

los relatos encontrarán sus acentos y matices propios a partir de una interpretación o "*lectura*" de la globalización y de la modernidad ("*tardía*" o "*posmoderna*", según se quiera). Dicho sea de paso, así nacieron todos los partidos uruguayos, salvando las distancias cronológicas y contextuales. Y en tanto crisis de legitimidad, los partidos sólo tienen futuro si son capaces de rearticular un relato para el compromiso y el involucramiento ciudadanos, para la afirmación de la representación política, en contextos de descreimiento y fragmentación. Es tarea titánica, en verdad, que trasciende los marcos de la política y la cultura local; pero aun aceptando los choques y novedades puede emprenderse desde vastas zonas de nuestra continuidad histórica, entendida de una vez como aprendizaje colectivo.

En el marco de la crisis aguda en que se encuentra el país y la región, dentro de los contornos del "*giro de época*" que nos desafía como pocas veces, se trata de intemperie pura y no hay mucho tiempo. Ajenos al falso dilema de "*optimismo vs. pesimismo*", no parecen buenas respuestas ni el escepticismo, ni el determinismo, mucho menos la asunción pasiva de cualquier "*profecía autocumplida*". Navegantes por vocación y definición, "*atados al mástil*", en suma, vuelve a sonar pertinente —para todos los partidos uruguayos— aquel llamado visionario de Gustavo Gallinal en la Constituyente de 1951: "*los partidos deben vivir peligrosamente [...] para no burocratizarse, para no anquilosarse y para no corromperse*".

EL PROCESO CONSTITUCIONAL EN EL URUGUAY DEL SIGLO XX

DANIEL CHASQUETTI

I. Introducción

Una rápido repaso de la historia constitucional uruguaya del siglo XX podría conducir a la conclusión de que la misma ha sido un complejo proceso de enmiendas alentadas por el interés político o ideológico de los partidos. Las sucesivas modificaciones a la integración del Poder Ejecutivo, los ajustes a las reglas que ordenan el relacionamiento entre los Poderes o los retoques parciales a la sistemática electoral, podrían confirmar esta idea y abonar el concepto de que dicho proceso ha sido, en cierto sentido, errático y contradictorio. Y esta percepción adquiere mayor notoriedad e importancia para la comprensión de nuestra historia política, cuando se considera el lugar que el debate constitucionalista ha ocupado en la agenda pública a lo largo del siglo o la clase de sucesos políticos que el mismo ha llegado a desencadenar. Por tanto, un abordaje de ese proceso constitucionalista desde la ciencia política, debe ante todo determinar sus líneas de acumulación en la "*larga duración*", sus hallazgos en materia de construcción institucional y particularmente, establecer con claridad las razones centrales por las cuales las coyunturas reformistas se originaron.

En una lúcida interpretación del proceso constitucional uruguayo, Romeo Pérez (1989: 113) distinguió entre aquellas modificaciones constitucionales que contribuyeron a la creación y el desarrollo de un "*edicto perpetuo*" (expresión acuñada por Justino Jiménez de Aréchaga), y aquellas modificaciones institucionales orientadas al rediseño de la orgánica del gobierno. La evolución constitucional uruguaya mostraría, desde este enfoque, un conjunto de rasgos permanentes que dan un sentido preciso al proceso de definición del pacto constitutivo. Según Romeo Pérez, el "*edicto perpetuo*" estaría integrado por: a) la filosofía y organización republicana y democrática del país; b) la igualdad de los ciudadanos ante la ley; c) la libertad de cultos y separación de la Iglesia del Estado; d) la consagración de derechos individuales y sociales; e) la existencia de los tres clásicos poderes de gobierno, a los que se agregaron los organismos

de contralor y de justicia electoral; f) una ciudadanía igualitaria y universal; y g) un pluripartidismo coparticipativo. El segundo grupo de reformas, vinculadas al diseño de la organización del gobierno, muestra un desarrollo menos lineal y más fundado en el compromiso y el interés de los actores partidarios.

La distinción entre estas dos tendencias reformistas superpuestas, permite comprender que el proceso constitucional uruguayo no ha sido tan errático como habitualmente se entiende. Los sucesivos reformadores fueron incluyendo, reforma tras reforma, un conjunto de derechos y garantías que posibilitaron el normal desempeño de la vida política y ciudadana. Pero al mismo tiempo y sobre la base de un ejercicio de ensayo y error, incorporaron diferentes formatos institucionales que pretendían resolver cuestiones tan diversas como la eficacia gubernativa y la representación de las minorías en el gobierno. Podríamos por tanto afirmar que por detrás del complejo proceso de enmiendas constitucionales, existió una sofisticada búsqueda de un formato institucional que garantizara la vigencia de un conjunto de derechos ciudadanos, un funcionamiento eficiente del gobierno y la representación de las minorías en los organismos de gestión gubernativa.

En el presente trabajo procuraré brindar al lector una visión sintética del proceso constitucional uruguayo del siglo XX, tomando en cuenta las reformas orientadas al rediseño de la organización del gobierno. El artículo está dividido en dos partes. En la primera, se presenta un resumen de las reformas constitucionales aprobadas en el siglo XX. Allí se considera brevemente las razones centrales que favorecieron su sanción y las principales innovaciones que dichos textos aportaron. En la segunda parte, se esboza un análisis de la evolución constitucional del país en la "larga duración", intentando aprehender las regularidades de esos cambios y sistematizar algunas nociones sobre el sentido de dicho proceso.

2. Las reformas constitucionales en el siglo XX¹

2.1. La Constitución de 1918. El advenimiento de la poliarquía²

Como señalaran Gros Espiell y Arteaga (1991:47), "*cuando la Constitución de 1830 entró en vigencia, se creyó que con su aplicación habrían de resolverse todos los problemas del país [...] Sin embargo, la realidad fue otra y demostró*

(1) La descripción del proceso constitucional que sigue a continuación se apoya en los trabajos de Gros Espiell y Arteaga (1991), Sanguinetti y Pacheco Seré (1970), Pivel Devoto (1956), De la Bandera (1957), Nahum (1975), y Frega, Maronna y Trochon (1987).

crudamente que los factores sociales y políticos habrían de pesar en forma decisiva en la vida institucional de la República. Un país recientemente constituido, con una pequeñísima población y con una historia convulsionada [...] no podía aspirar a la tranquilidad derivada del funcionamiento normal de las instituciones, sólo por el hecho de que se sancionara una Constitución. Por ello, durante años, mientras la República realizó su duro aprendizaje cívico, la Constitución fue sólo una superestructura, por debajo de la cual el caudillismo y la fuerza de la violencia eran los verdaderos poderes de gobierno". No obstante y pese a la limitada validez de dicho texto constitucional, el sistema político uruguayo fue lentamente adaptándose a vivir bajo los dictados de una norma suprema. Bajo su vigencia nacieron y se desarrollaron los partidos tradicionales, los cuales, tras largos conflictos, fueron canalizando sus conductas en arreglo a los dictados de las normas jurídicas. Los cambios manifiestos vividos por el país en el terreno social, económico y político durante el último cuarto del siglo XIX, parecían exigir una nueva Carta Magna, que adecuara el sistema normativo a la realidad imperante. Para ello, la Legislatura electa en 1907 había declarado de interés nacional la revisión de los métodos de tramitación de la reforma constitucional; la siguiente, elegida en 1910, había propuesto seis posibles mecanismos para viabilizar el cambio; y finalmente, la legislatura de 1912, se encargó de escoger la modalidad por la cual se tramitaría dicha reforma³. Este largo trayecto hacia la modificación de la Constitución contó con el acuerdo de los partidos representados en la Cámara. Sin embargo, esa situación comenzaría a cambiar con la aparición de las novedosas ideas de José Batlle y Ordóñez sobre la reforma constitucional⁴. La pretensión de colegializar el Poder Ejecutivo mediante la aplicación de un sistema inspirado en el colegiado suizo, generó de inmediato el rechazo de un sector del Partido Colorado (11 senadores liderados por Pedro Manini Ríos) y del Partido Nacional. El 1° de setiembre de 1915, la Legislatura aprobó una ley de elecciones para la Convención Nacional Constituyente (CNC), que garantizaba, por vez primera en la historia del país, el

(2) La primera reforma constitucional uruguayo es conocida como la reforma de 1917, 1918 ó 1919. Ello se debe a que la misma fue votada el 15 de octubre de 1917 y ratificada en plebiscito constitucional el 25 de noviembre del mismo año, fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 3 de enero de 1918, y entró en vigencia el 1° de marzo de 1919.

(3) El mecanismo escogido sería el de declarar la conveniencia de reformar la constitución con el voto de los 2/3 de ambas cámaras (Art. 152-59, Constitución de 1930). En virtud de ello, el Poder Ejecutivo debería convocar elecciones para la formación de una Convención Nacional Constituyente, compuesta por el doble de miembros de la Asamblea General. El proyecto aprobado por esa Convención sería sometido a plebiscito ciudadano (Nahum, 1975).

(4) Los "Apuntes" sobre la reforma constitucional de Batlle y Ordóñez fueron publicados el 4 de marzo de 1913 en el diario "El Día" (Nahum, 1975).

sufragio universal masculino, el voto secreto y una fórmula de asignación de escaños cercana a la representación proporcional integral.

