

TRES EXPERIMENTOS CONSTITUCIONALES. EL COMPLEJO PROCESO DE DISEÑO DEL PODER EJECUTIVO EN URUGUAY*

Three Constitutional Experiments. The Complex Design Process of the Executive Branch in Uruguay

Daniel Chasquetti¹

Resumen: La historia constitucional uruguaya destaca en el concierto latinoamericano por su inclinación a la experimentación institucional. Uruguay tardó noventa años en reformar su primera Constitución, pero en las siguientes cinco décadas aprobó cuatro reformas que afectaron los derechos políticos y sociales, el diseño del Estado, el equilibrio entre poderes y el sistema electoral. Este artículo analiza el proceso de reformas desarrollado entre 1918 y 1967 poniendo particular atención en el diseño de tres modelos distintos de organización del Poder Ejecutivo: el bicéfalo, el colegiado y el dúplex. Esos diseños buscaron evitar la concentración del poder en la figura del presidente y garantizar mecanismos para la coparticipación de los partidos en la conducción del Estado. El artículo propone interpretar el proceso de creación de modelos institucionales como sofisticados experimentos guiados por el ensayo y el error, y orientados a alcanzar un punto de equilibrio satisfactorio para los distintos actores políticos.

Palabras clave: presidencialismo, Poder Ejecutivo, reforma constitucional.

Summary: The Uruguayan constitutional history stands out in the Latin American concert for its inclination to institutional experimentation. Although it took Uruguay ninety years to reform its first Constitution, within the following five decades the political system approved four institutional reforms that affected the political and social rights, the design of the State, the balance between the State powers and the electoral system. This article analyzes the process of reforms developed between 1918 and 1967, considering particularly the design of three different models of organization of the Executive Power: the two-headed model, the collegiate model and the duplex model. These designs sought to avoid the concentration of power in the person of the president and to guarantee some mechanisms for partisan participation in the autonomous bodies of the State. The article proposes to interpret the process of creating institutional models as sophisticated experiments guided by trial and error, and aimed at reaching a satisfactory point of equilibrium for the different political actors.

Key words: presidentialism, Executive Power, Constitutional reform.

* Artículo recibido el 30/11/2017 y aceptado el 19/03/2018.

1 Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: dchasquetti@gmail.com

1. Introducción

Uruguay es el país latinoamericano que más experimentos institucionales ha realizado en materia de diseño del régimen de gobierno. En 1918 reformó su primera Constitución y luego la volvió a enmendar en 1934, 1942, 1952, 1967 y 1997. La historia política describe esa sucesión de cambios como un proceso complejo, contradictorio e incluso errático, pero como bien señala Pérez Antón (1989, p. 113), dichas reformas han girado en torno a dos vectores. Por un lado, desarrollaron un “edicto perpetuo” (expresión acuñada por el constitucionalista Justino Jiménez de Aréchaga) de preceptos constitucionales² y, por otro, han diseñado y rediseñado la orgánica del gobierno, en un proceso pautado por el método del ensayo y error. En este artículo estamos interesados en examinar el segundo vector de reformas vinculadas a la experimentación institucional en torno a dos problemas sustantivos: cómo debe estar organizado el Poder Ejecutivo y la creación de espacios institucionales para la efectiva coparticipación de los partidos.

Las sucesivas reformas del Ejecutivo establecieron tres diferentes modelos de organización orientados a evitar la concentración de poder en la persona del Presidente de la República. Los cambios en materia de coparticipación estuvieron inspirados en la voluntad y el deseo de la oposición por alcanzar posiciones que permitieran influir en el rumbo del país. Los debates reformistas muestran que ambos problemas estuvieron íntimamente vinculados y condicionaron el diseño de los modelos de organización del Poder Ejecutivo.

El primer experimento fue el *Ejecutivo bicéfalo* de la Constitución de 1918, el cual fue el resultado de un pacto entre los dos grandes partidos. Los cambios políticos y la crisis económica de fines de la década del veinte mostraron los límites de dicha fórmula institucional para garantizar estabilidad política en tiempos de turbulencia. El siguiente experimento fue el *Ejecutivo dúplex* de la Constitución de 1934 que, en cierto modo, supuso una solución racionalizada a los problemas observados en el modelo anterior. Sin embargo, su primera versión estuvo contaminada por las características inusuales de la coyuntura política. La voracidad de cargos institucionales, la mutua desconfianza de los socios de la coalición reformista y sobre todo, la vocación excluyente de los mismos, pusieron en entredicho a ese formato. No obstante, una década más tarde su reformulación en clave democrática derivó en un verdadero hallazgo institucional en materia de estabilidad y eficacia. Sin embargo, ese rediseño tampoco se transformó en un punto de equilibrio porque actores políticos importantes, como el *Batllismo* dentro del Partido Colorado (PC) o el *Herrerismo* dentro del Partido Nacional (PN), buscaban aún imponer sus preferencias programáticas u obtener ventajas políticas de corto plazo. El tercer experimento constitucional fue el *Ejecutivo colegiado* de la Constitución de 1952, el cual convivió

2 El “edicto perpetuo” de la Constitución uruguaya estaría integrado por la filosofía y organización republicana y democrática del país; la igualdad de los ciudadanos ante la ley; la libertad de cultos y separación de la Iglesia del Estado; la consagración de derechos individuales y sociales; la separación de poderes; una ciudadanía igualitaria y universal; y un pluripartidismo coparticipativo (ver Pérez Antón, 1989).

con otra profunda crisis económica. Su derogación bajo el prontuario de ineficiencia e inoperancia sepultó dramáticamente al modelo pese a ser una de las innovaciones más audaces de la historia constitucional de América Latina.

La primera sección del ensayo presenta una somera descripción de los dilemas institucionales del siglo XIX uruguayo, motivados principalmente por las dificultades que imponía un marco constitucional poco apropiado para las circunstancias de la época. La segunda sección describe los tres experimentos institucionales con sus correspondientes modelos. Allí se procura explicar las razones por las cuales fueron impulsados y las circunstancias que condicionaron su funcionamiento. La última sección analiza las razones de la experimentación, las preferencias de los actores reformistas y la racionalidad de cada resultado alcanzado.

2. La inestabilidad política del siglo XIX y las soluciones para-constitucionales

Hubo un tiempo en que Uruguay fue un país endeble, inestable y violento. Nos referimos a los primeros cuarenta años de su vida independiente, donde además de ser una nación pobre y con escasa población, registró en su vida política caracterizada por los continuos alzamientos, revoluciones y cuartelazos, además de una guerra civil internacional que duró más de una década. Durante esos cuarenta años, 23 individuos ocuparon el cargo de Presidente de la República, pero solo 8 habían sido electos por procedimientos constitucionales³. En ese lapso, el Poder Legislativo permaneció cerrado la cuarta parte del tiempo (24%) y la Alta Corte de Justicia ni siquiera llegó a constituirse (Pivel Devoto, 1966). Muchos estudios señalan que las razones de la inestabilidad inicial obedecieron a la inadecuación del formato institucional diseñado por los constituyentes de 1830 (Gros Espiell y Arteaga, 1991; Pivel Devoto, 1994).

La primera Constitución era un típico texto presidencialista de la época, con grandes problemas para reconocer la realidad política y económica del país, así como las herencias institucionales dejadas por el período colonial y el proceso revolucionario. La Constitución era censitaria (negaba derechos políticos a los analfabetos, extranjeros, soldados de línea y jornaleros a sueldo) y carecía de criterios para determinar cómo debía formarse el padrón electoral. Diferentes normativas establecieron mecanismos para la creación de un Registro Cívico pero todas fueron incapaces de alumbrar un régimen general y coherente⁴. A su vez, como todos los textos decimonónicos, la Constitución no fue pensada para funcionar con partidos o proto-partidos, pues el sistema electoral era mayoritario y tendía a excluir permanentemente a

3 Los restantes Presidentes fueron los Presidentes del Senado que sucedieron a los mandatarios depuestos con el fin de completar el mandato o simplemente, eran líderes de un alzamiento militar triunfante.

4 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 de vida independiente, esto efectivamente funcionó así. Pivel Devoto (1994, p. 272) sostiene que en esos años *“los Jueces de Paz fabricaban innumerables pliegos de votos falsos, con el amparo de los Jefes Políticos departamentales”*. En 1853, se aprobó una ley que establecía un plazo de seis meses en el año electoral para la conformación del padrón de votantes.

los grupos opositores al gobierno. Finalmente, el texto constitucional determinaba que el Presidente sería electo en la Asamblea General (reunión de ambas cámaras), por lo cual las elecciones legislativas se tornaban muy importantes, pero carecían de garantías para asegurar que el escrutinio fuera limpio y el resultado aceptado por todos los competidores.

