

La solución institucional de 1934 y su reformulación en las reformas de 1942 y 1967

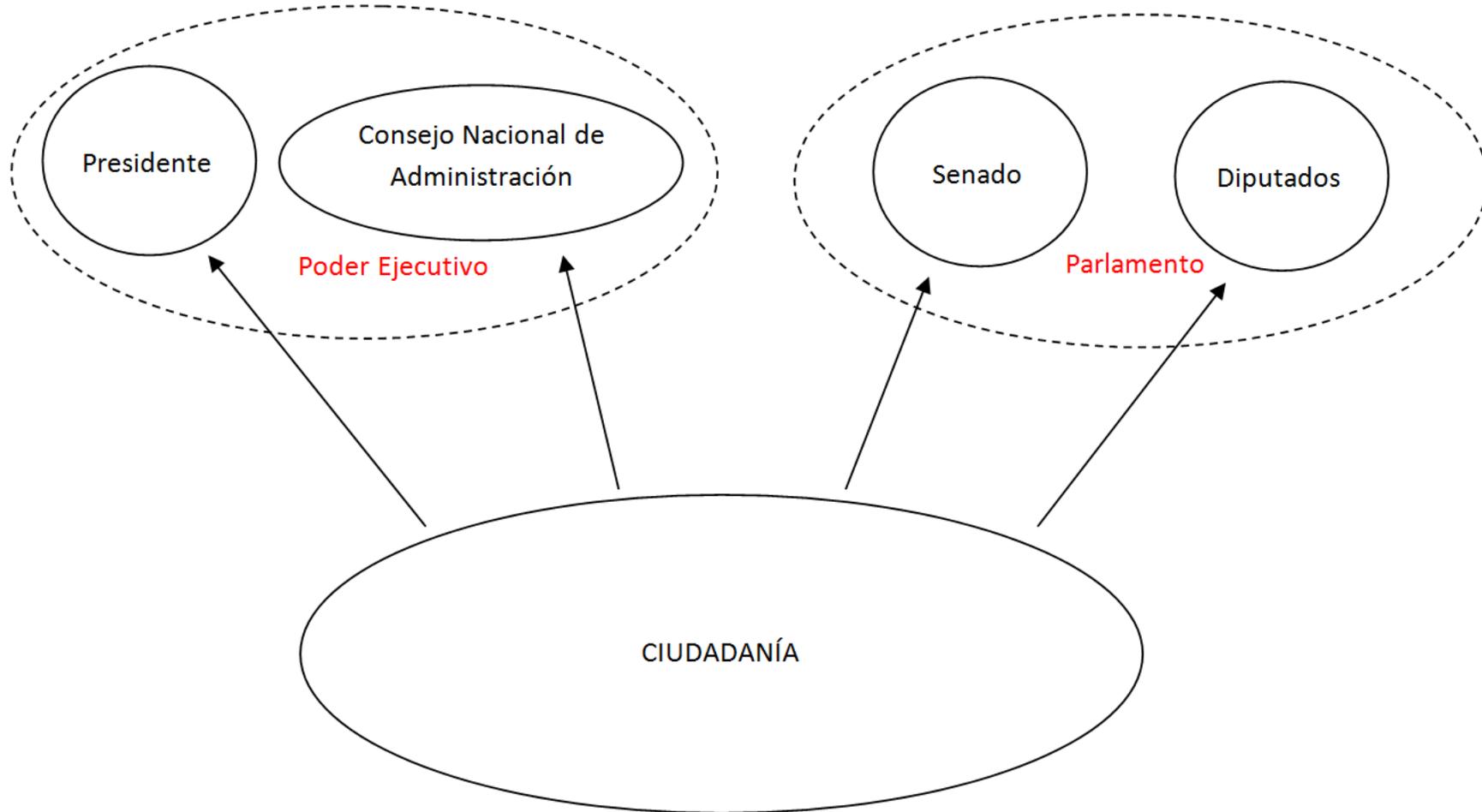
Sesión 7