La elección de la CNC fue realizada el 30 de julio de 1916 y estuvo presidida por una campaña electoral signada por un arduo debate en torno a las virtudes y defectos del colegiado. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la discusión fue incorporando otros cuestionamientos que juzgaban globalmente el ideario político de Batlle y Ordóñez. Así, el acto electoral fue adquiriendo un carácter netamente plebiscitario, donde se consideraba, al menos simbólicamente, la eventualidad de continuar o desechar la línea política desarrollada por los batllistas hasta el momento. El resultado final otorgó un claro triunfo a los anti-colegialistas, lo cual generó no sólo el dominio de esos sectores en la CNC, sino que también obligó al Presidente Feliciano Viera a decretar un "alto" en las reformas económicas y sociales proyectadas por los batllistas.

Concentrándonos ahora en el proceso constitucional, debe decirse que una vez instalada la CNC, los distintos sectores políticos generaron un complicado debate en torno a sus preferencias reformistas. En tanto el Partido Nacional procuraba incorporar una serie de garantías legales para el sufragio y la representación política, los partidarios de Batlle continuaban insistiendo con la necesidad de colegializar el Poder Ejecutivo y el sector colorado disidente (agrupados bajo el nombre de Partido Colorado Gral. Rivera) con la idea de mantener la Presidencia unipersonal. Pero las elecciones legislativas, realizadas en enero de 1917, vendrían a complicar aun más la conformación de un acuerdo en torno a la reforma, pues el oficialismo batllista consiguió allí un exitoso repunte electoral, lo cual fortaleció su posición política y su capacidad de negociación. Desde entonces, el país vivió una delicada situación política al quedar la CNC en manos de los sectores anti-colegialistas y el Parlamento bajo el control del oficialismo colegialista. Esta situación de cuasi-empate en dos órganos representativos provistos de una innegable legitimidad, fue resuelta a través de un pacto entre los principales líderes partidarios en torno a una fórmula de transacción que contemplaba las principales demandas de cada uno de los sectores políticos en disputa. El acuerdo conocido con el nombre de "pacto de los ocho", permitió destrabar la situación de empantanamiento y facilitó el trabajo de la CNC. El proyecto finalmente votado a mediados de octubre de 1917 y ratificado por la ciudadanía en el plebiscito de noviembre del mismo año, recogía la mayoría de las prioridades esgrimidas por todos los sectores políticos en disputa⁵.

De esta forma, la nueva Constitución establecía un Poder Ejecutivo bicéfalo, con un Presidente de la República (reivindicación riverista) y un Consejo Nacional

(5) El resultado final del plebiscito fue de 84.992 votos por el Sí y 4.030 votos por el No (Gros Espiell y Arteaga, 1991).

de Administración (reivindicación batllista). El Presidente de la República sería elegido en forma directa y por mayoría simple de votos, y duraría cuatro años en su cargo, sin posibilidad de reelección inmediata. Tendría como competencias la representación de Estado, la conservación del orden, el mando de las Fuerzas Armadas, la nominación y destitución de jefes de policías, y la posibilidad de tomar medidas prontas de seguridad en caso de desorden o crisis. A su cargo estarían las carteras ministeriales de Relaciones Exteriores, Interior, y Guerra y Marina. El Consejo Nacional de Administración (CNA) estaba compuesto por nueve miembros también elegidos directamente por la ciudadanía, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada y la tercera parte restante, a la lista más votada del segundo partido. Los consejeros durarían seis años en su cargo y se renovarían por tercios cada dos. Al CNA se le asignaban los cometidos de administración que no se le hubieran encomendado al Presidente de la República (Instrucción Pública, Obras Públicas, Trabajo, Industrias y Hacienda, y Asistencia e Higiene).

La segunda gran innovación fue la inclusión de una serie de garantías para el sufragio (reivindicación nacionalista). La inscripción obligatoria en el Registro Cívico, el voto secreto, la representación proporcional integral y la prohibición a policías y soldados de realizar actividad política salvo el voto, fueron los principales aspectos recogidos en el texto⁶.

Si bien la Constitución de 1918 no modificó las características del Poder Legislativo, pues mantuvo la forma y los criterios de elección para senadores y diputados⁷, introdujo, sin embargo, algunas novedades respecto a la potestad de fiscalización del Poder Legislativo. Desde entonces, los legisladores tendrían el derecho de solicitar informes y datos a los Ministerios, los Ministros podrían ser llamados a sala con la voluntad de un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras (a diferencia de la anterior Constitución que exigía una mayoría), y el Parlamento podría formar comisiones con el objeto de investigar problemas de interés público.

Finalmente, cabe señalar que la nueva Constitución separaba la Iglesia del Estado, en lo que supuso una decisión de enorme trascendencia, particularmente si se la considera en forma comparada con otros países del continente latinoamericano. Asimismo, el nuevo texto incluyó un artículo donde se definía

(6) Las garantías fueron completadas con la aprobación de la ley del 9 de enero de 1924, que reformó el Registro Cívico Nacional y creó la Corte Electoral. Las leyes del 16 de enero y 22 de octubre de 1925 establecieron el procedimiento electoral.

(7) Las leyes constitucionales del 22 de octubre de 1930 y del 27 de octubre de 1932, establecieron la elección directa de los senadores. La ley complementaria de elecciones del 22 de octubre de 1925 fijó el número de diputados en 123.

el formato institucional de la actuación del Estado en la esfera industrial, educacional y de asistencia pública, al establecer la creación de los Consejos Autónomos. Esta breve definición sentaría las bases para el desarrollo de uno de los instrumentos más importantes del Estado uruguayo, el "Ente estatal". Si bien las normas sobre su funcionamiento y la forma de nominar su dirección serían establecidas por la siguiente Constitución, dicho reconocimiento habilitaría un formato institucional adecuado para el ulterior desarrollo del Estado durante las siguientes décadas.

En suma, la Constitución de 1918 fue el resultado del acuerdo partidario en torno a diferentes demandas de carácter institucional. Su entrada en vigencia posibilitó el advenimiento de la *poliarquía* en nuestro país, al garantizar constitucionalmente la posibilidad de que los ciudadanos, individual o colectivamente, pudieran: (a) formular libremente sus preferencias, (b) manifestarlas públicamente ante la ciudadanía y el gobierno, y (c) recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de esas preferencias (Dahl, 1971:14-15)⁸. Algunos de esos requisitos estaban presentes antes de 1918; sin embargo, es sólo a partir de la puesta en vigencia de este texto constitucional que se generan las condiciones para el desarrollo de la democracia.

2.2. La Constitución de 1934. La consolidación del "edicto perpetuo"

La Constitución de 1918 marcó el inicio de la era poliárquica en nuestro país, porque, durante su vigencia, los partidos políticos coparticiparon en la gestión del gobierno y dirimieron sus disputas mediante la realización de elecciones limpias y con garantías. Sin embargo, la Constitución fue lentamente perdiendo su legitimidad, en virtud de los problemas que ocasionaba un Poder Ejecutivo dividido en dos órganos independientes y casi autónomos en su accionar. La acumulación de conflictos, particularmente, cuando alguna de las dos cabezas del Ejecutivo impulsaba sus propuestas, fortaleció la convicción de reformar nuevamente el texto constitucional. En el recodo de los años treinta, el sector mayoritario del Partido Nacional proponía la supresión del CNA, al tiempo que

(8) Esta interpretación podría ser discutible si se considera el hecho de que esta Constitución no garantizaba la ciudadanía a las mujeres. El artículo 10 dejaba abierta la posibilidad de que una ley constitucional habilitara dicho derecho. Sin embargo, ello se llevaría a cabo recién el 16 de diciembre de 1932, cuando el Parlamento votó una ley constitucional (mayoría de 2/3 de cada Cámara) que establecía el derecho de la mujer a votar. La reforma constitucional de 1934 incorporaría este derecho al establecer la plena igualdad política de todos los ciudadanos. La participación electoral de la mujer se concretó entonces en las elecciones nacionales de 1938.

el oficialismo batllista, liderado por el Presidente Terra, reclamó al principio la supresión de la Presidencia y la adopción de un Colegiado integral. El ambiente de tensión en torno al futuro constitucional del país se fue agravando por la notoria división de los partidos tradicionales y por las repercusiones económicas y sociales de la crisis del año 29. Los complejos procedimientos para la reforma previstos en la Constitución de 1918 hacían difícil la viabilización de una enmienda, máxime cuando el sistema político carecía de un consenso mínimo en torno al rumbo constitucional a seguir. La intención del Presidente Terra de realizar una consulta popular en torno al problema constitucional —ahora proponiendo la supresión del CNA—, generó, a comienzos de 1933, una violenta réplica por parte de los grupos opositores en el Parlamento y de una mayoría de consejeros del CNA. La aplicación de las medidas prontas de seguridad, previstas en la Constitución de 1918, por parte del Presidente, y el rechazo a éstas manifestado por la Asamblea General, desencadenó el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933. Si bien la decisión presidencial estuvo influida por una serie de factores de orden económico y social (recuérdese la crisis de 1929 y la alegada incapacidad del CNA para enfrentarla), el problema de la reforma constitucional jugó un papel primordial en el desenlace de los acontecimientos.

El mismo día del golpe de Estado el Presidente Terra manifestó su intención de enmendar la Constitución mediante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). La elección de representantes para esa instancia se realizó el 25 de junio de 1933 y en ella, los partidarios del Presidente Terra y del líder del Partido Nacional, Luis Alberto de Herrera, consiguieron una mayoría de asientos, ya que los batllistas netos y los blancos no herreristas resolvieron abstenerse. El acuerdo entre los dos sectores que apoyaron el golpe de Estado posibilitó la redacción de un proyecto común que modificaba sustancialmente la Carta de 1918. El 24 de marzo de 1934 la ANC aprobó dicho proyecto y el 19 de abril del mismo año un plebiscito constitucional ratificó su puesta en vigencia⁹.