2.1. *La creación de la coparticipación territorial*

Desde su independencia, la política uruguaya estuvo caracterizada por la competencia entre bandos o proto-partidos que más tarde se transformarían en partidos y fracciones. Por ejemplo, ya en la primera elección legislativa de agosto de 1830, los dos principales caudillos del proceso de emancipación, Rivera y Lavalleja, elaboraron listas de candidatos y compitieron por el favor de un electorado extremadamente restringido⁵. El episodio más relevante en la configuración de la competencia política se produjo en septiembre de 1836 cuando Rivera (Presidente entre 1830 y 1834) se levantó en armas contra el gobierno del Presidente Oribe. La *Batalla de Carpintería* dio origen a los partidos políticos, aunque en esa instancia eran tan sólo bandos en un campo de batalla. Esa división estaría presente en el origen de la Guerra Grande, el conflicto bélico más largo y traumático que sufrió el país, que incluyó a los bandos políticos uruguayos y argentinos, pero también a los gobiernos de Brasil, Francia y Gran Bretaña. Ni el fin de la contienda, bajo el lema “ni vencidos ni vencedores”, ni el impulso anti-partidario desatado a mediados de la década de 1850 (conocido con el nombre de *fusionismo*⁶), consiguieron extinguir la pasión ciudadana por los partidos políticos⁷.

Si bien los partidos nacieron en 1836, su desarrollo y consolidación tardó más de medio siglo. Desde un principio las formaciones partidarias fueron coaliciones de grupos liderados por líderes urbanos (doctores) y rurales (caudillos)⁸. Ambas

5 En la elección del 1º de agosto de 1830, los partidarios de Fructuoso Rivera presentaron una única lista de candidatos, en tanto los de Juan Antonio 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, p. 33). Así fue como la política uruguaya presenció el primer error de coordinación electoral de su historia.

6 La política de fusión se origina en un Manifiesto del ex canciller del Gobierno, Andrés Lamas, dirigido desde Brasil a sus compatriotas en julio de 1855. Allí se llama abandonar las viejas divisas en procura del desarrollo de un país estable. Estas ideas tuvieron gran receptividad entre la clase culta y doctoral de la ciudad, quien rápidamente la acuñó como expresión patriótica de unidad (“orientalidad”) y, al mismo tiempo, como freno a los impulsos siempre latentes de los “caudillos” rurales. La política de fusión vivió su momento de auge durante la presidencia de Gabriel Pereira (1856-1860) y comenzó a debilitarse durante el gobierno de Bernardo Berro, en virtud del empuje político de los caudillos, quienes actuaban en nombre de las divisas que precisamente se pretendía anular (al respecto, consultar Barrán, 1988).

7 Durante doce años (1839-1851), las tropas de Oribe y los federalistas argentinos sitiaron la ciudad de Montevideo donde se refugiaba el gobierno del PC y de los unitarios argentinos.

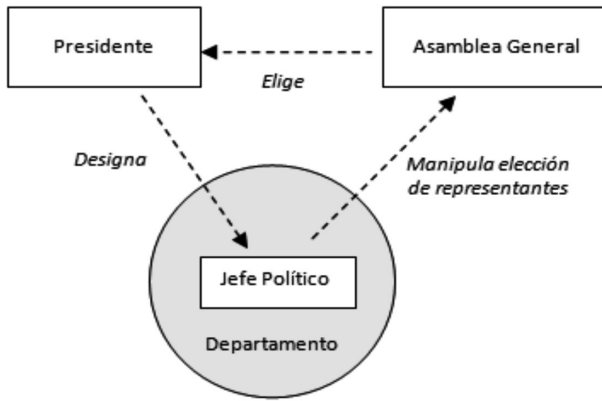
8 Los doctores eran un grupo social homogéneo proveniente de familias patricias cuyo poder económico había declinado (Real de Azúa, 1982); ejercían una fuerte influencia en la opinión pública a través de la publicación de periódicos, la redacción de proclamas o la divulgación de doctrinas liberales. Los caudillos, en cambio, residían en el interior del país y eran normalmente hacendados; ejercían influencia sobre

colectividades políticas cortaban longitudinalmente a la sociedad uruguaya, pero sus fracciones tendían a representar intereses muy diferentes. Como el Estado era extremadamente débil, quienes quisieran ser presidentes y no fueran caudillos nacionales, debían contraer compromisos con los caudillos pues ellos garantizaban el orden (fungían como policía y controlaban las estructuras judiciales). Los caudillos se encargaban de organizar las elecciones junto a las autoridades formales, por lo que tenían la llave de la elección legislativa en cada departamento. Dado que la selección del Presidente de la República se realizaba en la Asamblea General, el ganador siempre terminaba condicionado por las preferencias del poder local. Los presidentes, por tanto, eran autoridades cargadas de compromisos, salvo cuando el electo fuera un caudillo de alcance nacional (Frucutoso Rivera o Venancio Flores). Cuando los presidentes eran políticos urbanos o caudillos con una limitada influencia, la gobernabilidad quedaba atada al reconocimiento de la distribución preexistente de poder territorial⁹. Pérez Antón (1988) señala que, en ese tiempo, no sería exagerado considerar *“al Presidente como un primus inter pares de Jefes Políticos (territoriales)”*. Como la Constitución otorgaba al presidente la potestad de designar a los Jefes Políticos Departamentales, un adecuado manejo de los nombramientos podía garantizar la continuidad de un partido en el poder en forma indefinida. Bajo esas condiciones, la oposición carecía de grandes oportunidades para influir en las decisiones del gobierno, pues tan solo alcanzaba representación parlamentaria en aquellos departamentos donde sus caudillos ejercían dominio. El esquema, como podrá apreciarse era altamente pernicioso para el desarrollo de una política plural que garantizara la estabilidad y la paz social.

la población rural gracias a su notable carisma y a los vínculos de dependencia con los habitantes de sus tierras. En épocas de guerra, los caudillos reclutaban y movilizaban ejércitos de subordinados y en tiempos de paz, organizaban a sus adeptos para participar en las causas electorales determinadas por sus compromisos políticos. Los doctores tendían a ser más programáticos e ideológicos, y los caudillos más pragmáticos e intuitivos (Chasquetti, 2017).

9 Barrán y Nahum (1971, p. 87) afirman que *“hasta 1876 no existió -salvo excepcionales períodos de paz política y presidentes muy conscientes de la jerarquía moderna de su función, como Bernardo Berro- un gobierno central que gobernarse todo el país. 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”*.

Diagrama 1. Poder local y Parlamento en la Constitución de 1830



Fuente: Elaboración propia.

Cuando en 1868 el Presidente colorado Lorenzo Batlle decidió gobernar con su partido y designar Jefes Políticos Departamentales de su confianza, el equilibrio auto inducido (Diagrama 1) se rompió. La oposición no tuvo otra opción que organizar su ejército y marchar a la guerra. La contienda entre el gobierno y los revolucionarios comandados por Timoteo Aparicio se extendió por dos años¹⁰. La Paz de Abril, firmada el 6 de abril de 1872, estableció el desarme de los revolucionarios, el sobreesimimiento de las causas políticas y la realización de elecciones ese mismo año. Pero el acuerdo trajo consigo una innovación institucional de suma importancia. Incluyó una cláusula no escrita que obligaba al Presidente -y sus sucesores- a conceder las Jefaturas Políticas de cuatro departamentos (Cerro Largo, Florida, Canelones y San José) al PN. Esto permitiría que la oposición estuviese representada en la Asamblea General con por lo menos 12 diputados y 4 senadores. El pacto no fue documentado porque contravenía a los artículos 118 y 119 de la Constitución que otorgaban al Presidente la potestad discrecional de designar las jefaturas departamentales. Así nacía el precepto de la coparticipación, como un instituto para-constitucional que modificaría para siempre la forma de competencia entre los partidos uruguayos.

Pérez Antón (1988) señala que la coparticipación permitió la pacificación del país, pues los partidos abdicaron de la idea de exterminar, al contrario, comenzando a admitirse recíprocamente como sujetos de gobierno. En ausencia de elección

¹⁰ Los combates de la Revolución de las Lanzas se parecían a las batallas montoneras de la independencia pues los jinetes con lanza dominaban la escena. Pivel Devoto (1966, p. 327) afirma que unos 16 mil individuos tomaron parte de la contienda y que el saldo en víctimas fue realmente alto. Barrán y Nahum (1971, p. 88) sostienen que el poder coactivo del Estado era en ese entonces muy débil. Las armas que utilizaba el ejército eran viejas y los revolucionarios fácilmente podían equilibrar la contienda. La guerra civil fue básicamente un combate de caballerías. Al no poder destruirse al enemigo, el conflicto se perpetuaba hasta volverse crónico.

nes libres y con garantías, la coparticipación permitió pluralizar el Parlamento pues los Jefes Políticos opositores garantizaban la elección de los representantes de sus propios partidos. El acuerdo 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).