Pregunta

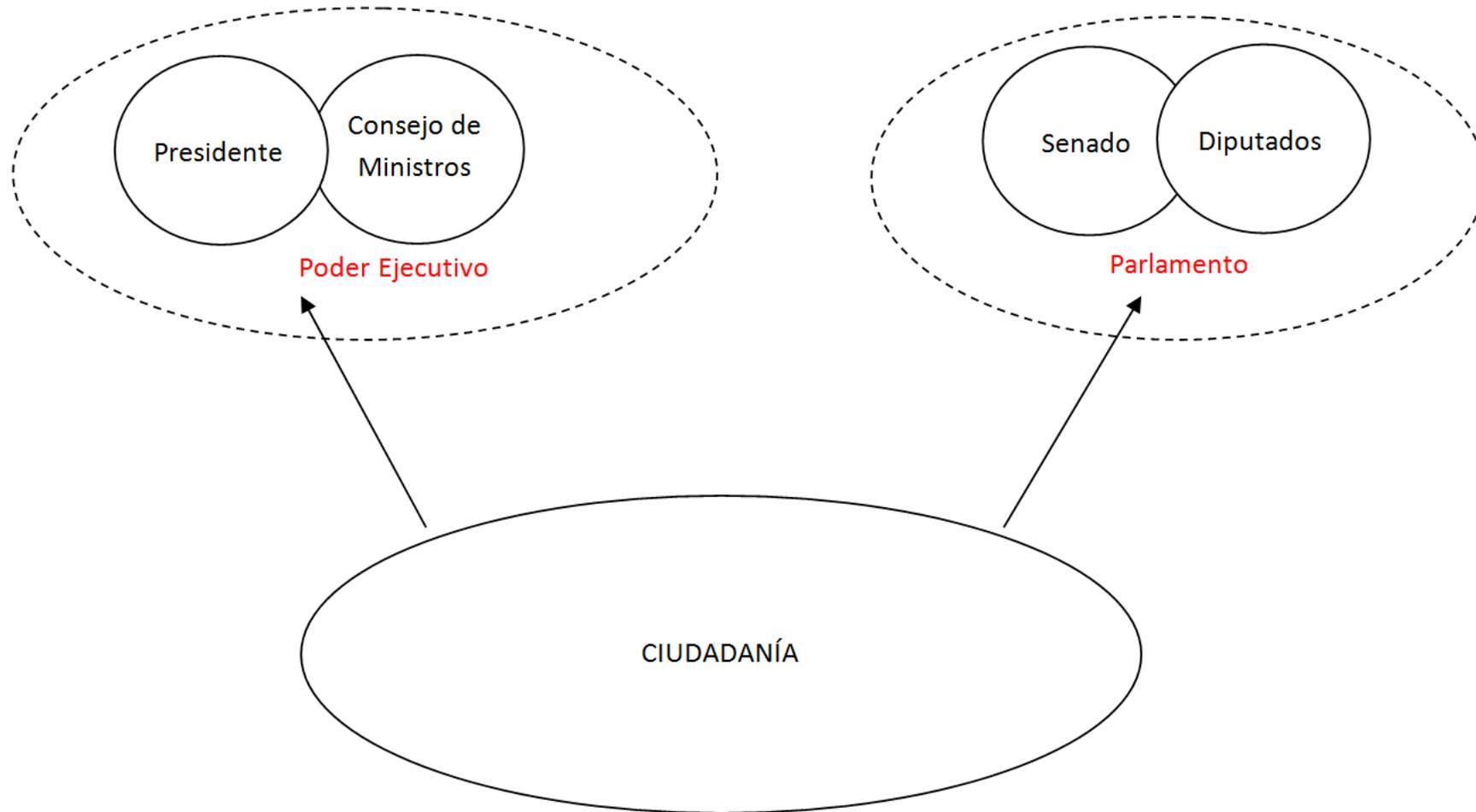
¿Puede el enfoque institucionalista contribuir a comprender la política del siglo XX?