La nueva Constitución presentaba una estructura de contenidos muy diferente a la de 1918. Paradójicamente, este texto constitucional que emergía en una situación de facto, suponía un avance sustantivo en la consolidación del conjunto de disposiciones que integran el "edicto perpetuo" de nuestra historia constitucional.

La Constitución incluía importantes innovaciones en torno a los derechos y deberes del Estado, lo cual suponía una drástica ruptura con la visión liberal de

(9) El resultado final del plebiscito fue de 222.145 votos por el Sí y 10.124 votos por el No. En esa ocasión sufragó el 58% de los habilitados (Frega, Maronna y Trochon, 1987).

las constituciones anteriores que sólo garantizaban algunos derechos individuales como la libertad, la igualdad y la propiedad. Además, el nuevo texto equiparaba los derechos políticos del hombre y la mujer, estableciendo así la futura plena vigencia del sufragio universal en nuestro país. Por otra parte, el texto eliminaba toda referencia al gobierno representativo, fórmula presente desde 1830, y proponía a cambio la definición de que: "el sistema de gobierno era el democrático republicano" y que "la soberanía de la Nación sería ejercida por el Cuerpo Electoral".

En lo relacionado con la estructura del gobierno, la Constitución de 1934 eliminó la organización bicéfala del Ejecutivo e incluyó una nueva y original modalidad. El Poder Ejecutivo sería ejercido por el Presidente de la República actuando con el o los Ministros correspondientes. A su vez, se creaba el Consejo de Ministros (CM), integrado por el Presidente y los titulares de todas las carteras, con el objetivo de favorecer un funcionamiento ejecutivo del gobierno y permitir la posibilidad de un contralor coparticipativo en el seno de dicho órgano. En esa línea, los Ministros serían nombrados por el Presidente a través de un procedimiento debidamente detallado que garantizaba la representación en el CM de las dos corrientes mayoritarias de los partidos tradicionales.

El texto constitucional de 1934 incorporaba también ciertos institutos típicos de los regímenes parlamentarios, en lo que podría considerarse un movimiento hacia la parlamentarización del régimen de gobierno. Por medio del establecimiento de la censura ministerial se estatuyó un mecanismo para dirimir los conflictos entre las ramas del gobierno, donde la Asamblea General quedaba colocada en el rol de juez del conflicto. La desaprobación parlamentaria del o los Ministros debía ser aprobada por una mayoría de legisladores, pero si la misma no alcanzaba los 2/3 de voluntades, el Presidente podría observar la decisión. Si al considerar la observación, la Asamblea mantenía su postura de censura, el Presidente podía disolver las Cámaras y convocar en forma inmediata a elecciones anticipadas. Finalmente, si las nuevas Cámaras mantenían el voto de censura, el Presidente y el Consejo de Ministros caerían y se debería convocar a elecciones presidenciales donde sólo participarían los partidos que ejercían en forma coparticipativa el Ejecutivo.

Otra modificación sustantiva es la referida a la composición de las Cámaras. El Senado, al igual que lo que ocurría con el Consejo de Ministros, preveía una integración coparticipativa de las dos principales fuerzas políticas. Dejando atrás la conformación de tipo "federal" de este organismo —que suponía la representación por departamentos—, el nuevo texto constitucional estableció un Senado compuesto por treinta miembros electos en una circunscripción única. De ellos, la mitad correspondería a la lista más votada del lema más votado y la otra mitad

a la lista más votada del lema que le siguiera en votos¹⁰. Al Vicepresidente de la República le correspondía la Presidencia de la Cámara, por lo cual el partido ganador de la elección nacional tendría necesariamente una mayoría asegurada en el Senado. Sin embargo, esta última disposición sería derogada por la ley constitucional del 30 de diciembre de 1936, que anulaba la participación del Vicepresidente en dicha Cámara. La Cámara de Representantes modificó también su integración, pasando de los 123 miembros previstos en la ley constitucional de 1925, a un cuerpo legislativo más pequeño, compuesto por 99 miembros electos por representación proporcional integral y sobre la base de la votación obtenida por los distintos lemas.

La nueva Constitución también creaba toda una serie de procedimientos y organismos para efectivizar el contralor del proceso político y administrativo. Se otorgaba en forma expresa el control de la constitucionalidad de las leyes a la Suprema Corte de Justicia; se reconocía constitucionalmente las competencias de la Corte Electoral, creada por ley diez años antes; se creaba el Tribunal de Cuentas con el objetivo de controlar la gestión financiera de la Administración, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con el objetivo de controlar la regularidad jurídica de los actos administrativos. Asimismo, la Constitución de 1934 definió en forma pormenorizada las competencias y objetivos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, estableciendo que sus Directorios serían designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con la venia de los 3/5 del Senado.

Por otra parte, la Constitución de 1934 estableció una reforma de los gobiernos locales, al crear el cargo del Intendente Departamental, cuya función sería la de desarrollar la conducción ejecutiva del gobierno local, y la Junta Departamental, como órgano responsable de la legislación, fiscalización y representación a nivel departamental.

Finalmente, la Constitución estableció importantes modificaciones al sistema presupuestal y financiero del Estado, al disminuir las competencias del Parlamento para reducir recursos o aumentar gastos en el presupuesto anual, y eliminar la potestad de los gobiernos departamentales de crear impuestos.

En suma, la Constitución de 1934, a pesar de nacer en circunstancias claramente irregulares tras un golpe de Estado, terminó de delinear el núcleo más duro de nuestra evolución constitucional.

(10) Esta innovación respondía a la realidad partidaria del país luego del golpe del 31 de marzo de 1933. La coalición interpartidaria que favoreció la ruptura institucional estaba compuesta por los seguidores del Presidente Terra en el Partido Colorado y el sector liderado por Luis A. de Herrera en el Partido Nacional. Los batllistas "netos" y los nacionalistas no herreristas asumieron la oposición junto a los pequeños partidos de ideas. (Un excelente análisis del período puede verse en Caetano y Jacob, 1989). Cuando este esquema de alianzas caducó, el formato coparticipativo de la Constitución de 1934 también desapareció.

2.3. La Constitución de 1942. Un ajuste para la transición

La Constitución de 1934 no logró la legitimidad ni la aceptación alcanzada por el anterior texto constitucional. Producto de la coyuntura política resultante del golpe de Estado de marzo de 1933, esta Carta sufrió los embates y críticas de los sectores opositores de los partidos tradicionales, que durante largo tiempo mantuvieron una postura abstencionista en todo acto electoral. Ello influyó en el hecho de que tras los comicios nacionales de 1938, el Presidente electo, Alfredo Baldomir, planteara el tema de una nueva reforma constitucional como una tarea primordial de su gobierno. Para ello, fue creada una Comisión de Reforma Constitucional que tenía por objetivo analizar las posibles modificaciones al texto de 1934. Esta Comisión inició sus tareas en enero de 1940 y estuvo integrada por reconocidas personalidades de los partidos tradicionales. Un año más tarde, sus principales conclusiones fueron presentadas por un conjunto de legisladores oficialistas como proyecto de reforma constitucional. No obstante, la posibilidad de que este proyecto alcanzara las mayorías exigidas eran remotas. En virtud de ello, el Presidente de la República conformó una Junta Consultiva de los Partidos que elaboró un nuevo proyecto de reforma a partir del informe de la Comisión de Reforma Constitucional.

Este complicado proceso de reforma, con varios proyectos en consideración¹¹, estuvo signado por la existencia de intereses políticos encontrados que dificultaban la construcción de un nuevo consenso en torno a la Carta Magna. Por detrás del proceso constitucional se configuraba un nuevo mapa político partidario, producto del desfibramiento de la coalición que gobernara el país desde 1933 y la conformación de una nueva alianza entre el Presidente Baldomir y los sectores abstencionistas (batllistas y nacionalistas independientes). Con una Constitución deslegitimada, un Senado criticado por su integración coparticipativa y una Corte Electoral severamente cuestionada, la posibilidad de

(11) A ello se sumaba la incertidumbre jurídica creada en torno a la aplicación del artículo 149 de la Constitución, dada la aprobación de los dos plebiscitos constitucionales realizados en la elección de 1938. Ambas modificaciones operaban en un sentido contradictorio, pues una prohibía la acumulación entre sublemas que no tuvieran el mismo candidato presidencial (además de determinar que las listas partidarias deberían estar integradas por personas pertenecientes a un mismo partido), y la otra prohibía la posibilidad de que en un mismo partido compareciera más de una fórmula presidencial. Una resolución de la Corte Electoral, del 16 de abril de 1941, dejó ambas reformas sin efecto al entenderse que las mismas se anulaban recíprocamente. Esta decisión, tomada en votación dividida, desprestigió al organismo electoral, que hasta entonces había sido controlado por el Herrerismo, y generó condiciones para la búsqueda de una salida no constitucional por parte del Presidente de la República (Ver Frega, Maronna y Trochon, 1987:95).

resolver el conflicto mediante los canales institucionales vigentes era bastante escasa, por no decir nula. En vista de esta situación, el Presidente Baldomir, en consulta con los sectores abstencionistas de los partidos tradicionales, resolvió disolver el Parlamento un mes antes de la realización de la elección nacional (21 de febrero de 1942). Ello permitió al Presidente aprobar el proyecto de reforma constitucional propuesto por la Junta Consultiva de los Partidos y plebiscitarlo en las elecciones programadas para noviembre del mismo año¹².