En la década siguiente, los presidentes respetaron la cláusula no escrita de la Paz de Abril, aún en los períodos de excepción como la dictadura de Lorenzo Latorre (1876-1879). Sin embargo, entre 1880 y 1885, el Parlamento creó seis nuevos departamentos por lo que la distribución del poder político-territorial se distorsionó¹¹. En la Asamblea General, la oposición se volvió más pequeña y menos influyente mientras el PC fortaleció sus posiciones y su pulsión hegemónica de poder. La situación comenzó a agravarse en 1890, cuando el Presidente colorado Julio Herrera y Obes designó sólo tres jefes políticos nacionalistas (uno menos de lo que correspondía) y en los años posteriores, la tensión entre el Directorio del PN se fue agravando. Juan Idiarte Borda, electo Presidente en marzo de 1894, mantuvo la orientación excluyente en los nombramientos pese a carecer de un gran apoyo político en su propio partido¹². En las elecciones legislativas de 1896, Borda intentó mejorar sus respaldos parlamentarios mediante la manipulación del resultado electoral lo cual desató una nueva revolución del PN. La guerra civil se extendió durante once meses hasta que en agosto de 1897 el Presidente fue asesinado¹³. Su sucesor, Juan Lindolfo Cuestas, firmó un acuerdo de paz conocido con el nombre de “Pacto de La Cruz”, donde se renovó el compromiso de la coparticipación territorial basada en el otorgamiento de seis jefaturas políticas departamentales a la oposición.

Este acuerdo, sin embargo, no supuso un punto de equilibrio para los partidos. Al iniciarse el nuevo siglo, la mayoría del sistema político pensaba que el país no podía desarrollarse con un territorio dividido en feudos con autogobiernos. Además, comenzó a consolidarse la idea de que la Presidencia de la República era una institución problemática, pues la estabilidad del país dependía del talante del mandatario de turno y su predisposición a negociar con el partido opositor. Si eso no ocurría la posibilidad de una nueva guerra siempre estaría latente.

11 Esos cambios estuvieron motivados por las disputas internas del gobernante PC, pues sus promotores buscaban obtener ventajas en la Asamblea General con vistas a la elección presidencial (cada nuevo departamento suponía un jefe político más que garantizaba una banca en el Senado y por lo menos dos diputados en la cámara baja). Esta situación modificó la estructura de distribución del poder entre los partidos.

12 La elección presidencial de 1894 fue extremadamente complicada debido a la división del PC. La candidatura del poco carismático Juan Idiarte Borda consiguió abrirse paso luego de 21 votaciones fallidas en la Asamblea General (Vanger, 1991).

13 Juan Idiarte Borda fue un presidente poco afecto a la negociación. A pocos meses de asumir ya enfrentaba severos conflictos con la oposición y con algunos sectores del propio PC. El magnicidio se concretó el 25 de agosto de 1897, cuando el Presidente concurría a un *Te Deum* en la Iglesia Matriz de Montevideo que conmemoraba un nuevo aniversario de la Independencia del país. Vanger (1991, p. 39) sostiene que el origen de la tragedia debe hallarse en el nivel de polarización política que vivía un país en plena guerra civil.

2.2. *El fin de la coparticipación territorial y la adopción de un nuevo formato institucional*

En 1903, la Asamblea General eligió como Presidente al líder colorado José Batlle y Ordóñez, quien pretendía terminar con la división territorial del país y, al igual que su padre¹⁴, pretendía desarrollar un gobierno de partido. Por diferentes razones sobre las cuales no abundaremos, el propio gobierno generó las condiciones para un nuevo alzamiento militar del PN en 1904. La guerra se extendió por ocho meses hasta que fue herido de muerte el jefe revolucionario, Aparicio Saravia. La pérdida de su principal líder desmovilizó al ejército nacionalista, por lo que su Directorio debió negociar un acuerdo de paz (“Paz de Aceguá”) en clara situación de desventaja: los rebeldes serían desarmados y no habría cláusula de coparticipación. El saldo en muertes fue el más alto de la historia y el resultado condicionó la política de las siguientes décadas.

Ante el triunfo colorado y la popularidad creciente de Batlle, el PN debió reconocer que la vía armada era una alternativa cancelada para el acceso al poder. El camino viable consistía en transformarse en un partido cívico que luchara por modificar las reglas excluyentes y establecer el voto secreto, sufragio universal y representación proporcional en la elección legislativa. La Constitución de 1830 preveía un complejo mecanismo de reforma donde las iniciativas debían contar con la aceptación de tres legislaturas consecutivas (Gros Espiell y Arteaga, 1991). Por esa razón, la legislatura electa en 1907 declaró ingeniosamente su interés en reformar los mecanismos de reforma de la Constitución; la siguiente legislatura, elegida en 1910, confirmó la decisión proponiendo tres mecanismos alternativos; finalmente, la legislatura de 1912, aprobó por dos tercios de sus miembros cuál sería el camino para emendar la Constitución: la elección de una Convención Nacional Constituyente¹⁵.

En setiembre de 1915, el Parlamento aprobó una ley especial para elegir a los integrantes de la Convención que garantizaba, por primera vez en la historia, el sufragio universal masculino, el voto secreto y una fórmula de asignación de escaños cuasi proporcional. Esta decisión sería clave para modificar el esquema político instalado en 1904. Los historiadores sostienen que el PC accedió a reformar la Constitución para evitar nuevos alzamientos del PN¹⁶, pero también porque la fracción mayoritaria de ese partido confiaba en que podría imponer su propio proyecto de reforma.

14 José Batlle y Ordóñez era hijo de Lorenzo Batlle, presidente entre 1868 y 1872. Su actuación pública comenzó en 1886 como Jefe Político departamental de Minas (Vanger, 1983).

15 La ley aprobada el 28 de agosto de 1912 establecía que para reformar la Constitución se debía declarar la conveniencia del cambio con el voto de 2/3 de miembros de ambas cámaras. Si eso ocurría, el Poder Ejecutivo debía convocar elecciones para una Convención Nacional Constituyente compuesta por el doble de miembros de la Asamblea General. El proyecto aprobado por esa Convención debería ser plebiscitado ante la ciudadanía lo cual supuso un cambio drástico en el concepto de soberanía (Nahum, 1975).

16 Desde 1904 en adelante siempre hubo rumores de posibles levantamientos armados del PN. La correspondencia de embajadores y cónsules uruguayos en Argentina y Brasil con el Poder Ejecutivo muestra que esa posibilidad siempre fue monitoreada con preocupación por el gobierno uruguayo. El intento más audaz se registró en 1910. Tras abstenerse el PN en las elecciones legislativas, sus caudillos rurales se alzaron en armas en cuatro oportunidades. Los levantamientos fueron controlados por el ejército y una nueva ley electoral que mejoraba las posibilidades de la oposición favorecieron la estabilidad (Barran y Nahum, 1983; Vanger, 1991; Nahum, 1975).

El debate sobre la reforma se desató en marzo de 1913 con la publicación de los *Apuntes sobre la reforma constitucional* del Presidente Batlle, donde proponía sustituir la Presidencia de la República por un órgano colegiado de nueve miembros¹⁷. Batlle argumentaba su propuesta por el temor que representaba la concentración de poder en torno a la figura del Presidente de la República¹⁸. Si bien existían buenos argumentos para sostener que la concentración de poder en una persona era realmente un problema, la iniciativa de reforma no fue bien recibida por la mayoría de los actores del sistema político. Mientras el PN interpretó la propuesta como una jugada del partido de gobierno para perpetuarse en el poder (conclusión lógica pues para alcanzar una mayoría en el seno del colegiado la oposición debería ganar por lo menos cuatro elecciones consecutivas)¹⁹, el PC se dividió rápidamente entre colegialistas leales al Presidente y anti-colegialistas que coincidían con la crítica de los nacionalistas²⁰.

La elección de la Convención Nacional Constituyente, realizada el 30 de julio de 1916 marcó un inesperado triunfo de las listas anti-colegialistas, lo cual fue interpretado como una derrota del *Batllismo*. La contundencia del resultado fue tan dramática que el Presidente Feliciano Viera (que había sucedido a Batlle un año antes) decretó un “alto” al programa de reformas económicas y sociales que el gobierno venía impulsando. Pese a que el nuevo escenario hacía presagiar el fracaso de la propuesta de Batlle, en enero de 1917 la situación tendría un segundo giro inesperado. En ese mes se llevó a cabo la elección legislativa regular, suspendida el año previo

17 Los puntos más relevantes eran los siguientes: i) el Poder Ejecutivo estaría integrado por una Junta Nacional de Gobierno de 9 miembros, dos de ellos elegidos por el Parlamento y los restantes por la ciudadanía. Los primeros tendrían un mandato de 6 años y los otros un mandato de 7 años, renovándose a razón de uno por año; ii) las prerrogativas del Ejecutivo eran similares a las de la Constitución de 1830 (iniciativa legislativa, veto total y parcial, sin poder de decreto) pero adquiriría además el poder de referéndum contra las decisiones del Parlamento (con el voto de los 2/3 de los miembros de la Junta); iii) los Gobiernos Departamentales reproducirían la estructura colegiada nacional con una Junta Departamental (ejecutivo) y una Asamblea Representativa (legislativo).