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

El régimen de gobierno bicéfalo

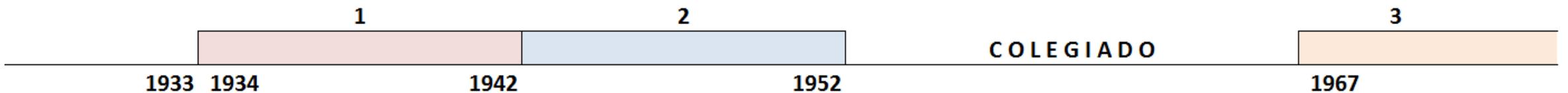


El nuevo régimen de gobierno



Tres versiones del modelo

1. La creación del modelo dúplex en 1934
2. El ajuste de 1942
3. El retorno con ajustes de 1967



La crisis del presidencialismo bicéfalo

- La crisis económica de 1929 encontró al sistema político fragmentado. Todos tenían algo de poder pero nadie podía hacerse cargo plenamente.
- La elección de Terra en 1930 supone un quiebre. Terra contribuye a consolidar el consenso respecto a que el régimen de gobierno era un problema.
- Herrera, tras la derrota, hizo énfasis en la necesidad de eliminar el CNA. Al principio Terra estaba en contra pero finalmente se plegó a la idea.
- Los caminos para una reforma eran complejos. El autogolpe fue la salida más cómoda para la coalición liderada por Terra y Herrera
- El 15 de marzo el presidente disolvió el Parlamento.

La creación del modelo en 1934

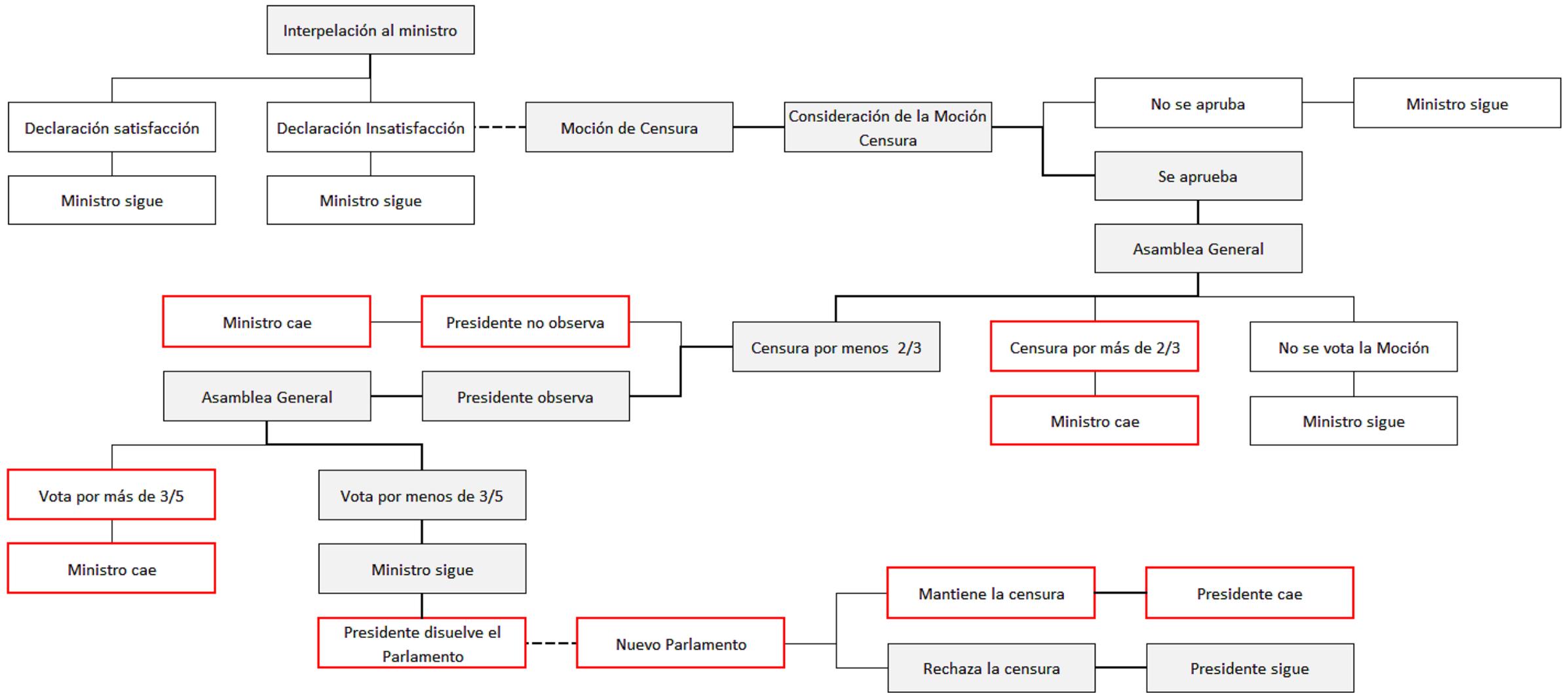
- Luego del Golpe de 1933, se elige una Asamblea Nacional Constituyente (déficit de legitimidad)
- La ANC rediseña el régimen de gobierno, elimina el CNA y crea el modelo dúplex (Presidente + Consejo de Ministros)
- Es una idea de Alberto Demicheli: "Esto es un adaptación, no la supresión del régimen colegiado".
- Gross Espiell y Arteaga (1991:35) sostienen que *"se pensó un régimen donde el trámite administrativo corriente fuera resuelto por el Presidente y sus ministros, quedando en manos del Consejo de Ministros el planteamiento de las grandes líneas políticas del gobierno"*.
- Además se introducen enmiendas tiendientes a la parlamentarización del régimen de gobierno