Como podrá observarse, nuevamente los acuerdos y desacuerdos en torno a las características que debería tener el texto constitucional influyeron decisivamente en la evolución política que seguiría el país. Al igual que en la coyuntura reformista de 1933, la solución al problema consistió en concretar una ruptura institucional y proceder a constituir un nuevo consenso mayoritario que posibilitara la salida de la crisis.

La nueva Constitución no se diferenciaba mucho de su antecesora, pues sólo modificaba los puntos más álgidos y polémicos del texto de 1934. Por un lado, se eliminaba el Senado del "medio y medio", estableciéndose que los treinta senadores se elegirían por representación proporcional integral y en una circunscripción única nacional. Por otro, se suprimía el reparto coparticipativo de los Ministerios, estableciéndose que el Presidente de la República debería distribuir dichos cargos entre personas que por contar con apoyo parlamentario asegurasen su permanencia en el cargo. Finalmente, se eliminaron las mayorías exigidas (2/3 de la Asamblea General) para el nombramiento de los miembros de los organismos de contralor previstas por la Constitución anterior, pasándose a aplicar la regla de la mayoría de miembros del cuerpo.

En síntesis, la Constitución de 1942 supuso un ajuste a los aspectos más negativos de la Constitución de 1934, lo cual facilitó la reincorporación a la vida política de los sectores opositores al golpe de 1933. Esta salida contó con el apoyo de baldomiristas, batllistas y nacionalistas independientes, sectores estos que más tarde respaldarían en forma coaligada al Presidente electo Juan José de Amézaga. El Partido Nacional, en manos del Herrerismo, y en menor medida, los grupos colorados herederos del terrismo, serían los sectores más perjudicados por la coyuntura reformista.

(12) El resultado final del plebiscito fue de 443.414 votos por el Sí y 131.163 votos por el No (Frega, Maronna y Trochon, 1987).

2.4. La Constitución de 1952. La aplicación del colegiado integral

A pesar de que la Constitución de 1942 resultó ser una salida adecuada para la crisis constitucional desatada a comienzos de los años cuarenta, una vez recuperada la normalidad democrática varios sectores políticos comenzaron a cuestionar su utilidad y pertinencia como texto regulador del acontecer político nacional.

En vísperas de la elección de 1950, el Batllismo, fuerza mayoritaria en el Partido Colorado y ya dividido en dos corrientes claramente diferenciadas, reivindicaba su histórica posición programática de organizar en forma colegiada al Poder Ejecutivo. En tal sentido, el sector de la Lista 14, liderado por Lorenzo y César Batlle Pacheco, desarrolló una prédica a favor de la reforma basada en la línea argumental expuesta por Batlle y Ordóñez cuatro décadas atrás. El sector de la Lista 15 liderado por el Presidente saliente, Luis Batlle Berres, había mostrado, en cambio, un interés moderado por la reforma constitucional. Sin abdicar de esa histórica reivindicación batllista, los dirigentes quincistas entendían que el país vivía una difícil situación económica y social, a la cual el sistema político debería atender prioritariamente. Desde esta óptica, la discusión de una nueva reforma constitucional podía generar el peligro de que las autoridades electas se alejaran de la problemática vivida por amplios sectores de la ciudadanía. No obstante, podría decirse que casi la totalidad de la dirigencia del Partido Colorado se encontraba decidida a modificar la Constitución e implantar un Ejecutivo organizado sobre la base de un colegiado integral. Por su parte, el Partido Nacional, liderado por Herrera, continuaba esgrimiendo su cerrada oposición al formato institucional vigente, al entender que el mismo carecía de legitimidad y eficacia. A ello se agregaba la pretensión pública de este sector de hacer efectiva su coparticipación en el gobierno, tal como había sucedido durante la casi totalidad del período terrista. Finalmente, el nacionalismo independiente, en franco descenso electoral, mostraba también su interés por implantar un régimen colegiado. Durante el proceso de discusión de la reforma de 1942, este sector ya había acompañado la idea batllista de la colegialización, por lo que una enmienda constitucional en ese sentido podía ser perfectamente apoyada. De este modo, casi todos los sectores políticos, con la excepción de los pequeños partidos de izquierda, convergían desde distintas ópticas en la necesidad de una reforma constitucional.

En 1951, el nuevo Presidente de la República, Andrés Martínez Trueba, manifestó durante su discurso de asunción su firme voluntad de modificar la Constitución y que para ello iniciaría una serie de contactos con la dirigencia del Partido Nacional. La creación de una Comisión extraparlamentaria para el estudio de la reforma facilitó la discusión y la redacción de un proyecto consensuado. El mismo fue aprobado por las autoridades de los partidos tradicionales el 31 de

julio de 1951 y presentado al Parlamento para su ulterior tratamiento y discusión. La ley constitucional sancionada con los 2/3 de cada Cámara, a finales de octubre de 1951, fue ratificada por la ciudadanía en el plebiscito del 16 de diciembre de ese año y entró en vigencia el 25 de enero de 1952¹³.

La nueva Constitución modificaba la organización del Poder Ejecutivo, la modalidad de relacionamiento entre los Poderes, la forma de integración de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, el modelo de sanción presupuestal y el diseño orgánico de los gobiernos departamentales.

Respecto a la organización del Poder Ejecutivo, el nuevo texto adoptaba el colegiado integral, mediante el establecimiento de un Consejo Nacional de Gobierno (CNG), compuesto por nueve miembros: seis, del partido ganador de la elección y tres, del partido que le siguiera en número de votos. Los ministros de gobierno serían designados por el CNG por mayoría de votos de sus componentes y serían responsables ante las Cámaras.

En segundo lugar, la nueva Constitución modificaba las normas relacionadas con la censura de los Ministros. Si bien permanecía en pie la responsabilidad política de los mismos, se eliminaba toda posibilidad de que, tras el proceso de conflicto entre los Poderes, el Ejecutivo disolviera el Parlamento o que la Asamblea hiciera caer al Ejecutivo. A diferencia de los dos textos anteriores, la Constitución de 1952 no preveía una solución institucional para esta clase de problemas.

En tercer lugar, se modificaba la modalidad de nombramiento de los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. La responsabilidad de la designación recaía ahora en el CNG, el cual reservaba tres nombramientos por pluralidad de votos para la mayoría y dos para la minoría. Una vez conformadas las listas de Directores, el Ejecutivo debería enviarlas al Senado para su consideración, pudiendo éste observar y dejar sin efecto cualquier designación por una mayoría de 3/5 de sus componentes.

En cuarto lugar, la Constitución de 1952 establecía modificaciones parciales al sistema presupuestal establecido en 1934. La más importante era la del establecimiento de un presupuesto para todo el período de gobierno, con sucesivas rendiciones de cuentas, dejando así de lado el clásico presupuesto anual.

Por último, la nueva Constitución, al igual que lo que ocurría con el Poder Ejecutivo nacional, modificaba las características orgánicas de los Ejecutivos Departamentales. El sistema del colegiado integral también se aplicaría en este nivel, al cambiar la figura del Intendente por un Concejo Departamental integrado con el mismo criterio que el CNG.

(13) El resultado final del plebiscito fue de 232.076 votos por el Sí y 197.684 votos por el No. Sólo votó un 37% de los habilitados. (Caetano y Alfaro, 1995).

En síntesis, la Constitución de 1952 fue, al igual que sus antecesoras, el producto de un pacto partidario, donde se recogió el interés particular de cada uno de los sectores. Mientras el Batllismo consiguió imponer su histórica reivindicación del colegiado integral, el Herrerismo lograba derogar el texto de 1942 y acceder a seguras posiciones de coparticipación en el Poder Ejecutivo. A pesar de que la solución institucional de consenso descomprimía la insatisfacción de los principales sectores de los partidos tradicionales, en los años siguientes surgirían graves problemas vinculados a la eficacia gubernativa y a la pérdida de legitimidad del sistema político.

2.5. La Constitución de 1967. Un giro al presidencialismo

Luego de cuatro gobiernos bajo el imperio de la Constitución de 1952 y después de dos intentos frustrados por enmendarla (elecciones de 1958 y 1962), el tema de la reforma constitucional retornó a la agenda política poco tiempo antes de la elección nacional de 1966. Las críticas a la lentitud decisional del colegiado y a la falta de liderazgo en la esfera del Ejecutivo¹⁴ favorecieron la emergencia de una corriente favorable a su derogación. En 1964 se presentaron dos proyectos de reforma constitucional, uno patrocinado por el Partido Nacional y otro consensuado por varios sectores del Partido Colorado. Ante esta situación y a sabiendas del problema de que si el reformismo dividía votos en un plebiscito constitucional el resultado más probable sería el de una derrota, los propulsores de la reforma decidieron elaborar una propuesta única y consensuada. La creación de una Comisión especial para la reforma, integrada por delegados de los partidos tradicionales y del Partido Demócrata Cristiano, permitió acelerar la redacción de una propuesta de reforma de la Constitución. Sin embargo, la discusión de este proyecto en las Cámaras generó profundas divisiones en la interna de los partidos tradicionales, llegándose a aprobar cuatro proyectos para ser considerados en la elección de noviembre de 1966. Un proyecto respondía a un sector del Partido Nacional (papeleta gris), otro a varios sectores del Partido Colorado (papeleta rosada), otro a los grupos de izquierda (papeleta amarilla) y un cuarto a una mayoría del Partido Colorado y a un importante

(14) Al respecto afirma Garcé (2001:346): "este emprendimiento desde el punto de vista de la capacidad de gobierno del Poder Ejecutivo resultó desafortunado: el Colegiado mostró una visible tendencia a transformarse en una "tercera Cámara", con lo que la gestión se empantanó. La Reforma debilitó la capacidad de innovación política, justo cuando más empezaría a ser necesaria..."

sector del Partido Nacional (papeleta naranja). El resultado del plebiscito favoreció finalmente a la reforma de carácter interpartidario¹⁵.