18 En 1916, en una columna publicada en el Diario El Día, Batlle explicó: “*Viajaba por Europa cuando mi nombre sonaba ya como candidato a la segunda presidencia de la República. Realmente no sentía yo un gran halago si la nueva presidencia iba a ser una de tantas y si el país, después de terminado mi nuevo periodo, había de quedar como antes. Mientras mi candidatura se afianzaba, paseaba yo por Francia y Suiza donde estudiaba de cerca los mil aspectos de una vida política democrática, y entonces comparaba formas políticas de los estados europeos con la arcaica y vetusta constitución de mi país. Recordaba yo que por nuestra Constitución de 1830 estábamos constantemente expuestos a que la suerte nos deparara un presidente de malas intenciones, y con la suma de las facultades realmente extraordinarias que le otorga nuestra Carta Fundamental, se llevara todo por delante, arrasara con las instituciones y sumiera al país en la más negra de las dictaduras. (...) Pensé, entonces, que lo mejor que podía hacer era librar al país de los peligros con que le amenazaba constantemente nuestra Constitución, con su sistema de poder ejecutivo unipersonal...*”. Ver <http://www.enlacesuruguayos.com/Jose.Batlle.y.Ordonez.htm> [Acceso: 22/7/2015].

19 En la prensa, los anti-colegialistas denominaron la propuesta como el “porfiriato oriental” en alusión al presidente mexicano Porfirio Díaz que durante tres décadas se mantuvo en el poder (Vanger, 1991).

20 Los anti-colegialistas estaban liderados por el senador Pedro Manini Ríos, ex secretario personal de Batlle, que tenía razonables ambiciones de sucederlo en la Presidencia. Manini Ríos logró el rápido apoyo de 11 de los 19 senadores colorados, que más tarde constituirían el núcleo fundacional de una nueva fracción colorada denominada Riverismo.

debido a la elección constituyente, utilizando el viejo sistema electoral (sin voto secreto ni representación proporcional), la cual arrojó un resonante triunfo de las listas coloradas que apoyaban al Presidente Batlle. Este hecho generó un complicado escenario de empate político entre colegialistas y anticolegialistas. Mientras los primeros controlaban el Parlamento y amenazaban con reanudar las reformas económicas y sociales; los segundos controlaban la Convención Constituyente y estaban decididos a aprobar un nuevo texto constitucional que mantuviera la presidencia unipersonal e incluyera el voto secreto y la representación proporcional. El impasse fue superado en octubre de 1917 gracias a un acuerdo entre ambos bandos, conocido “pacto de los ocho senadores”, que sería votado sobre tablas en la Convención y ratificado un mes más tarde en un plebiscito constitucional.

3. El proceso de experimentación: en busca de un punto de equilibrio

La Constitución de 1918 inauguró un largo período donde los partidos uruguayos debatieron y ensayaron ideas acerca de cómo organizar el Poder Ejecutivo. Durante cinco décadas, el país experimentó con tres modelos diferentes, procurando alejarse del presidencialismo puro de la primera Constitución. El primer experimento fue el Ejecutivo bicéfalo, el segundo, el Ejecutivo dúplex y el tercero, el Ejecutivo colegiado. La reforma de 1967 optaría por el modelo dúplex ajustado, fórmula que se mantiene vigente hasta nuestros días.

3.1. Experimento 1. Poder Ejecutivo bicéfalo

La solución bicéfala de 1918 no satisfacía ni a colegialistas ni a anti-colegialistas. Resultó ser un punto de equilibrio precario porque había sido el único acuerdo posible en una coyuntura política delicada. Mantenía la presidencia unipersonal (defendida por los antigolegialistas) y creaba al mismo tiempo un Consejo Nacional de Administración (CNA) compuesto por nueve miembros con posibilidad de coparticipación de la oposición en su seno (defendido por los colegialistas).

El Presidente era electo en forma directa, por mayoría simple de votos, para un mandato de cuatro años y sin reelección inmediata (debía esperar dos períodos). El presidente era responsable de representar al Estado, conservar el orden y ejercer el mando de las Fuerzas Armadas. Nombraba a los ministros de Defensa, Interior y Relaciones Internacionales; tenía poder de veto total y parcial, podía proponer medidas de excepción al Parlamento (medidas prontas de seguridad) y elegir los jefes de policía a partir de ternas propuestas por el CNA.

Los nueve miembros del CNA eran también electos en forma directa, para un mandato de seis años, por mayoría simple de votos, doble voto simultáneo (DVS)²¹ y sistema de lista incompleta, donde la lista más votada del partido ganador

²¹ El DVS es una modalidad de elección preferencial utilizada en Uruguay desde 1910. El votante vota, al mismo tiempo, por un partido (cuya denominación jurídica es el *lema*) y por una lista de candidatos (*sublema*). Este dispositivo organiza en forma eficiente las diferencias internas de los partidos al posibilitar

obtenía dos tercios de los cargos en disputa y la lista más votada del segundo partido el tercio restante. El CNA renovaba la tercera parte de sus integrantes cada dos años y su presidencia era ejercida por el primer candidato de la lista más votada de la última elección. El CNA conducía el gobierno y nombraba a los ministros de educación, obras públicas, industria, agricultura, trabajo, etc. Tenía iniciativa legislativa sobre todas las materias aunque en materia presupuestal, impositiva y de comercio internacional debía recabar la opinión del presidente²². Para las decisiones ordinarias el CNA utilizaba la regla de la mayoría.

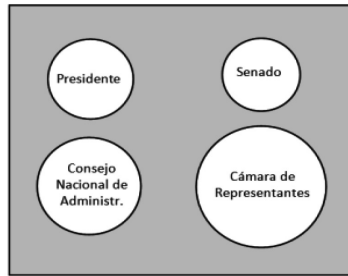
El nuevo texto constitucional incorporaba también una serie de preceptos tendientes a garantizar la pureza del sufragio como la inscripción obligatoria en el Registro Cívico permanente, voto secreto y representación proporcional. Además, la nueva Constitución definía el formato institucional del Estado en la esfera industrial, educacional y de asistencia pública a través de Consejos y Entes Autónomos del Estado, dirigidos por Directorios de tres o cinco miembros designados por el Senado (3/5 de miembros) a propuesta del CNA. El Poder Ejecutivo bicéfalo y los Consejos Autónomos del Estado serían organismos donde los dos grandes partidos se verían las caras, uno para gobernar y otro para co-gobernar o en su defecto, para controlar. Este esquema supuso el retorno de la coparticipación luego de catorce años de ostracismo, pero ahora en la esfera de conducción del Estado y en una versión constitucionalizada.

La nueva Constitución no realizó grandes cambios a la fisonomía del Parlamento, que continuó siendo un cuerpo esencialmente asimétrico (Lijphart 1969). El Senado siguió estando integrado por diez y nueve miembros (uno por departamento) elegidos en distritos uninominales, en forma indirecta (colegio electoral), y por un período de seis años. La Cámara de Representantes tenía 123 diputados elegidos por representación proporcional y DVS y por un período de tres años. La no concurrencia de los mandatos provocó un calendario electoral intenso con elecciones presidenciales cada cuatro años, de diputados cada tres, y de senadores y consejeros nacionales cada dos. Sólo en los años 1921, 1923 y 1929 no se realizaron elecciones.

la competencia entre las fracciones sin dejar de cooperar con el partido.

22 En términos prácticos, el Presidente tenía veto sobre las iniciativas legislativas del CNA en esas tres áreas. Si el mandatario se oponía a la iniciativa, el CNA podía insistir con el voto favorable de los 2/3 de sus miembros (Gros Espiell y Artega, 1991).

Diagrama 2. Poder Ejecutivo bicéfalo (1919)



El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente y un Colegiado de nueve miembros. El Parlamento es asimétrico. Sus dos cámaras electas con reglas electorales diferentes

Fuente: Elaboración propia.