- **Presidente** (igual que en la Constitución de 1918).
 - Elegido en forma directa, por mayoría simple y doble voto simultáneo, para un período de cuatro años y sin reelección inmediata (debía esperar un período)
 - Nombra ministros entre *"ciudadanos que, por contar con el apoyo de su grupo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo y de acuerdo con la siguiente proporción: 6 para la mayoría y 3 para el segundo partido.**
 - Al PE se le otorga el monopolio de la dirección económica (el Parlamento no puede aumentar montos presupuestales).
 - Se le asigna iniciativa legislativa exclusiva en la creación de empleo público y endeudamiento externo. Se establece la iniciativa compartida de ambos poderes en la política impositiva

- **Consejo de Ministros** integrado por 9 miembros (igual al CNA)
 - Interior; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda; Obras Públicas; Salud Pública; Industria y Comunicaciones; Trabajo y Previsión Social; Justicia e Instrucción Pública
 - En 1935 se hará un reordenamiento y se creará Ganadería y Agricultura
 - El Consejo tiene reglas específicas de funcionamiento (es un cuerpo colegiado).
 - Lo convocaba el Presidente o una mayoría de ministros. Se decide por mayoría simple y los ministros podían revertir decisiones en reuniones posteriores.
 - Los ministros son responsables ante el Parlamento por sus políticas (pueden ser interpelados y censurados).

- **Parlamento bicameral**

- **Cámara de Senadores** con 30 miembros electos en una circunscripción única nacional, por representación proporcional y doble voto simultáneo, para un período de 4 años. La asignación de bancas era de 15 y 15 para los dos primeros partidos.
- **Cámara de Representantes** con 99 miembros electos en una circunscripción única nacional, por representación proporcional y doble voto simultáneo, para un período de 4 años. (la asignación de bancas en los departamentos es posterior).
- **Poderes parlamentarios:** Llamado a sala, pedidos de informes, censura y eventual caída del Poder Ejecutivo*
- Asamblea General podía levantar un veto por 3/5 de miembros.



- **Poder Judicial** integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, y Juzgados de primera instancia.
 - Miembros de la SCJ son electos por 2/3 de la Asamblea General
- **Gobierno Departamental**
 - Intendentes, Juntas Departamentales y Juntas Locales
 - JD de 11 miembros en Montevideo y 9 en los otros departamentos.
 - Intendentes y ediles electos por 4 años y con reelección el mismo día de la elección nacional
 - No tienen competencias en materia impositiva