La más importante novedad de este texto era el regreso a una Presidencia de carácter unipersonal. Esta trascendente reforma venía acompañada de una serie de modificaciones orientadas al fortalecimiento de la posición del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. Se buscaba con ello una mejora de la eficacia y de la eficiencia del gobierno, otorgándole al Presidente de la República instrumentos para acelerar el trámite legislativo, planificar y controlar su accionar de gobierno y coordinar el desarrollo de las líneas gubernamentales con otras dependencias estatales de carácter autónomo.

Entre las nuevas prerrogativas vale destacar la potestad del Ejecutivo de enviar proyectos de ley de "urgente consideración", los cuales debían ser tratados por el Parlamento en un plazo perentorio. Asimismo, la nueva Constitución otorgaba al Presidente la iniciativa legislativa de carácter privativo en materia de régimen jubilatorio, fijación de precios y aumento de salarios. Por otra parte, el nuevo texto creaba la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el objeto de preparar el presupuesto y controlar la ejecución presupuestal, y el Banco Central, organismo que se haría cargo de la política monetaria del país (ambos organismos funcionarían en la órbita del Ministerio de Hacienda). Otra modificación importante —y que apuntaba en un mismo sentido— fue la extensión del mandato de gobierno de cuatro a cinco años. Esta medida obedecía a la intención de que el gobierno tuviera más tiempo para planificar su acción y poner en marcha las políticas diseñadas.

Asimismo, la nueva Constitución nuevamente modificaba las normas de ordenamiento de la relación entre los Poderes. Se volvía de esta forma al mecanismo aprobado en 1934 y suprimido en 1952, donde el Presidente de la República podía observar la censura de los Ministros cuando fuera votada por una mayoría inferior a los 2/3 de la Asamblea General. Este procedimiento estaba debidamente detallado y básicamente permitía al Presidente imponer su voluntad a la del Legislativo en caso de conflicto, mediante la disolución de las Cámaras y el llamando a elecciones anticipadas. A diferencia de la Constitución de 1934, este procedimiento no prevenía la caída del Presidente, aunque sí la del Consejo de Ministros.

Finalmente, la Constitución de 1967 realizó retoques o cambios en diferentes asuntos como el número de Ministerios —dejando abierta la posibilidad de creación de otros por ley—, la reducción de las potestades del Parlamento durante el proceso presupuestal, o la modalidad de elección de los Directorios de los

(15) El proyecto de reforma naranja consiguió 786.987 votos, el de reforma gris, 175.095, el de reforma amarilla, 86.315, y el de reforma rosada, 1.120.

Entes Autónomos. Asimismo, se introdujo el instituto del referéndum contra las leyes aprobadas y una norma sobre la utilización de los lemas que distinguía entre aquellos de carácter permanente y los de carácter accidental.

Por lo tanto, la Constitución de 1967 fue un texto que procuró fortalecer la acción de gobierno mediante la personalización de la Presidencia de la República y la dotación de instrumentos institucionales que posibilitaran un ejercicio eficiente de la administración. Como Sanguinetti y Pacheco Seré (1970) lo reconocen, *"la vuelta al régimen unipersonal intenta notoriamente dar un mayor prestigio institucional al Poder en el cual, en el Estado moderno, se concentran las mayores facultades pero también las mayores responsabilidades políticas. A ese Ejecutivo se le atribuyen competencias dirigidas evidentemente a hacer de él un efectivo coordinador de la acción del Estado"* (p. 26).

2.6. La Constitución de 1997. Una reforma típicamente electoral

En la década siguiente a la restauración de la democracia, existieron varias iniciativas de reforma constitucional. Algunas no pasaron de ser proclamas muy entusiastas pero de escasa viabilidad política; otras, en cambio, llegaron a formalizarse en proyectos de ley, a ser debatidas por el Parlamento o ser consideradas por la ciudadanía en un plebiscito constitucional¹⁶. Ninguna de

(16) En el primer año de democracia, dirigentes del PGP (FA), PDC (FA), MNR (PN) y Por la Patria (PN) avanzaron en la confección de un proyecto de reforma constitucional que nunca llegó a ser presentado en el Parlamento. Tras la elección de noviembre de 1989 y en virtud del escaso apoyo alcanzado por el Presidente electo, Luis A. Lacalle, un grupo de "jóvenes" políticos iniciaron un debate sobre la pertinencia de una reforma constitucional que contemplara cambios que favorecieran la gobernabilidad del sistema. Esa convocatoria proponía la parlamentarización del régimen de gobierno y contaba con el respaldo de políticos e intelectuales de todos los partidos políticos. Sin embargo, la iniciativa ni siquiera llegó a transformarse en un proyecto de reforma constitucional. Tiempo después, en octubre de 1993, fue presentado en la Cámara alta un proyecto de reforma ("maxi-reforma") que proponía cambios constitucionales en la relación entre los poderes, el sistema electoral y las características de los gobiernos departamentales. A pesar de contar inicialmente con el respaldo de dirigentes de todos los partidos, el proyecto fue rechazado por el Senado en abril de 1994. El 8 de junio de 1994, con la firma de veintidós legisladores de todos los partidos, fue presentado un nuevo proyecto con los puntos de acuerdo del proyecto rechazado (posibilidad de voto cruzado a nivel nacional y departamental, reducción del número de componentes de la Juntas Departamentales del interior, salario a los ediles, modificación de algunas disposiciones transitorias de la Constitución de 1967, etc.). El proyecto, conocido con el nombre de "mini-reforma" fue sometido a consideración el último domingo de agosto de ese año y recibió un abrupto rechazo de la ciudadanía. Un análisis de este proceso puede verse en Chasquetti (1995).

ellas sin embargo logró ser aprobada. Recién en la segunda mitad de los años noventa una voluntad interpartidaria posibilitó la conformación de un consenso mayoritario en torno a una reforma que apuntaba principalmente a modificar el sistema electoral.

El ajustado triunfo electoral logrado por el Partido Colorado en 1994 motivó una discusión sobre la posibilidad de realizar modificaciones a la modalidad de elección presidencial. El Presidente electo, Julio Ma. Sanguinetti, antes de iniciar su mandato conformó una comisión con delegados de todos los partidos con el objetivo de elaborar un proyecto de reforma constitucional. Desde el comienzo de la discusión los dirigentes del Partido Colorado se mostraron inclinados a resolver el problema de la legitimidad del ganador de la elección, ya sea a través de un "premio" en bancas del Legislativo, ya sea mediante la adopción de alguna fórmula de elección presidencial que otorgara al triunfador un *plus* de poder. Los sectores del Partido Nacional, por su parte, se encontraban divididos entre aquellos que pregonaban una candidatura única por partido y los que estaban dispuestos a mantener el doble voto simultáneo para la Presidencia de la República. Por su parte, el Nuevo Espacio había realizado una poderosa ofensiva en favor de la adopción de la candidatura única, llegando incluso a amenazar con recoger firmas para forzar un plebiscito constitucional en la siguiente elección. El Frente Amplio, en cambio, apoyaba la modificación en el régimen de candidaturas únicas pero agregaba su pretensión de separar en el tiempo las elecciones nacionales de las departamentales. Así, tras arduas negociaciones y luego de prácticamente un año de debates, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Nuevo Espacio se pusieron de acuerdo en un proyecto común a ser tratado en el Parlamento. El proyecto fue aprobado en agosto de 1996 por la Cámara de Representantes y en octubre por la Cámara de Senadores; el 8 de diciembre del mismo año fue plebiscitado ante la ciudadanía y contó con el respaldo del 50,43% de los votos emitidos. El Poder Ejecutivo promulgó la nueva Constitución el 14 de enero de 1997.

Entre los cambios introducidos por la nueva Constitución se destacan particularmente los referidos a las modificaciones del sistema electoral. En primer lugar se sustituyó la modalidad de elección presidencial por mayoría simple por la de la mayoría absoluta y a doble vuelta (balotaje). Para ser electo Presidente de la República se debe necesariamente alcanzar la mayoría absoluta de votos. De no ocurrir tal situación en la primera vuelta, se realiza una segunda votación con los dos candidatos más votados, de forma tal que el triunfador cuente con la mayoría exigida. En segundo lugar, se estipuló la exigencia de candidatos únicos por partidos a la Presidencia y de dos como máximo para las Intendencias. En tercer lugar, se prohibió la acumulación de votos por sublemas a nivel de diputados, fenómeno permitido desde la Constitución de 1918. En cuarto lugar, se desvincularon las elecciones nacionales de las departamentales, al ser éstas separadas en el tiempo. Finalmente,

se eliminaba en el nuevo texto la controvertida distinción entre lemas permanentes y lemas accidentales impuesta por la Constitución de 1967.