La ausencia de simultaneidad electoral abrió la posibilidad de que se configure un gobierno dividido. Obsérvese que, en 1919, el PC controlaba la presidencia, las dos cámaras parlamentarias y la mayoría del CNA, pero en 1922 perdió la mayoría en el Senado (no volvería a conseguirla hasta 1942), y en 1928, la de la cámara baja (no volvería a recuperarla hasta 1934). Además, mientras el presidente electo en 1922 era un colorado no alineado con ninguna fracción del partido (José Serrato) y en 1926, fue un colorado *riverista* (Juan Campisteguy), la mayoría colorada del CNA fue cambiando con el transcurso de las elecciones. En los primeros años, el sector más influyente era la fracción *vierista* del partido, pero luego el control pasó a manos del *Batllismo*. Eso se tradujo en las características del gabinete, ya que los cambios en la correlación de fuerzas del organismo suponían relevos ministeriales inmediatos. En 1930, cuando fue electo un presidente *batllista* (Gabriel Terra), el sector mayoritario sufrió una fuerte escisión liderada por el propio mandatario, generándose así nuevos bloqueos.

Por tanto, si bien es cierto que el diseño institucional favoreció la coparticipación de los partidos en el gobierno y el desarrollo de un equilibrio en la competencia política, provocó, al mismo tiempo, una profunda fragmentación del poder. Esto se volvería un problema insoluble cuando la economía entrara en crisis a comienzo de los años treinta. Las efímeras alianzas entre fracciones coloradas que en la primera mitad de los años veinte garantizaban la gobernabilidad ya no serían suficientes para afrontar las restricciones e incertidumbre que imponía la crisis. Los acuerdos entre fracciones de los dos grandes partidos (por ejemplo, batllistas y nacionalistas no-herreristas) serían insuficientes para evitar la debacle.

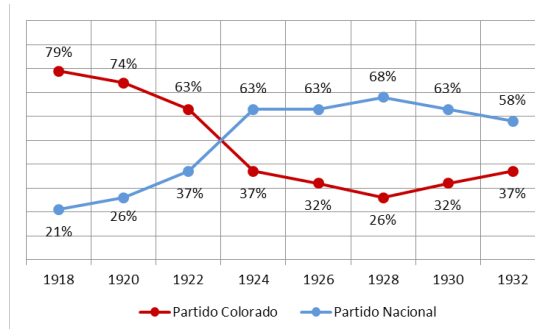
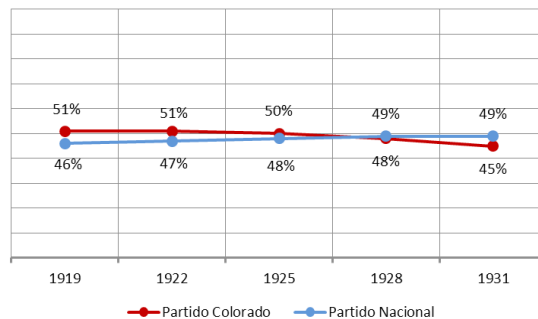
Tabla 1. Composición del Consejo Nacional de Administración ¹

Elección	PC Vierista	PC Batllistas	PC Riverista	PC Independ.	Partido Nacional	Total	Presidente CNA
1919 ²	4	2	-	-	3	9	PC
1920	2	3	1	-	3	9	PC
1922	2	2	1	1	3	9	PC
1924	-	2	1	2	4	9	PN
1926	-	2	-	3	4	9	PC
1928	-	3	-	2	4	9	PC
1930	-	5	-	1	3	9	PC
1932	-	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

Fuente: Elaboración propia en base a Lindahl (1977).

Gráfico 1. Cámara de Senadores (1918-33)**Gráfico 2. Cámara de Representantes (1918-33)**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

El régimen de gobierno establecido en 1918 favoreció la fragmentación del poder. El CNA quedó dividido rápidamente (ver Tabla 1) lo cual complicó los debates y la toma de decisiones (Lindahl, 1977). La presencia en su seno de prominentes figuras como los ex Presidentes Batlle y Ordóñez, Feliciano Viera o Baltasar Brum, o el líder del PN, Luis Alberto de Herrera, provocó conflictos permanentes, de gran interés para el público en general, pero muy alejados de las temáticas específicas y pedestres que el CNA debía resolver. El PN salió casi siempre ganando con este esquema porque sin ganar la Presidencia de la República, consiguió influir en la configuración de la agenda del gobierno (algo impensado una década atrás). También los nacionalistas recogieron los beneficios de participar en el proceso de nominación de los altos cargos de conducción de la administración pública y de las empresas del Estado, hecho extremadamente relevante pues en esos años comenzaba la expansión del Estado sobre la economía (Lindahl, 1977).

El rol del Presidente también fue un factor importante para comprender cómo funcionó el diseño institucional. Cuando el mandatario desarrollaba un perfil público moderado y además pertenecía a una fracción pequeña del PC (1922-1928), el CNA adquiría mayor relevancia y protagonismo. Pero cuando el presidente desarrolló un gran protagonismo público, como fue el caso de Gabriel Terra a partir de 1931, todos los defectos del sistema parecieron exacerbarse y el impasse institucional dejó de ser una amenaza para volverse una realidad. La coyuntura crítica de 1933 culminaría con un autogolpe de Estado impulsado por el propio Presidente Terra, con el apoyo de las fracciones menores del PC y de la fracción mayoritaria del PN (Herrerismo).

3.2. *Experimento 2. El Poder Ejecutivo dúplex*

Pese a que la Constitución de 1918 inauguró la poliarquía en Uruguay, con el paso de los años y la acumulación de problemas, los actores fueron quitándole respaldo y erosionando su legitimidad. Para los *batllistas* la Constitución era imperfecta porque no era colegiada y mantenía la figura del presidente, en tanto para el resto de los actores la misma era un engendro institucional que incluía un cuerpo colectivo parlamentarizado en el seno del propio Poder Ejecutivo. A comienzos de los años treinta, las estrategias de los partidos eran absolutamente divergentes. Mientras la mayoría del PN concentraba su prédica y accionar en la necesidad de suprimir el CNA, los *batllistas* insistían en suprimir la Presidencia y avanzar hacia un régimen colegiado integral. La reforma de la Constitución mediante los dispositivos previstos exigía que dos legislaturas consecutivas aprobaran un proyecto con el voto de 2/3 de los miembros de cada cámara. A inicios de 1933, el Presidente Terra propuso realizar un referéndum en torno a la posibilidad de reformar la Constitución -proponiendo al mismo tiempo suprimir el CNA-, pero obtuvo un brusco bloqueo de sus opositores en el Parlamento. La aplicación de medidas prontas de seguridad -previstas en la Constitución- por parte del Ejecutivo y el rechazo a éstas por parte de la Asamblea General, desencadenó un bloqueo entre poderes que se resolvería con el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933. Si bien la reforma fue el desencadenante del even-

to, existieron otros factores de tipo político, económico y social que contribuyeron decisivamente al desenlace.

El mismo día del golpe, el Presidente Terra manifestó su intención de revisar la Constitución a través de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Tres meses más tarde, en junio de 1933, el gobierno convocó a una elección de constituyentes con la abstención de los sectores opositores. Durante la segunda mitad de 1933, la ANC integrada mayoritariamente por los sectores políticos promotores del golpe, trabajó en la redacción de un nuevo texto constitucional. Un plebiscito realizado el 19 de abril de 1934 aprobaría la tercera Constitución uruguaya que al igual que su antecesora padecería de graves problemas de legitimidad.

La Constitución de 1934 era un texto muy diferente al de 1918. Los primeros capítulos rompían con la visión liberal predominante en las dos constituciones previas al incluir importantes innovaciones en torno a los derechos y deberes que debería garantizar el Estado. En lo relativo al diseño del gobierno, el texto abandonaba el Poder Ejecutivo *bicéfalo* y a cambio creaba el modelo *dúplex*²³. Esta original fórmula establecía que el Poder Ejecutivo sería ejercido por el Presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros (CM) compuesto por el primer mandatario y los titulares de cada una de las carteras. Este formato buscaba favorecer un funcionamiento colegiado del gobierno pese a mantener la presidencia unipersonal. La intención deliberada de los constituyentes fue mantener un espacio institucional dentro del Ejecutivo para que las dos fracciones partidarias que respaldaron el golpe pudieran seguir coparticipando. Por esa razón, se establecieron criterios específicos para la designación de las carteras ministeriales (cinco o seis para el partido más votado, y tres para el segundo) y para el funcionamiento y toma de decisiones del CM. Según Gros Espiell y Arteaga (1991, p. 35) *“se pensó un régimen donde el trámite administrativo corriente fuera resuelto por el Presidente y sus ministros, quedando en manos del CM el planteamiento de las grandes líneas políticas del gobierno”*.