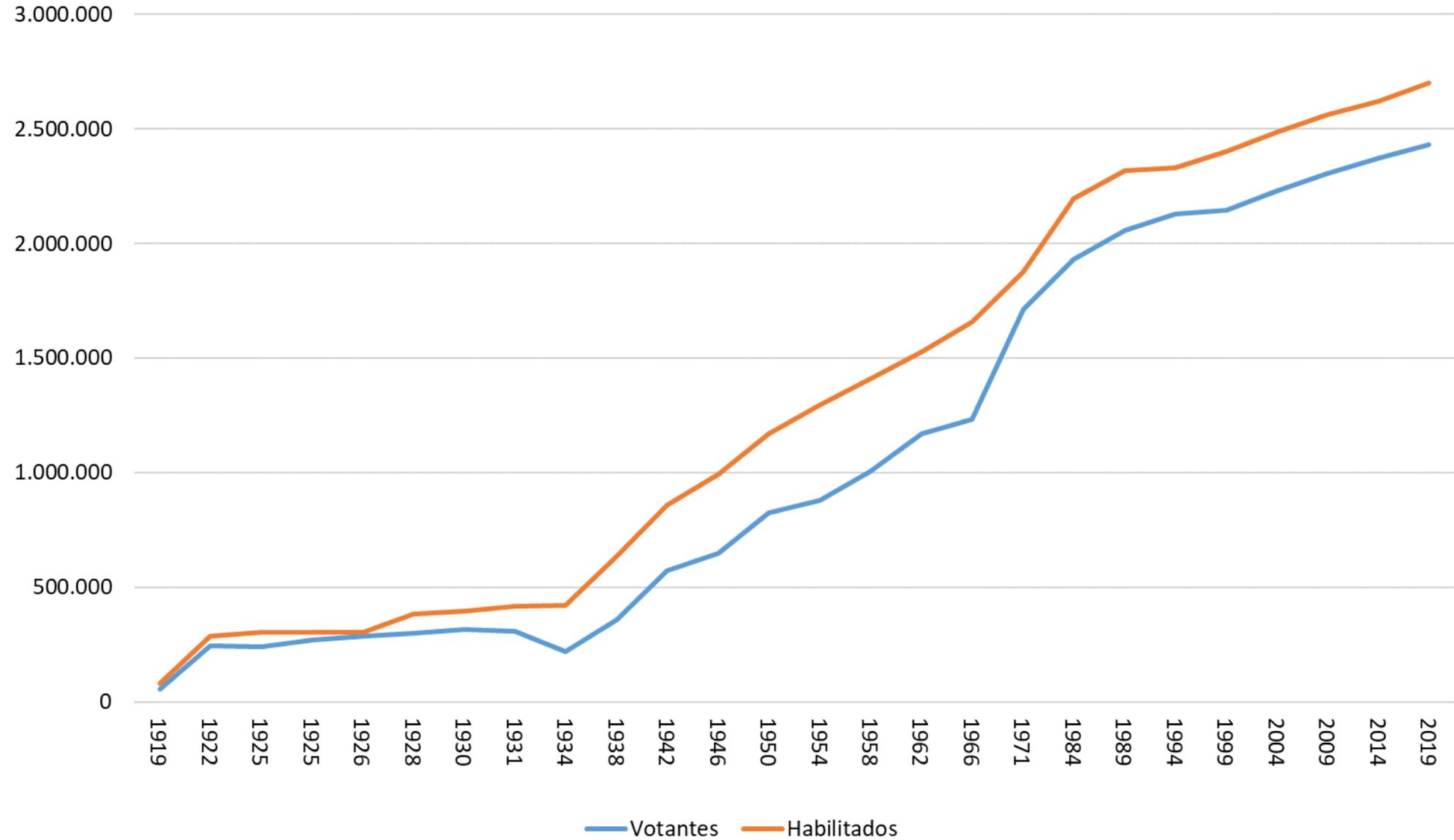
Otras piezas del diseño institucional

- Constitucionalización de la Corte Electoral
- Creación del Tribunal de Cuentas y del TCA (electos por 2/3 de la AG)
- Ley 9.515 Ley Orgánica Municipal (1935)
- Leyes 9.378 y 9.831 Leyes de Lemas (1934 y 1939)

Los problemas del régimen terrista

- Problemas de legitimidad nunca resueltos. Abstención del Batllismo y del PNI
- Elección de 1938 marcó la reapertura. El terrismo se divide por la sucesión entre baldomiristas y blancoacevedistas.
- Durante la presidencia de Baldomir se descompone la coalición golpista
- Los opositores también estaban divididos. Los batllistas se muestran dispuestos a reincorporarse al partido. Los nacionalistas independiente sólo lo harán con un lema propio.
- Los principales actores estaban dispuestos a encontrar una solución y la reforma constitucional es la clave para la salida. Sólo el Herrerismo y el blancoacevedismo* se oponían. Controlaban la Corte Electoral.
- El golpe de estado de febrero de 1942 posibilitó la salida

Participación electoral



El ajuste del modelo en 1942

- Modificó los dos aspectos más negativos del modelo
 - Consejo de ministros
 - Mecanismo de asignación de bancas del Senado
- Amezaga explicó el funcionamiento (1/3/1943):

“el PE tendrá a su cargo la dirección del gobierno en estrecha colaboración con la opinión pública expresada por la mayoría parlamentaria. El presidente adjudicará los ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo. No tendrá, por consiguiente, la facultad que ha tenido antes de designar y destituir ministros sin atender a las opiniones y directivas de las cámaras. Los ministros han dejado de ser simples secretarios de estado para convertirse en parte integrante y responsable del PE (...)