Un segundo conjunto de cambios constitucionales se vincula con las reglas que ordenan el relacionamiento entre los poderes de gobierno. Por un lado, se habilitó al Presidente de la República a solicitar el voto de confianza a la Asamblea General para su gabinete, a declarar la carencia de respaldo parlamentario del gabinete y remover a los Directores de los Entes Autónomos. Por otro lado, se refuerzan los poderes efectivos del Poder Ejecutivo, al extenderse los plazos para el tratamiento de las leyes de urgente consideración y al modificarse la modalidad de consideración de los vetos interpuestos. De esta manera, la reforma constitucional de 1997 seguiría el rumbo asumido por la Constitución anterior, al atribuir nuevas potestades institucionales al Presidente de la República.

↓
LIMITARSE

3. Una mirada de "larga duración" al proceso constitucional uruguayo

Esta extensa descripción del proceso constitucional uruguayo procuró sintetizar las causas que posibilitaron las reformas constitucionales durante el siglo XX, y describir, también en forma sucinta, las principales novedades que cada una de ellas introdujo en el ordenamiento institucional de nuestro país. Este repaso nos permitió detectar algunas líneas de acumulación institucional registradas a lo largo del siglo. En este apartado procuraré sistematizar algunos aspectos de esa evolución constitucional a partir de la consideración de algunas materias meridianas del ejercicio reformista, como son el régimen de gobierno y las características otorgadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La intención de este ejercicio heurístico no es otro que el de brindar al lector un conjunto de reflexiones acerca del sentido del proceso reformista, las preocupaciones que motivaron a los constituyentes, y los tipos de aprendizajes que en materia constitucional nuestra dirigencia política alcanzó a realizar.

3.1. El régimen de gobierno en Uruguay

De acuerdo con la opinión de la mayoría de los constitucionalistas uruguayos, la Constitución de 1830 estableció un sistema de gobierno típicamente presidencial (de acuerdo con los cánones imperantes a comienzos del siglo XIX), con separación de poderes y autonomía en el accionar de los titulares de los mismos. Sin embargo, a partir de la aprobación de la Constitución de 1918, nuestro país parece experimentar una evolución hacia un sistema de carácter

mixto, pues desde ese texto se fueron incorporando institutos de carácter parlamentarista. Pero parece claro que esa tendencia "parlamentarizante" se frena abruptamente con la Constitución de 1952, la cual inicia un giro evidentemente presidencialista, que se profundiza ya decididamente con las reformas constitucionales de 1967 y 1996.

Desde una mirada politológica, podríamos decir que un régimen de gobierno presidencial es aquel donde: a) el presidente es electo en forma popular y directa; b) los poderes de gobierno tienen mandatos fijos; c) el presidente nombra o despide a los integrantes del gabinete; y d) el presidente cuenta con poder de veto sobre la legislación aprobada (Shugart y Carey, 1992:19-20)¹⁷. La aplicación de estos criterios a los textos constitucionales de 1918, 1934, 1942, 1952 y 1967-97, muestra con nitidez la evolución señalada. El Cuadro 1 presenta una operacionalización de los criterios de Shugart y Carey para los cinco textos constitucionales examinados, donde el valor 1 representa el estricto cumplimiento del criterio, el valor 0 el no cumplimiento y el valor 0,5 un cumplimiento parcial. Si la suma de los cuatro criterios fuera 4, estaríamos ante un sistema presidencial puro y si fuera 0, estaríamos ante un régimen de gobierno típicamente parlamentarista.

Cuadro 1. Constituciones y Presidencialismo en Uruguay

	1830	1918	1934	1942	1952	1967	1997
Criterio 1	- *	1	1	1	1	1	1
Criterio 2	1	1	0	0	1	0,5	0,5
Criterio 3	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Criterio 4	1	1	1	1	1	1	1
Total	3,5	4	2,5	2,5	3,5	3	3

Operacionalización (Valor positivo): Criterio 1: Elección popular del presidente; Criterio 2: Los mandatos son fijos y no están sujetos a una posible interrupción (disolución); Criterio 3: Sólo el presidente puede nominar y despedir a los ministros; Criterio 4: El presidente cuenta con veto sobre la legislación.

* Se atribuye el valor 0,5 pues a esa altura del siglo XIX ningún régimen presidencial elegía a su presidente en forma popular y directa.

(17) La ciencia política presenta diferentes criterios para definir un régimen de gobierno presidencial. Lijphart (1987) y Sartori (1994) comparten los dos primeros criterios de Shugart y Carey. Lijphart considera que un régimen es presidencial cuando la elección del jefe del Ejecutivo se realiza en forma directa y popular, y cuando existen mandatos fijos e independientes, tanto para el presidente como para el legislativo. Sartori opina que un régimen puede ser considerado como presidencialista cuando el presidente es electo popularmente y no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento. Sartori comparte el tercer criterio de Shugart y Carey al afirmar que en un régimen presidencial el presidente debe encabezar o dirigir el gobierno que

Como podrá observarse, el régimen de gobierno uruguayo evoluciona desde una matriz típicamente presidencialista a una de carácter mixto, para posteriormente reiniciar su camino hacia aquel formato¹⁸. La Constitución de 1830 es, tal vez, el texto más cercano al modelo puro de presidencialismo de gobierno, a pesar de que los ministros podían ser llamados a sala (art. 53). La de 1918 también se acerca a ese formato, pero incorpora otros institutos del parlamentarismo como el llamado a sala (art. 50), el pedido de informes (art. 49 y 51) y la compatibilidad entre el cargo de legislador y ministro (art. 111). La inclusión de estas definiciones abrirá paso a la adopción de otros mecanismos más abiertamente parlamentaristas. La Constitución de 1934 y su símil de 1942 son los textos de mayor mixtura, pues ellos suman a los institutos adoptados en 1918 la facultad parlamentaria de censura de los ministros (art. 137, 138 y 139), la posibilidad de disolución del Parlamento (art. 141) y la caída del Ejecutivo (art. 142). La Constitución de 1952 mantiene los institutos parlamentarios consagrados en 1918 y 1934 (art. 147 y 148), pero eliminó la posibilidad de caída de los Poderes de gobierno. Sin embargo, la Constitución de 1967 reintegró la facultad presidencial de disolver el Parlamento en caso de conflicto entre los Poderes y habilitó la posibilidad de caída del Consejo de Ministros (art. 148). El Cuadro 2 muestra la evolución de los mencionados institutos a lo largo del proceso constitucional.

Cuadro 2. Evolución de los institutos parlamentaristas

	1830	1918	1934	1942	1952	1967	1997
Llamado a sala	x	x	x	x	x	x	x
Pedido de informes	-	x	x	x	x	x	x
Censura ministros	-	-	x	x	x	x	x
Disolución Cámaras	-	-	x	x	-	x	x
Caída del Ejecutivo	-	-	x	x	-	-	-

designa. Lijphart, por su parte, agrega un tercer criterio no considerado por Shugart y Carey: que la presidencia sea un órgano unipersonal.

(18) Luis E. González (1993) considera que Uruguay ha tenido a lo largo de su historia un sistema cuasi presidencial. Sanguinetti y Pacheco Seré (1970) llamativamente consideran que nuestro país, a partir de 1967, estableció un régimen de gobierno semiparlamentario. Este juicio se apoya en el hecho de que el Presidente tiene la posibilidad de disolver la asamblea legislativa, y que los ministros son responsables ante el Parlamento, pudiendo ser llamados a sala, interpelados y censurados, aunque ello no implique la caída del Presidente. Estos elementos, sin embargo, no parecen eclipsar la caracterización del régimen uruguayo como presidencialista, particularmente a partir de 1967. A esto se suma la larga lista de poderes legislativos otorgados por la Constitución al ejecutivo, entre los cuales pueden mencionarse la iniciativa privativa en una importante gama de materias presupuestales, fiscales y administrativas, los proyectos de urgente consideración, la determinación de plazos temporales al Parlamento para el tratamiento de ciertas normas, el poder de veto parcial y total, etc. (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

Una explicación de la mencionada oscilación en el diseño del régimen de gobierno podría estar dada por el tipo de problemas que los reformadores buscaron resolver en cada una de las coyunturas reformistas. Los constituyentes de la primera mitad del siglo XX, parecen haber recibido una gran influencia de las doctrinas parlamentaristas europeas de la época. De allí la incorporación de institutos que favorecieran el control sobre el Poder Ejecutivo. Por el contrario, los reformadores de la segunda mitad de siglo procuraron dotar al Poder Ejecutivo de una mayor autonomía de acción, otorgándole, particularmente luego de 1967, herramientas institucionales como para mejorar su eficacia y su predominio político. Esta explicación emerge del examen del tipo de institutos que unos y otros textos constitucionales fueron estableciendo. Ahora bien, si tomáramos en cuenta el desempeño efectivo del sistema político, podríamos observar que la tendencia a la parlamentarización estuvo dada únicamente por la práctica del llamado a sala y la censura ministerial. Salvo en una ocasión, donde efectivamente cabía la posibilidad de que el Presidente culminara disolviendo las Cámaras, en el resto del período en el que los institutos de disolución estuvieron vigentes, no existió la más mínima posibilidad de que fueran utilizados¹⁹. Esto no significa que los mismos no tuvieran importancia, pero sí demuestra que la práctica política siguió una lógica sistémica completamente diferente a la del parlamentarismo.