La nueva Constitución también modificó la composición del Parlamento eliminando la asimetría electoral que le había caracterizado. El Senado estaría compuesto por 30 miembros electos en una circunscripción única nacional para un mandato de cuatro años. Al igual que el CM, esta cámara sería compartida por los grupos políticos que conducían el proceso: la mitad de los senadores serían otorgados a la lista más votada del partido más votado y la otra mitad, a la lista más votada del segundo partido. Este diseño fue duramente criticado por los opositores al régimen, quienes comenzaron a referirse a él como el “senado del medio y medio”. La conducción del Senado estaría a cargo de un Vicepresidente electo en forma conjunta con el Presidente de la República. Ello suponía un premio para el ganador de la elección

23 El término fue acuñado por su creador, Alberto Demicheli (1950), miembro de la Asamblea Nacional Constituyente. Demicheli había ingresado a la Cámara de Representantes en 1925. Fue reelecto en 1928 y 1931, en todas las ocasiones por las listas del Batllismo del PC. En la coyuntura del golpe de Estado de 1933, Demicheli se alineó tras al Presidente Gabriel Terra, ocupando responsabilidades de importancia. Con el regreso a la normalidad democrática en 1943, Demicheli se alejó de la vida pública para retornar tras el golpe de 1973, donde ocupó destacadas posiciones como la Presidencia del Consejo de Estado (1974-1976) y la Presidencia de la República (12/6 – 1/9/1976).

que le aseguraría la mayoría de la cámara. Por ese motivo, la disposición fue vista muy pronto como un problema por lo cual la Vicepresidencia fue derogada por una ley constitucional en diciembre de 1936. La Cámara de Representantes pasó a tener 99 miembros electos por representación proporcional y DVS, para un mandato de cuatro años. La distribución de bancas se realizaría en base a la votación obtenida por los partidos a nivel nacional y la asignación de las mismas se haría tomando en cuenta la votación de los partidos en los diez y nueve distritos.

La nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo mantenía la filosofía de la Constitución anterior (coparticipación, presidencia y colegialismo) pero con un formato racionalizado. El Presidente aumentaba su poder al contar con la prerrogativa de designar y despedir a todos los ministros (con la restricción de que debía repartirlos y/o sustituirlos entre las dos fracciones partidarias del régimen). Además, se le otorgó al Presidente la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal, impositiva y monetaria. No obstante, el Parlamento también vio aumentar su poder gracias a la creación del instituto de la censura ministerial. El fortalecimiento de ambos poderes tuvo como contrapartida el fortalecimiento o creación de contrapesos como el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Gros Espiell y Arteaga, 1991; Frega et al., 1987).

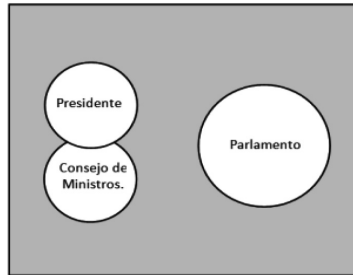
No obstante, la nueva Constitución no sólo fue concebida para resolver los problemas de gobernabilidad del régimen anterior sino también para garantizar beneficios a los protagonistas del golpe de 1933. Este último hecho provocó el repudio de los opositores, lo cual erosionó rápidamente su legitimidad. A diferencia del texto de 1918, el de 1934 ni siquiera consiguió transformarse en un punto de equilibrio precario de los actores. El gabinete coparticipativo y el Senado “del medio y medio” fueron los blancos favoritos de la oposición y, por esa razón, ya en 1938 el Presidente electo Alfredo Baldomir planteó la necesidad de realizar una nueva reforma con el fin de corregir dichos aspectos (Frega et al., 1987). Con ese fin, se formó una Comisión Especial para la Reforma integrada por juristas de todas las corrientes políticas. Sin embargo, la lenta desintegración de la coalición golpista y el realineamiento de las fracciones partidarias impidieron alcanzar acuerdos. La necesidad de incorporar a la vida política a los sectores abstencionistas y el duro enfrentamiento suscitado entre el Presidente y el líder del PN, Luis A. de Herrera, en torno a la integración de la Corte Electoral, generaron las condiciones para un segundo quiebre institucional en febrero de 1942 (denominado “golpe bueno” por los sectores de la oposición) con el fin de abrir paso a la reforma constitucional (Nahum et al., 1994).

Por tanto, en las elecciones de noviembre de 1942, la ciudadanía no sólo escogió gobernantes en todos los niveles (ahora sin grupos abstencionistas), sino también aprobó su cuarta Constitución con el respaldo de todos los partidos y la sola oposición del *Herrerismo* (PN). El nuevo texto mantenía el modelo dúplex de organización del Ejecutivo, pero establecía que el Presidente distribuiría las carteras ministeriales entre ciudadanos “*que por sus cualidades morales y profesionales recogieran el respaldo mayoritario del Parlamento*”. Este precepto no suponía la exigencia de un voto de confianza similar al de los regímenes parlamentarios, pero sí una recomendación al Presidente para que se seleccionara ministros que ulteriormente no pudieran

ser censurados por el Parlamento. Esta fórmula sobreviviría hasta nuestros días.

El Senado se elegiría por representación proporcional, con DVS y en una circunscripción única nacional, generando así un importante nivel de simetría entre las cámaras legislativas -pues se elegían mediante un mismo sistema electoral- y un máximo nivel de proporcionalidad. La reincorporación a la competencia de los sectores opositores al golpe de 1933 permitió la reunificación del PC, pero no la del PN, que permanecería dividido hasta las elecciones de 1958. Las enmiendas constitucionales de 1942 fueron mínimas, pero terminaron de delinear el *modelo dúplex* de organización del Poder Ejecutivo. No obstante, para que esta fórmula fuera aceptada por todos los actores políticos y se constituyera en un punto de equilibrio constitucional, la democracia uruguaya tendría que pasar por una última fase de experimentación.

Diagrama 3. Poder Ejecutivo dúplex (1934-42 y 1967)



El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente y el Consejo de Ministros. El Parlamento es simétrico. Cuenta con dos cámaras electas con reglas electorales muy similares.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

3.3. Experimento 3. El Poder Ejecutivo colegiado

La Constitución de 1942 podría haber sido el punto de equilibrio del sistema, pero la forma en cómo fue procesada -a través de un golpe de Estado- dejó muchos triunfadores y un solo perdedor, el PN, quien realizó una furiosa campaña contra el gobierno durante toda la década de los cuarenta. Además, una vez restituida a la normalidad del sistema democrático, la fracción *batllista* del PC, liderada por los hijos y el sobrino de Batlle y Ordóñez, comenzó a reclamar una nueva reforma que estableciera de una vez por todas un colegiado integrado. En las elecciones de 1946, los *batllistas* se transformaron en el grupo más influyente del sistema político pues

su candidato, Tomás Berreta, resultó electo presidente y su bancada de legisladores controlaba al PC en el Parlamento. El temprano fallecimiento del presidente y el poco entusiasmo por la reforma que mostró su sucesor, Luis Batlle Berres²⁴, retrasaron la discusión sobre una posible enmienda. Pero luego de las elecciones de 1950, el movimiento reformista cobró nuevos bríos con la elección de un nuevo presidente *batllista*, Andrés Martínez Trueba, quien una vez en el cargo inició conversaciones con el PN con el fin de crear un régimen de gobierno colegiado.

Las sucesivas derrotas del PN en 1946 y 1950 convencieron a Herrera de que difícilmente su partido podría alcanzar la Presidencia, compitiendo contra un PC que obtenía indudables éxitos en materia de crecimiento económico, distribución del ingreso y mejora en la calidad de vida de la población. Herrera comprendió que el colegiado podía ser una buena oportunidad para que su partido volviera a ganar influencia tal cual sucedió en la década del veinte²⁵. Para comprender este cambio de estrategia del PN, debe tenerse en cuenta que entre 1925 y 1942, el partido había coparticipado en el gobierno junto a diferentes fracciones coloradas, obteniendo las ventajas que el patronazgo y el clientelismo brindaban, pero desde esa fecha hasta comienzos de la década del cincuenta, había quedado en el llano sin poder incidir en la agenda ni apropiarse de los beneficios de un Estado en permanente expansión.

Por tanto, estaban dadas las condiciones para iniciar un nuevo experimento constitucional. Algunos apoyaban la reforma por razones programáticas y otros por simple cálculo político. Fue así que, en octubre de 1951, el Parlamento con votos *batllistas* y *nacionalistas* sancionó una ley constitucional que consagraba la nueva constitución colegialista. El plebiscito realizado en diciembre de ese año aprobó la reforma por escaso margen y con una bajísima votación.

