - Los **nacionalistas** consiguieron la representación proporcional integral, el voto secreto y el sufragio universal
- **Todos consiguieron algo pero todos quedaron insatisfechos**

Resultado: el nuevo régimen de gobierno



Breve descripción de las instituciones

- **Presidente** elegido en forma directa, por mayoría simple y doble voto simultáneo, para un período de cuatro años. Sin reelección inmediata (debía esperar dos períodos)
 - Elegía y despedía a los ministros de RREE, Guerra y Marina e Interior
 - Proponía ascensos militares y personal diplomático, nombraba jefes de policía
 - Tenía iniciativa legislativa y poder de veto
 - Los ministros eran responsables ante el Parlamento*

- **Consejo Nacional de Administración** de 9 miembros elegidos en forma directa, por doble voto simultáneo, para un período de 6 años. Se renovaba por tercios cada dos años, donde el partido ganador obtenía dos cargos y la Presidencia del CNA, y el segundo, un cargo.
 - El quórum del CNA era de 5 miembros y su Presidente tenía voz y voto. Resolvía por mayoría
 - Se encargaba de la administración (Cuatro ministerios: Hacienda; Obras Públicas; Industrias y Trabajo; e Instrucción Pública e Higiene)
 - Nombraba y despedida los ministros correspondientes a esas funciones
 - Tenía iniciativa legislativa y poder de veto
 - Las iniciativas de tipo impositivo, deuda, circulación monetaria, comercio internacional y presupuesto, debían requerir la opinión del Presidente.
 - El presidente tenía 10 días para expresar su opinión. Si no respondía, la iniciativa era enviada al Parlamento. Si se manifestaba en contra, el CNA podía insistir con el apoyo de 2/3 de sus miembros.

- **Parlamento bicameral**
 - **Cámara de Senadores** con 19 miembros. Electos uno por departamento en forma indirecta (colegios electorales) para un período de 6 años. Renovación parcial cada tres años.
 - **Cámara de Representantes** con 123 miembros elegidos en forma directa por representación proporcional integral para un período de 3 años.
 - **Novedades:**
 - Importantes poderes de supervisión: Llamado a sala y pedidos de informes

- **Poder Judicial** integrado por la Alta Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, y Juzgados de primera instancia.
 - Juez letrados y de Paz en los departamentos
 - Miembros de la ACJ electos por mayoría especial en la Asamblea General
- **Gobierno Departamental**
 - Consejo de Administración integrado por entre 3 y 7 miembros.
 - Asamblea Representativa integrada por miembros honorarios
 - Las AR podían crear impuestos departamentales
 - Las decisiones impositivas podían ser apeladas ante el Parlamento por 1/3 de los miembros de la AR, por la mayoría del CdeA, por el CNA o por la firma de trescientos ciudadanos inscriptos. En los tres primeros casos, la apelación tendría efecto suspensivo.

Otras piezas relevantes del diseño institucional

- Coparticipación en los entes autónomos mediante venia del Senado *
- Ley 7.690. Creación del Registro Cívico y Corte Electoral (1924)
- Ley 7.812. de elecciones (1925)
- Ley 8.902. Elección directa de senadores (1932)
- Ley 8.927. Derecho al voto de la Mujer (1932)*

Consecuencias de la reforma de 1918 para la democracia

- La nueva Constitución abrió paso a la poliarquía: *“Todo ciudadanos es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”* (art.9)
- Limpieza del sufragio
 - Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.
 - Voto secreto.
 - Policías y militares no podían hacer política pero podrían votar
 - La ciudadanía se suspendía por ineptitud física o mental, condición de simple soldado de línea; estar legalmente procesado o ser menor de 18 años de edad
- Se les reconocía el derecho al voto a las mujeres pero se encomendaba votar una ley constitucional para reglamentarlo *