3.2. Las características del Poder Ejecutivo

Uno de los núcleos de disputa constitucional más importantes ha sido el relativo a la organización del Poder Ejecutivo. Aquí la tensión estuvo pautada por la colegialización de la Presidencia y su correspondiente cuota coparticipativa del segundo partido y la personalización de la misma. Al igual que lo ocurrido con el régimen de gobierno, en este caso también se observa una tendencia evolucionista. Desde los "Apuntes" de Batlle hasta la cancelación del prospecto colegialista en 1967, el proceso constitucional muestra una lenta evolución hacia el Ejecutivo pluripersonal. La Constitución de 1918 resultó ser un texto de transacción donde el Ejecutivo quedaba organizado con dos cabezas: una colegiada, el Consejo Nacional de Administración, y otra unipersonal: la Presidencia de la

(19) La única posibilidad de disolución del Parlamento se suscitó en mayo de 1969, cuando la Asamblea General censuró al Ministro de Industria, Jorge Peirano Facio, y el Presidente de la República, Jorge Pacheco Areco, observó dicha censura. Luego de casi tres semanas de cabildos sobre los pros y los contras de la disolución, el Parlamento uruguayo mantuvo la censura (97 votos en 129), no dando lugar a la intención del Presidente de disolver las Cámaras y realizar elecciones legislativas.

República. La Constitución de 1934 rompe con ese equilibrio, otorgando primacía al órgano unipersonal de la Presidencia, pero creando un segundo órgano colegiado en el seno del Ejecutivo, el Consejo de Ministros. Pero la Constitución de 1952 culmina por imponer el colegiado integral mediante la creación del Consejo Nacional de Gobierno. Finalmente, la Constitución de 1967 restablece la fórmula de 1934, pero ya sin las pretensiones coparticipativas de entonces. El Cuadro 3 describe esquemáticamente esta evolución.

Una explicación para este tipo de evolución deberíamos buscarla en la práctica de la coparticipación política. Iniciada en 1872, luego de la Paz de Abril, los partidos políticos uruguayos la fueron asumiendo gradualmente como una modalidad de la gestión de los asuntos públicos, pero también como una forma de contralor y fiscalización de dichos ejercicios de gobierno. Desde entonces, la coparticipación se extendió a los Ejecutivos colegiados (1918-1933 y 1952-1966), a los gabinetes (1933-1942), a los Directorios de los Entes Autónomos (1918-1990), etc. De este modo, desde una mirada en perspectiva, la idea de un Ejecutivo colegiado parece haber sido una solución bastante funcional a las necesidades políticas del país y particularmente a la práctica que los partidos tradicionales venían desarrollando. Las coyunturas reformistas de 1918, 1934 y 1952, se caracterizaron por la existencia de un poderoso Partido Colorado en el Ejecutivo y de un Partido Nacional con pocas posibilidades de alzarse con el triunfo electoral en las elecciones presidenciales, pero que al mismo tiempo pugnaba por abrir espacios de influencia en el gobierno. En estos casos, el establecimiento de los órganos colegiados permitió la incorporación del nacionalismo a los puestos más codiciados de gestión gubernamental, hecho éste que por medios electorales hubiera costado una inversión de tiempo y esfuerzos extremadamente mayor que la aprobación de una reforma constitucional. La coyuntura posterior a la reforma de 1942, que marca la salida del nacionalismo del gobierno luego de más de un cuarto de siglo de coparticipación efectiva, demuestra hasta qué punto esas posiciones eran codiciadas y respetadas por los partidos. El espectáculo de quedar a la intemperie o en el "llano" representaba a todas las luces una situación de extrema gravedad para cualquier partido. Luego de dos fracasados intentos por recuperar espacios políticos y recomponer su caudal electoral (elecciones de 1946 y 1950), Luis Alberto de Herrera resolvió aceptar la oferta del colegiado, como el "atajo" más lógico y rápido para acercarse al gobierno. Esto no quiere decir que los socios coparticipadores co-gobernasen o ejercieran una labor de colaboración con el gobierno. Por el contrario, la mayoría de las veces esa coparticipación adquiría una dimensión fiscalizadora y de control sobre las decisiones del gobierno.

Por tanto, la aparentemente errática evolución de la orgánica del Poder Ejecutivo parece responder al sentido que los partidos tradicionales le otorgaron

Cuadro 3. Integración del Poder Ejecutivo

1830	1918	1934	1942	1952	1967	1996
Presidente de la República (art. 72).	Presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración (CNA) (art.70).	Presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros (CM) (art. 146).	Presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros (CM) (art. 145).	Consejo Nacional de Gobierno (CNG) (art. 149).	Presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros (CM) (art. 149).	Presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros (CM) (art. 149).
	El CNA estaba integrado por 9 miembros. El lema ganador de la elección obtenía las 2/3 partes de los cargos y el segundo 1/3 (art. 82).	El CM estaba integrado por 9 ministros. Al partido ganador de la elección le correspondían 5 ó 6 ministros y al segundo al menos 3. Si los dos lemas más votados no superaban la mayoría de votos, el Presidente podía designar ministros prescindiendo de ese criterio (art. 162, 163 y 164).	El CM estaba integrado por 9 ministros. (art. 162).	El CNG estaba integrado por 9 miembros. El lema ganador obtenía 6 cargos y el segundo 3. Los cargos de la mayoría se adjudicaban a la lista más votada, salvo que la segunda lista superara 1/6 de los del lema. En este caso, la lista más votada obtenía 5 cargos y la segunda 1. Los cargos de la minoría se adjudicaban mediante representación proporcional. (art. 150).	El CM estaba integrado por todos los ministros designados por el Presidente (art. 160).	El CM está integrado por todos los ministros designados por el Presidente (art. 160).

a la coparticipación durante la mayor parte del siglo XX, además, claro, de la muy notoria intención batllista de luchar contra la "personalización de la Presidencia".

3.3. Las características del Poder Legislativo

A diferencia de lo acontecido con la composición del Poder Ejecutivo, nuestra historia constitucional no muestra mayores debates respecto a cómo debería ser el órgano representativo, salvo en el caso de la Constitución de 1934 y su polémico Senado del "medio y medio". La Constitución de 1830 organizó al Poder Ejecutivo en cuatro organismos (Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Asamblea General y Comisión Permanente), estructura ésta que sobrevivió hasta el presente. Un análisis de la forma de integración de las Cámaras en dicho texto constitucional nos muestra hasta qué punto el formato de gobierno escogido era el de un típico presidencialismo. El Senado presentaba una integración de tipo "federal", con un representante por departamento. La Cámara de Diputados, en cambio, procuraba representar a los pueblos de acuerdo con su peso poblacional. Así, nuestros primeros Parlamentos contaron con Senados de nueve miembros y Cámaras bajas de algo más de treinta integrantes²⁰. La Constitución de 1918 mantuvo esos criterios, pero permitió ajustar a través de la ley constitucional de 1925 el número de diputados, el cual fue fijado en 123. La Constitución de 1934 marca un profundo cambio en la forma de integración del Parlamento, al cancelar la representación departamental en el Senado y achicar el tamaño de la Cámara baja. La aplicación del criterio de representación proporcional para el Senado a partir de 1942, termina prácticamente de configurar la actual estructuración de nuestro Parlamento. Únicamente la discusión y aprobación de la ley constitucional de 1936, que eliminó al Vicepresidente de la República como presidente del Senado y la Constitución de 1952, que también y por obvias razones lo eliminó, suscitaron algún tipo de modificación al Parlamento clásico uruguayo de 130 miembros. El Cuadro N°4 muestra un esquema de la evolución comentada.

Ahora bien, los sistemas bicamerales suelen tener una lógica específica de representación. Por un lado, las Cámaras de Senadores son asambleas representativas de unidades estatales que componen una "Federación" (EE.UU., Alemania, Argentina, Brasil, etc.) y por otro, las Cámaras de Diputados son asambleas representativas de la ciudadanía en general. La Constitución de 1830

(20) Ver, por ejemplo, L. A. Musso (1971) "Anales del Senado" y/o Cámara de Representantes (1971) "Tablas Cronológicas".

estableció esa lógica de representación tomando a los departamentos como los "estados federados". a pesar de ser nuestro país un Estado unitario. La reforma de 1934 invirtió este criterio al tomar a los departamentos como uno de los parámetros para la asignación de escaños y pasar a elegir al Senado en una circunscripción única nacional. Desde entonces los diputados, particularmente los del interior, suelen asumir un mandato representativo de su circunscripción, a diferencia de los senadores que asumen una representación de carácter nacional. Esta disfunción representativa ha permanecido en el tiempo y resulta ser una verdadera peculiaridad del diseño institucional uruguayo.

4. En resumen

Si bien es cierto que la historia constitucional uruguaya está jalonada por un complejo proceso de reformas, este breve examen nos permite deducir dos importantes conclusiones:

En primer lugar, deberíamos distinguir, siguiendo a Romeo Pérez, entre aquellas reformas orientadas a la consolidación de un "edicto perpetuo" y las que procuraban rediseñar los instrumentos de gobierno. En este sentido, podría decirse que la Constitución de 1830 estableció una serie de elementos que fueron la base de ese "edicto": la filosofía republicana del país, la libertad de cultos, la consagración de derechos individuales, y la definición de un gobierno fundado en la tripartición clásica del poder. La siguiente Constitución de 1918 consolidó la filosofía democrática del país al establecer garantías para el sufragio y la representación proporcional integral como mecanismo de asignación de cargos, separó la Iglesia del Estado, garantizó la igualdad de los ciudadanos ante la ley y habilitó formas de coparticipación partidaria que dieron estabilidad al sistema político. La Constitución de 1934 avanzó en torno a los derechos sociales y la constitucionalización de los organismos de contralor administrativo, financiero y electoral. De alguna forma, con este texto constitucional se terminó de vertebrar el núcleo duro de nuestro pacto constitucional, el cual es retomado y preservado en las siguientes constituciones.