La Constitución de 1952 modificó la organización del Poder Ejecutivo a nivel nacional y departamental, así como la forma de designación de los Directorios de los Entes Autónomos y Consejos Descentralizados del Estado²⁶ (Sanguinetti y Pacheco Seré, 1970; Gros Espiell y Arteaga, 1991). El Poder Ejecutivo quedó a cargo del Consejo Nacional de Gobierno (CNG), integrado por nueve miembros, seis co-

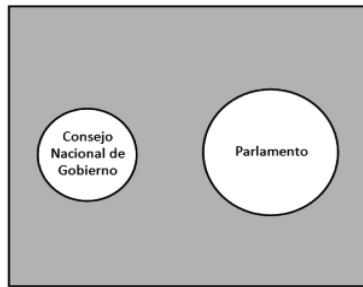
24 El Presidente Tomás Berreta falleció en agosto de 1947, cinco meses después de haber asumido el cargo. Tenía 73 años y había ejercido como diputado en varios períodos; fue miembro del CNA (1930-1933) y Ministro de Transporte y Obras Públicas (1943-1946). Su sucesor, Luis Batlle Berres, era sobrino de José Batlle y Ordóñez y había sido diputado antes de 1933 y luego de 1943. Su gestión al frente del gobierno fue exitosa y muchos pensaban que retornaría al cargo en la siguiente elección. El 16 de agosto de 1951, en un discurso pronunciado en la ciudad de Paysandú, manifestó su discrepancia con la iniciativa de reforma y acusó a parte de la dirigencia de su partido de pretender imponer el colegiado para cerrarle el paso a su probable segunda presidencia (Frega et al., 1987).

25 Según narra Eduardo Víctor Haedo (1990), Herrera le confesó que su propósito sería “*entrar en el gallinero del vecino y comerle algunas gallinas [...] entrar en el Colegiado y limar las uñas de este régimen dueño de todos los resortes de poder, debilitar al adversario y tener, sin miedo y con decisión, la victoria que merecemos*”.

26 La Constitución de 1952 modificó la forma de integración y designación de los directorios de los Entes Autónomos. Todos los directorios contarían con 5 miembros, correspondiendo 3 a la mayoría del CGN y 2 a la minoría. La nómina aprobada por el CGN era enviada al Senado para que las confirmara. Esta cámara podía rechazar cualquier designación si reunía el voto de los 3/5 de sus miembros. Las nuevas normas centralizaban el proceso de designación y cerraban la coparticipación en la cúpula del Estado a los grupos que ingresaban al CGN (Gros Espiell y Arteaga, 1991).

rrespondientes a la lista mayoritaria del partido ganador de la elección y tres al segundo partido y asignados por representación proporcional. El CNG tomaría decisiones por mayoría simple de votos y tendría la potestad de designar o despedir ministros, observar la legislación sancionada (veto total o parcial) y proponer nombres para la integración de los directorios de los Entes Autónomos y Consejos Descentralizados. Los ministros mantendrían la responsabilidad política ante el Parlamento y podían ser censurados por cualquiera de las cámaras.

Diagrama 4. Poder Ejecutivo colegiado (1952)



El Poder Ejecutivo está a cargo del CNG, integrado por nueve miembros. El Parlamento es simétrico pues cuenta con dos cámaras electas con reglas electorales muy similares.

Fuente: Elaboración propia.

Durante la Constitución de 1952 se sucedieron cuatro gobiernos colegiados, dos del PC y dos del PN. Una disposición transitoria de la Constitución estableció que el primer colegiado sería nombrado por una mayoría de 2/3 de la Asamblea General el 1° de marzo de 1952 con el fin de completar el período de gobierno iniciado un año antes. La mayoría de ese colegiado (6 en 9) estuvo integrada por miembros de todas sus fracciones del PC. En el segundo colegiado (1955-59), la mayoría le correspondió a la lista del *Batllismo* del PC, pero en los siguientes períodos, cuando el triunfo electoral le correspondió al PN, la mayoría quedaría fragmentada sistemáticamente. Como la legislación electoral permitió confeccionar listas comunes al CGN y abrir diferentes listas de votación al Senado y Diputados, las fracciones sellaban acuerdos con el fin de maximizar sus votos. En el período 1959-63, la mayoría nacionalista estuvo integrada por tres consejeros *herreristas* y tres *ruralistas*; y en el período 1963-67, estuvo integrada por cuatro consejeros *ubedistas* y dos del *Herrerismo Ortodoxo*. Al igual que ocurriera cuatro décadas atrás con el CNA, la

fragmentación partidaria atentó contra el funcionamiento del cuerpo colegiado, volviendo su funcionamiento lento e ineficiente y con demasiados actores en el proceso de toma de decisiones.

Tabla 2. Composición del Consejo Nacional de Gobierno¹

Elección	Partido Colorado			Partido Nacional		
	Total	Fracción 1	Fracción 2	Total	Fracción 1	Fracción 2
1952 ²	6	4	2	3	2	1
1955	6	6	0	3	2	1
1959	3	2	1	6	3	3
1963	3	2	1	6	4	2

¹ Mandato de 4 años.

² Elección realizada por la Asamblea General el 01/03/1952 según Disposición Transitoria.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Las críticas al Ejecutivo colegiado estuvieron fuertemente influidas por la crisis económica que vivió el país²⁷. Un país estancado, con inflación crónica e intensa movilización social, parecía exigir un gobierno con otras características. A partir de 1959, el CNG estuvo inmerso en complejas discusiones y conflictos más típicos de una cámara parlamentaria que de un órgano conductor del Poder Ejecutivo (Beltrán, 1989). Las mayorías eran difíciles de alcanzar en las votaciones, las decisiones estaban presididas por cabildos y largos debates y los ministros eran interpelados una y otra vez por un Parlamento también fragmentado y perplejo por la situación del país (Nahum, 1999)²⁸.

Sanguinetti y Pacheco Seré (1970, p. 10) sostienen que la pulsión reformista para deshacerse de la Constitución de 1952 nació prácticamente con la aprobación del texto. Como se mencionó antes, su negociación fue impulsada por actores políticos cortoplacistas que obviaron la búsqueda de soluciones institucionales virtuosas.

27 Afirma Maiztegui (2008, p. 409) *“En una década el Uruguay se había vuelto irreconocible; el país próspero y pacífico de 1956 estaba convertido en el reino de la carestía, la inflación, el desempleo, la violencia y la emigración. En ese periodo se habían sucedido un gobierno de mayoría batllista y dos de mayoría nacionalista, estos últimos con alternancia de los dos sectores que por entonces constituían la casi totalidad del partido. Y ni siquiera había sido posible paliar la debacle. Como había que echarle las culpas a alguien, o a algo, el Colegiado resultó la cabeza de turco ideal”*.

28 Nahum (1999, p. 78) sostuvo que *“la complejidad de las situaciones a resolver hizo difícil lograr consenso y cuando se lograba, el Gobierno llegaba tarde o resolvía mal el problema en cuestión. Temas vinculados a los cambios, el presupuesto, la política financiera, que demandaban decisiones rápidas o gestiones confidenciales, difícilmente se compatibilizaban con el funcionamiento de un órgano deliberante que debía consultar a varios sectores políticos antes de tomar decisiones que contarán con el respaldo suficiente para convertirse en leyes o decretos que permitieran gobernar”*.

Cuando las circunstancias económicas comenzaron a cambiar, el sector mayoritario del PN inició una campaña para retornar al Ejecutivo unipersonal. Fue así que en los comicios de 1958 y 1962, fueron propuestos proyectos de reforma que retornaban a la presidencia unipersonal pero que fueron rechazados por la ciudadanía²⁹. Sin embargo, en vísperas de la siguiente elección el número de actores decididos a reformar la Constitución se amplió hasta alcanzar a la casi totalidad de las fracciones de los dos grandes partidos. En palabras de los citados autores, *“el sentimiento reformista se había transformado: junto al clásico enfrentamiento presidencia-colegiado y aún por encima de él, se comprendía que era fundamental reordenar el andamiaje del Estado, desprestigiado por la fórmula de nombramiento de los directorios de los Entes Autónomos, debilitado por un Ejecutivo deliberante hasta el hartazgo, disminuido por un Parlamento cuestionado públicamente”* (p. 12). Una comisión de expertos de las principales fracciones del PC y el PN acordó un proyecto de reforma que no solo establecía el retorno al régimen unipersonal, sino que introducía toda una serie de cambios sobre el funcionamiento del Estado (creación del Banco Central, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Oficina de Servicio Civil, fortalecimiento de la iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo, etc.). Ese proyecto fue presentado y aprobado en la Asamblea General y plebiscitado con éxito en la elección de 1966 (Chasquetti, 2003).

En materia de diseño del Poder Ejecutivo, la reforma de 1967 decidió retornar al modelo dúplex de la Constitución de 1942. Jiménez de Aréchaga (2002, p. 58) había señalado que aquel modelo había *“perfeccionado la organización del Ejecutivo permitiendo acordar la necesidad de cierto poder unitario de conducción con las ventajas de la deliberación y la colaboración”*. La gran novedad era que el presidente de 1967 sería un mandatario con mayor poder institucional que su homólogo de 1942, porque no sólo tendría a su favor las potestades de nombrar y despedir ministros, vetar legislación y contar con iniciativa presupuestal e impositiva, sino que ahora podría enviar proyectos de ley de urgente consideración (con un plazo para su aprobación so pena de aprobación automática en caso de vencimiento) y contar con nuevas áreas de iniciativa exclusiva como las pensiones, la creación de empleo público o la fijación de precios de la economía. La reforma también retomó la fórmula de la Vicepresidencia de la República, como solución sucesoria y como responsable de la coordinación entre los poderes.