El Parlamento no se limitará a su función legislativa, se convertirá en órgano de contralor de la gestión de gobierno (...) El gobierno seguirá su política inspirándose en su conciencia y en los intereses del país. Y sólo cuando esta política se manifiesta en actos, caerá bajo la vigilancia y apreciación del Parlamento”

Consecuencias

- Gobierno de Unidad Nacional.
 - Amézaga 1 (1943-1945).
 - Coalición mayoritaria: Batllistas (3), Baldomiristas (3) y PNI (1).
 - Amézaga 2 (1945-1946).
 - Coalición mayoritaria: Batllistas (3), Blancoacedistas (3) y PNI (1)
 - Amézaga 3 (1946-1947).
 - Coalición minoritaria. Batllistas (5) y PNI (2).

- Gobierno de partido

- Berreta (1947).

- Partido mayoritario: Batllistas (5), Baldomiristas (1) y Blancoacevedistas (2).

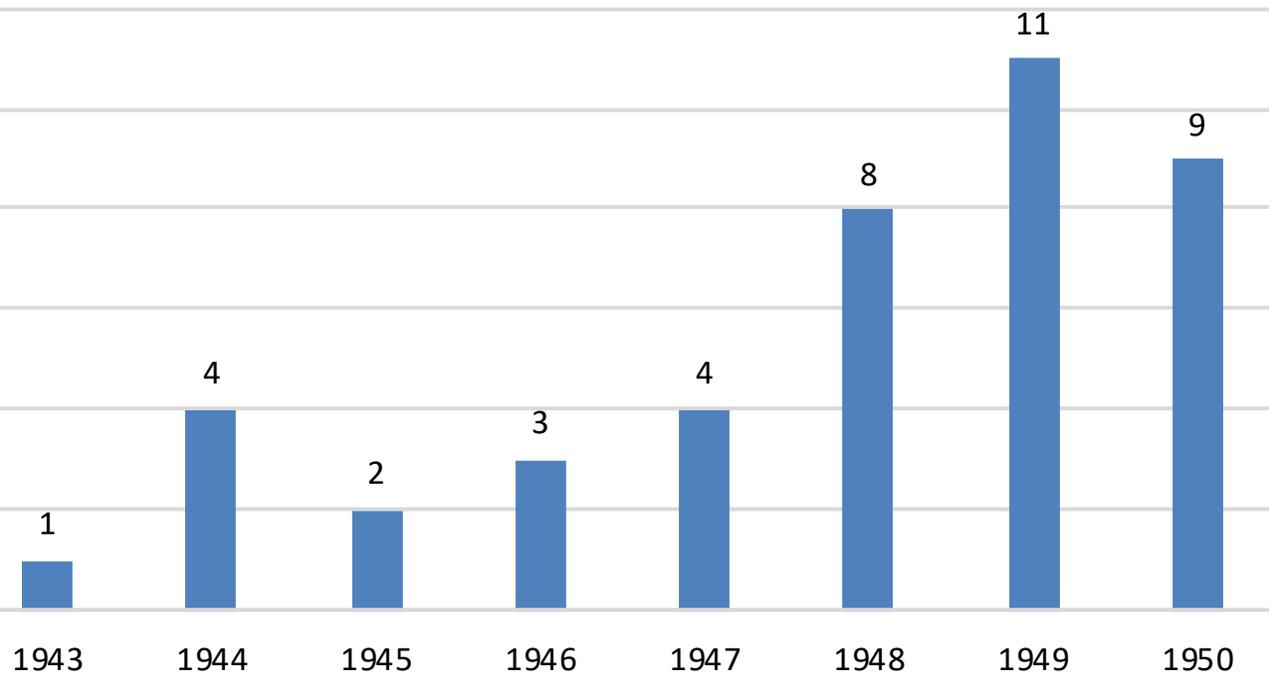
- Batlle Berres 1 (1947-1950).

- Partido mayoritario: Batllistas (7), Blancoacevedistas (2)

- Batlle Berres 2 (1950).