El presidencialismo bicéfalo en funcionamiento

- Una Disposición Transitoria de la Constitución estableció que las autoridades del período 1919-1923 serían electas por la A.Gral.
 - El Batllismo mantenía el control de la transición.
- Sin embargo, el PC continuaba su proceso de fraccionalización interna:
 - Clivaje colegiado: surge el riverismo (Partido Colorado Gral. Riera)
 - Clivaje distributivo: surge el vierismo (Partido Colorado Radical).
 - Presidente Brum (1919-1923) también intentó formar su grupo (Unión Colorada)
- El PN continuó dividido en dos alas pero las diferencias no eran tan profundas (unidos por la estrategia de alcanzar el poder)

Calendario electoral 🥲

- 1919. Nov. Representantes (123)
- 1920. Nov. Consejo Nacional de Administración (3) y Colegio Electoral de Senadores (6)
- 1922. Nov. Presidente; CNA (3); Representantes (123) y Colegios Electorales de Senadores (7)
- 1925. Feb. CNA (3) y Colegios Electorales de Senadores (6)
- 1925. Nov. Representantes (123)
- 1926. Nov. Presidente; CNA (3) y Colegios Electorales de Senadores (6)
- 1928. Nov. CNA (3); Colegios Electorales de Senadores (7) y Representantes (123)
- 1930. Nov. Presidente; CNA (3) y Colegios Electorales de Senadores (6)
- 1931. Nov. Representantes (123)
- 1932. Nov. CNA (3) y Colegios Electorales de Senadores (6)

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Presidente				X				X				X			
Consejo Nac.		X		X			X	X		X		X			X
Senadores		X		X			X	X		X					X
Representantes	X			X			X			X			X		

Consecuencias de la competencia

- 1. CNA.** La correlación fue variando a medida que aumentaba la fragmentación del PC. Los batllistas recuperaron el control recién en 1930
- 2. Senado.** El batllismo perdió rápidamente su mayoría. En 1924, el PN alcanzó la mayoría y la mantuvo hasta 1933.
- 3. Diputados.** El PN consiguió la mayoría en 1928, pero su división interna generó un escenario de dispersión (nadie controlaba la mayoría de la cámara).
- 4. Presidencia** fue “cedida” por Batlle a no-batllistas en 1922 (Serrato) y 1926 (Campisteguy) para que el PC votara unido. Cuando fallece Batlle se cambia el criterio y se rompe el equilibrio (1930, Terra).

Presidentes

1903-1907 – José Batlle y Ordóñez (B)

1907-1911 – Claudio Williman (B) *

1911-1915 – José Batlle y Ordóñez (B)

1915-1919 – Feliciano Viera (B) *

1919-1923 – Baltasar Brum (B) *

1923-1927 – José Serrato (independiente)

1927-1931 – Juan Campisteguy (riverista)

1931-1933 – Gabriel Terra (B) *

Consejo Nacional de Administración

Tabla 1. Composición del Consejo Nacional de Administración¹

Elección	Partido Colorado					Partido Nacional	Total	Presidente CNA
	Total	Batllistas	<u>Vieristas</u>	Riveristas	Indend.			
1919 ²	6	2	4	-	-	3	9	PC
1920	6	3	2	1	-	3	9	PC
1922	6	2	2	1	1	3	9	PC
1924	5	2	-	1	2	4	9	PN
1926	5	2	-	-	3	4	9	PC
1928	5	3	-	-	2	4	9	PC
1930	6	5	-	-	1	3	9	PC
1932	6	6	-	-	-	3	9	PC