29 La Constitución de 1934 había flexibilizado los caminos para reformar la Constitución al establecer tres posibles mecanismos: i) el 20% (10% a partir de 1952) de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico puede presentar un proyecto ante la Asamblea General; ii) 2/5 de miembros de la Asamblea General pueden presentar un proyecto; y iii) leyes constitucionales votadas por los 2/3 de miembros de cada cámara. La Constitución de 1952 agregó el camino de la Convención Nacional Constituyente, consistente en que los legisladores o el Poder Ejecutivo presentaran un proyecto ante la Asamblea General y el mismo sea aprobado por una mayoría absoluta de miembros. En ese caso, el Ejecutivo convoca, dentro de los noventa días a la elección de constituyentes que deliberarán y resolverán sobre las iniciativas aprobadas. Los cuatro caminos exigen un plebiscito ratificatorio. Ver Gros Espiell y Artega (1991).

4. Cinco décadas de experimentación

La sección anterior describió el proceso de experimentación institucional desarrollado en Uruguay entre 1917 y 1967. En la primera coyuntura reformista, Batlle y Ordóñez había propuesto sustituir la presidencia por un cuerpo colegiado al estilo suizo debido al temor que le generaba la concentración de poder en manos de una sola persona. Sus críticos argumentaban que esa propuesta terminaría estableciendo el poder hegemónico de su partido al frente del Estado. El resultado del plebiscito constitucional de julio de 1916 (primera elección con garantías en la historia uruguaya) resultó una dura derrota para el gobierno, pero su recuperación en las elecciones legislativas de 1917 (realizadas sin voto secreto ni garantías) provocó un curioso empate que solo se superaría mediante un pacto entre los dos principales partidos. El resultado fue una solución de compromiso entre ambos bandos: el Ejecutivo bicéfalo.

La segunda coyuntura reformista tampoco estuvo exenta de dramatismo y pasión. Un escenario de gobierno dividido luego de 1928, combinado con una severa crisis económica al comienzo de la década de 1930, determinó un escenario donde la reforma constitucional parecía una salida inevitable. La coalición golpista de 1933 aceleró la reforma creando un diseño del Ejecutivo que combinaba la presidencia unipersonal con un CM colegializado. La primera versión del Ejecutivo dúplex estuvo contaminada por la ambición de poder de las fracciones golpistas (designación del gabinete y reparto del Senado en partes iguales). La oposición de fracciones importantes de ambos partidos, que practicaron la abstención en las elecciones de 1934 y 1938, consiguió deteriorar los apoyos del nuevo régimen y forzar una salida inconstitucional en 1942. La tercera enmienda a la Constitución del país dejó como resultado un modelo de Ejecutivo dúplex sin coparticipación y un Parlamento simétrico y proporcional.

El tercer experimento reformista fue el menos dramático pero el más oportunista. Dos factores relevantes contribuyeron a la enmienda. El primero era el compromiso programático de los seguidores de Batlle y Ordóñez, quienes habían sido perseguidos, encarcelados y expulsados del país tras el golpe de 1933. Habían practicado la abstención electoral durante casi una década y cultivaron el panegírico del colegiado propuesto por su líder. Cuando la situación democrática se normalizó y el sector recuperó su lugar central en la escena política, pareció natural que bregara por la concreción del sueño de Batlle y Ordóñez. El segundo factor fue el cálculo estratégico realizado por el líder del PN, Luis A. de Herrera, que tras haber luchado durante décadas contra el colegiado, terminó apoyándolo por la simple razón de que su partido no podía ganar la elección presidencial por sí mismo. Otro tanto ocurre con los líderes de la minoría nacionalista, nucleados en el PN Independiente, que observaron la coyuntura como una posibilidad de acceso al Poder Ejecutivo, y con una parte de los *batllistas* deseosos de frenar una probable segunda presidencia de Luis Batlle Berres.

La última coyuntura reformista supuso la sepultura del colegiado como solución organizativa y el retorno al Ejecutivo dúplex. Nuevamente, como ocurrió a co-

mienzos de los años treinta, el motor del cambio está determinado por la idea de que el colegiado era un organismo ineficiente y que no servía para enfrentar una crisis económica de envergadura. El número de actores decididos al cambio constitucional garantizó una reversión única en la historia constitucional del país, que supuso la inclusión de la fórmula dúplex de 1942 pero reforzando al Ejecutivo con mayor poder institucional. Este proceso es una buena demostración acerca de la capacidad de aprendizaje de la élite política uruguaya que supo evaluar los resultados del período 1943-1951 y compararlos con lo ocurrido con el período 1952-1967.

Por tanto, el presente ensayo muestra que el proceso de experimentación institucional en Uruguay no supuso un conjunto de cambios adoptados sin una orientación específica. Por el contrario, la evidencia muestra que cada nueva solución institucional estuvo inspirada en los dilemas y dificultades de los períodos previos. En ese proceso, convergieron los intereses particulares de los actores, pero también la voluntad por resolver problemas específicos. El triunfo del modelo dúplex de la Constitución de 1967 es, en definitiva, el resultado de un largo proceso de experimentación caracterizado por el ensayo y error. Si bien durante los primeros años de su aplicación, el país vivió circunstancias dramáticas que culminaron con un golpe de Estado, la práctica política posterior a 1985 demostró que la ecuación institucional escogida era la adecuada y que actualmente constituye un punto de equilibrio aceptado por los actores, en el entendido de que el costo de modificar las reglas es más alto que el costo que supone su aceptación.

Bibliografía

- Barran, José Pedro y Benjamín Nahum (1983). *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo IV. Las primeras reformas. 1911-1913*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Beltrán, Washington (1989). *Pamperada Blanca, 1959-1967*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Chasquetti, Daniel (2003). "El proceso constitucional uruguayo", en Nahum, Benjamín y Gerardo Caetano (org.) *El Uruguay del siglo XX: La Política*. pp. 65-93, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Chasquetti, Daniel (2017). "Copartnership and Competition in the Building of Uruguayan Democracy", en Gordín, Jorge y Lucio Renno (eds.), *Institutional Innovation and the Architecture of Conflict Management in Latin America*. (forthcoming).
- Demicheli, Alberto (1950). *El Poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones*. Buenos Aires: Depalma.
- Frega, A., Maronna, M. y Trochón, Y. (1987). *Baldomir y la restauración democrática*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Gros Espiell, Héctor y Juan José Arteaga (1991). *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Jiménez de Aréchaga, Justino (2002) [1947]. *La Constitución Nacional*. Tomos 1 y 2. Montevideo: Poder Legislativo de Uruguay.
- Haedo, Eduardo Víctor (1990). *Herrera. Caudillo oriental*. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- Lijphart, Arend (1969). "Consociational democracy", en *World Politics*, Vol. 21, January.

- Lindahl, Göran (1971). *Batlle. Fundador de la democracia*. Montevideo: Editorial Arca.
- Lindahl, Göran (1977). *Batlle. La segunda constitución*. Montevideo: Editorial Arca.
- Maiztegui, Lincoln (2008). *Orientales 3: Una historia política del Uruguay. De 1938 a 1971*. Montevideo: Editorial Planeta.
- Nahum, Benjamín (1999). *Breve historia del Uruguay independiente*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B., Cocchi, A., Frega, A. y Trochon, Y. (1994). *Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Pérez Antón, Romeo (1988). “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 2. Montevideo.
- Pérez Antón, Romeo (1989). “El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya” en *Cuadernos del Claeh N°49*. Montevideo.
- Pivel Devoto, Juan E. y Alcira Ranieri (1966). *Historia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Editorial Medina.
- Pivel Devoto, Juan E. (1994). *Historia de los partidos políticos en Uruguay. 2 Tomos*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- Real de Azúa, Carlos (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de Batllismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Real de Azúa, Carlos (1971). *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Real de Azúa, Carlos (1982). *El Patriциado uruguayo*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Sanguinetti, Julio Ma. y Álvaro Pacheco Seré (1970). *Ante la nueva constitución*. Montevideo: Editorial Arca.
- Vanger, Milton (1983). *El país modelo. José Batlle y Ordóñez (1907-1915)*. Montevideo: Editorial Arca / Banda Oriental.
- Vanger, Milton (1991). *José Batlle y Ordóñez. El creador de su época (1902-1907)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.