- Partido minoritario: Batllistas (8)

Interpelaciones

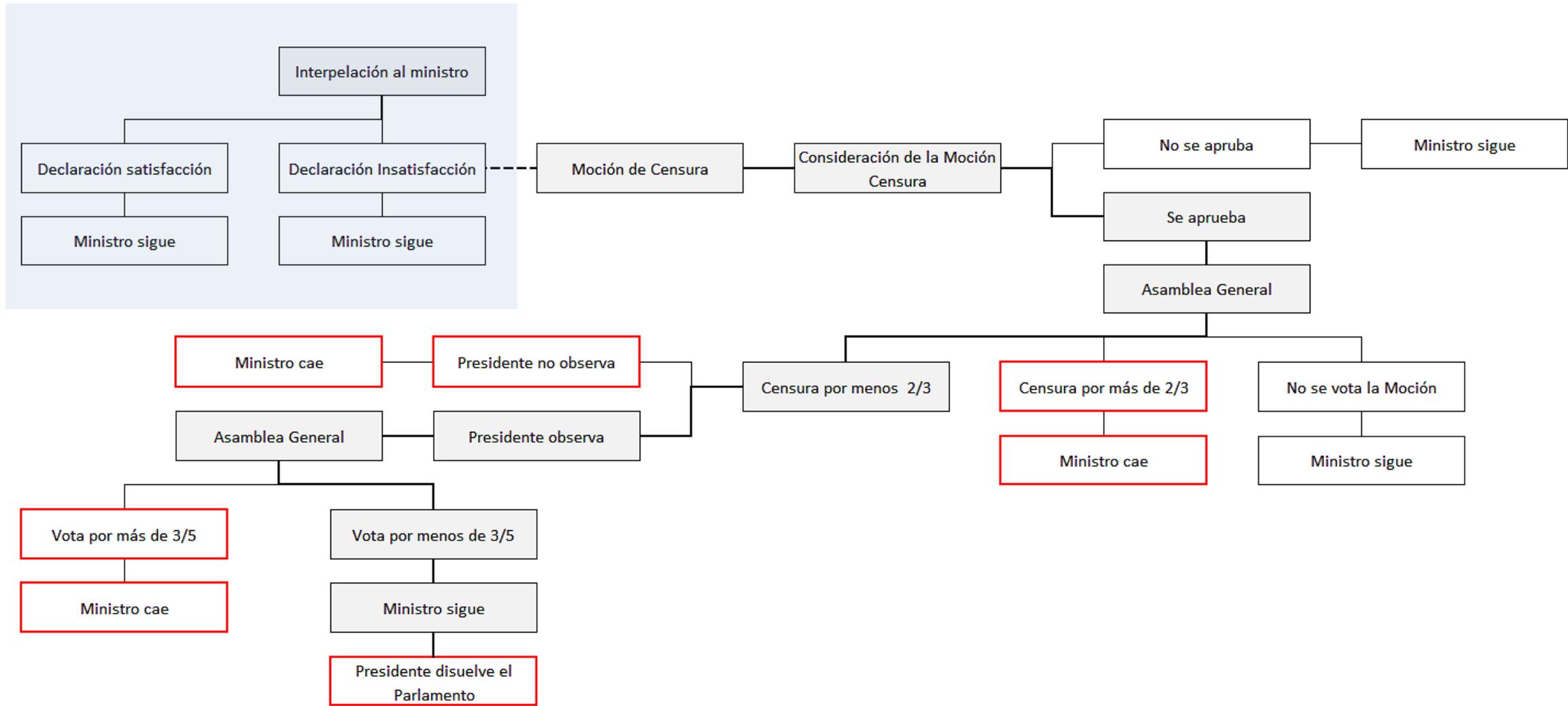


La opción por el colegiado

- Orientación programática del núcleo duro del Batllismo.
- Oportunismo de Herrera
- Factor Luis Batlle Berres
- Factor partidos keynesianos

1967. El retorno del modelo con ajustes

- La Constitución de 1967 marcó el retorno a la presidencia unipersonal
- Fortaleció al PE al otorgarle la iniciativa exclusiva en la creación de impuestos y en políticas de jubilaciones y pensiones.
- Retornó al modelo dúplex de 1942.
- Creó agencias que favorecieron el ejercicio eficiente del gobierno: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Banco Central y Oficina Nacional de Servicio Civil.
- Retomó el modelo de gestión de conflicto entre poderes pero eliminando la posibilidad de caída del Presidente



El presidencialismo con Ejecutivo dúplex y parlamentarizado como punto de equilibrio

- Visión crítica de la constitución de 1967
- El plebiscito de 1980
- El período reciente
- La reforma de 1996
- La alternancia como garantía de equilibrio