1. Cada dos años se renovaba 1/3 de los 9 miembros. Mandato de 6 años.

2. Elección realizada por la Asamblea General el 01/03/1919 según Disposición Transitoria

Tabla 2. Composición del Parlamento (1918-1933)¹

<i>Cámara de Representantes</i> ²						
Elección	Partido Colorado		Partido Nacional		Otros	
1919	63	<u>51%</u>	57	46%	3	2%
1922	63	<u>51%</u>	58	47%	2	2%
1925	61	<u>50%</u>	59	48%	3	2%
1928	59	48%	60	49%	4	3%
1931	55	45%	60	49%	8	7%
<i>Cámara de Senadores</i> ³						
Elección	Partido Colorado		Partido Nacional		Otros	
1918	15	<u>79%</u>	4	21%	0	0%
1920	14	<u>74%</u>	5	26%	0	0%
1922	12	<u>63%</u>	7	37%	0	0%
1924	7	37%	12	<u>63%</u>	0	0%
1926	6	32%	12	<u>63%</u>	0	0%
1928	5	26%	13	<u>68%</u>	0	0%
1930	6	32%	12	<u>63%</u>	0	0%
1932	7	37%	11	<u>58%</u>	0	0%

1. Subrayada la mayoría de cada cámara

2. Senadores electos por seis años. La cámara se renueva por tercios cada dos años.

3. Diputados electos cada tres años.

Ejemplo de la fragmentación del poder: año 1926

- Serrato, colorado independiente, ingresaba en el último año de su Presidencia.
- Herrera, líder del PN, era el Presidente del CNA
- CNA integrado por 2 batllistas, 2 colorados independientes, 1 riverista y 4 nacionalistas
- La Cámara de Representantes tenía mayoría colorada (50%) dividida entre batllistas, vieristas, riveristas y sosistas.
- El PN sufría el desprendimiento de dos diputados blancos radicales (expulsados) pero aun así contaba con el 47%
- El Senado estaba en manos del PN (12 en 19 senadores)

La designación de los ministros

Integración del Poder Ejecutivo (1923-1929)

	Presidente de la República	Ministerios			Presidente CNA	Ministerios			
		Interior	RR.EE.	Guerra y Marina		Hacienda	Industria y Trabajo	Instrucción	Obras Pub.
1923	José Serrato Independiente 01-03-23	Vicens Thievent Batllista 01-03-23	Manini Ríos Riverista 01-03-23	Roberto Riverós Independiente 01-03-23	Julio Ma.Sosa Batllista 01-02-23	Ricardo Vecino Vierista 26-03-20	José F. Arias Vierista 11-12-22	P. Blanco Acevedo Vierista 11-12-22	Santiago Calcagno Indpendiente 26-02-22
1924		Jiménez de Aréchaga Vierista 02-10-23	Juan Carlos Blanco Vierista 1924-12-22	Segundo Bazzano Batllista 12-03-25		Luis A. de Herrera PN 01-03-25	Luis C. Caviglia Vierista 1924-11-07	César M. Gutiérrez Batllista 15-05-25	Raúl Jude Vierista 2024-11-18
1925					Rufino T. Domínguez Independiente 12-03-25				Guillermo Ruprecht Independiente 13-04-26
1926	Juan Campisteguy Riverista 01-03-27	Eugenio Lagarmilla Riverista 01-03-27	Rufino T. Domínguez Independiente 01-03-27	Mendoza y Durán Independiente 01-03-27	José Batlle y Ordóñez Batllista 01-03-27	Pablo Minelli Batllista 10-03-27	E. Acevedo Álvarez Batllista 10-03-27	Rodríguez Fabregat Sosista 10-03-27	Víctor Benavides Independiente 10-03-27
1927									
1928					1929				

Un balance del presidencialismo bicéfalo

- El diseño institucional favoreció la **coparticipación** de los partidos y el desarrollo de la democracia competitiva
- Sin embargo, permitió al mismo tiempo la **fragmentación del poder**.
- Este sería un problema cuando la economía entrara en crisis (1930).
 - Las alianzas entre fracciones coloradas que en la primera mitad de los veinte garantizaban la gobernabilidad ya no alcanzarían para afrontar las restricciones e incertidumbre que imponían un escenario de crisis
 - Los detractores del diseño institucional –liderados por Herrera- desarrollarían enormes presiones sobre el presidente para modificar el diseño institucional.
 - El presidente Terra tampoco creía en el diseño y sus seguidores aliados a los herreristas apoyaron el autogolpe del 15 de marzo de 1933.