En segundo lugar, parece necesario destacar la doble preocupación mostrada por los constituyentes uruguayos. Por un lado, se observa una clara vocación por representar a todos los partidos políticos mediante la creación de mecanismos de coparticipación en el poder, como medio de legitimidad y estabilidad política. Ello se ve reflejado en las fórmulas colegiadas del Poder Ejecutivo, la coparticipación en el Gabinete, la participación del Senado de 1934 o los mecanismos de designación de Directores de los Entes Autónomos. Pero también puede verse en la ampliación de institutos parlamentaristas como los pedidos de

Cuadro 4. Integración, forma de elección y mandatos del Poder Legislativo

	1918	1934	1942	1952	1967	1997
Integración	123 diputados, en arreglo a la ley electoral 19 Senadores, uno por cada departamento (art. 26). *	99 diputados (art.78). 30 Senadores, más el vicepresidente (art. 94). ***	99 diputados (art. 78). 30 Senadores más el vicepresidente (art. 85).	99 diputados (art. 88). 31 senadores (art. 94).	99 diputados (art. 88). 30 senadores más el vicepresidente (art. 94).	99 diputados (art. 88). 30 senadores más el vicepresidente (art. 94).
Elección	Elección no simultánea a la presidencial. <i>Diputados</i> elegidos en forma directa "de acuerdo a la modalidad que establezca la ley" (art.19). <i>Senadores</i> elegidos en forma indirecta de acuerdo con la "modalidad y tiempo que designara la ley"*** Cada bienio se renovaba 1/3 de la cámara. (art. 27 y 28)	Elección legislativa simultánea a la presidencial. <i>Diputados</i> elegidos por representación proporcional (RP), a partir de los votos de cada lema, con un mínimo de 2 diputados por departamento (art.80 y 88). <i>Senadores</i> elegidos por RP integral en una única circunscripción electoral. De los 30 miembros, 15 corresponden a la lista más votada del lema más votado y 15 a la lista más votada del segundo lema (art. 85 y 86).	Elección legislativa simultánea a la presidencial. <i>Diputados</i> elegidos por RP, a partir de los votos de cada lema, con un mínimo de 2 diputados por departamento (art. 88). <i>Senadores</i> elegidos por RP integral en una única circunscripción electoral (art. 85).	Elección legislativa simultánea a la presidencial. <i>Diputados</i> elegidos por RP, a partir de los votos de cada lema, con un mínimo de 2 diputados por departamento (art. 88). <i>Senadores</i> elegidos por RP integral en una única circunscripción electoral (art. 94 y 95).	Elección legislativa simultánea a la presidencial. <i>Diputados</i> elegidos por RP, a partir de los votos de cada lema, con un mínimo de 2 diputados por departamento (art. 88). <i>Senadores</i> elegidos por RP integral en una única circunscripción electoral (art. 94 y 95).	Elección legislativa simultánea a la primera vuelta presidencial. <i>Diputados</i> elegidos por RP, a partir de los votos de cada lema, con un mínimo de 2 diputados por departamento. Se prohíbe la acumulación por sublemas. (art. 88). <i>Senadores</i> elegidos por RP integral en una única circunscripción electoral. (art. 94 y 95).

Mandato	3 años para los diputados y 6 años para los senadores (art.21 y 28).	4 años para senadores y diputados (art.80 y 88).	4 años para senadores y diputados (art.80 y 88).	4 años para senadores y diputados (art.89 y 97).	5 años para senadores y diputados (art.89 y 97).	5 años para senadores y diputados (art.89 y 97).

* La cifra de legisladores no consta en el texto constitucional, sino que surge de los cargos efectivamente asignados durante la vigencia de dicha carta.

** La reforma constitucional del 22/10/1930 estableció la elección directa, por mayoría simple y doble voto simultáneo de los senadores.

*** La reforma constitucional del 30/12/1936 suprimió la participación del Vicepresidente en el Senado.

informe, los llamados a sala, las censuras de los ministros, la disolución de las Cámaras o la caída del Ejecutivo o del Consejo de Ministros. Esta tendencia, podríamos considerarla como una pretensión por construir una *democracia consensual* en el sentido de Lijphart (1987). Sin embargo, por otro lado, se observa otra muy nítida intención de brindar a los gobiernos de turno herramientas para el desarrollo de administración eficiente. Los ajustes a la organización del Poder Ejecutivo y el aumento de sus potestades legislativas (materias privativas, leyes de urgencia, etc.) a partir de 1967, o los recortes al accionar del Poder Legislativo en el proceso presupuestal desde 1934 (imposibilidad de aumentar gasto, crear empleos o modificar precios) son claros ejemplos de esa línea de acumulación institucional. Esta doble tensión termina por delinear un sistema institucional portador de cierta hibridez en su funcionamiento, provisto de importantes capacidades representativas y ejecutivas, y capaz de hacer frente a situaciones de eventuales bloqueos políticos (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

Por último, parece necesaria una breve reflexión sobre el papel cumplido por la noción de reforma en nuestra historia política. En nombre de la reforma constitucional se desarrollaron movimientos políticos, se concretaron golpes de Estado, se rompieron agrupaciones políticas de profundas raíces, y se pergeñaron sofisticadas fórmulas institucionales de gobierno. Cuando se analiza con detenimiento ciertas coyunturas históricas, la idea del reformismo constitucional aparece ante los ojos del observador no sólo como un conjunto de modificaciones provistas de una determinada intención normativa, sino también como una modalidad de acción de sus precursores para modificar situaciones políticas en su propio beneficio. En los años previos a la reforma del 18, los sectores colorados no batllistas y los nacionalistas aprovecharon el problema constitucional para frenar el proyecto político del batllismo gobernante. También

en 1934 puede observarse un fenómeno de similar talante, al constatarse que en nombre de la reforma constitucional se llevó adelante una ruptura institucional y se desarrolló una readecuación del gobierno y del Estado uruguayo a los tiempos de crisis. En 1942, la reforma constitucional habilitó un nuevo golpe de Estado y permitió la plena redemocratización del país. Y así podríamos seguir con las restantes coyunturas reformistas, donde la misma aparece como un recurso político cuya utilización genera siempre ganadores y perdedores. Por tanto, la noción de la reforma constitucional parece ser una trascendente clave interpretativa del proceso político uruguayo y, en consecuencia, exige no sólo un enfoque fundado en los contenidos normativos de cada enmienda, sino también en las intenciones políticas de sus auspiciantes o detractores.

Bibliografía

- BUQUET, Daniel, 1999. "Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°10. Montevideo: FCU-ICP.
- BUQUET, Daniel, Daniel CHASQUETTI y Juan A. MORAES, 1998. *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* Montevideo: ICP-FCS.
- CAETANO, Gerardo y José RILLA, 1995. "Relaciones Interpartidarias y Gobierno en el Uruguay (1942-1973)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°8. Montevideo: FCU-ICP.
- CAETANO, Gerardo, José RILLA y Romeo PÉREZ ANTÓN, 1987. "La partidocracia. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos" en *Cuadernos del CLAEH* N°44. Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, Gerardo y Milita ALFARO, 1995. *Historia del Uruguay Contemporáneo*. Montevideo: FCU-ICP.
- CAETANO, Gerardo y Raúl JACOB, 1989. *El Nacimiento del Terrismo. 1930-1933*. Montevideo: EBO.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES, 1971. *Tablas Cronológicas. 1830-1971*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- CHASQUETTI, Daniel, 1995. *El reformismo en el Uruguay post-autoritario*. (inédito). Instituto de Ciencia Política. Montevideo.
- DAHL, Robert, 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- DE LA BANDERA, Manuel M., 1957. *La Constitución de 1952*. Montevideo: Secretaría del Senado.
- FREGA, Ana, Mónica MARONNA e Yvette TROCHON, 1987. *Baldomir y la Restauración Democrática (1938-1946)*. Montevideo: CLAEH-EBO.

- GARCÉ, Adolfo, "La partitura, el director, la orquesta y algo más" en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- GONZÁLEZ, Luis E., 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- GROS ESPIELL, Héctor y Juan José ARTEAGA, 1991. *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*. Segunda edición actualizada. Montevideo: FCU.
- LANZARO, Jorge, 2000. "El Presidencialismo pluralista en la Segunda Transición" en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- LIJPHART, Arend, 1987. *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- MUSSO, Luis Alberto, 1971. *Anales del Senado del Uruguay. Cronología Sistematizada. Legislaturas I al XL. 1830-1971*. Montevideo: Cámara de Senadores.
- NAHUM, Benjamín, 1975. *La Época Batllista. 1905-1929*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, Benjamín, Ángel COCCHI, Ana FREGA e Yvette TROCHON, 1991. "Crisis Política y Recuperación Económica" en *Historia Uruguaya, Tomo 9*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, Benjamín, Ana FREGA, Mónica MARONNA e Yvette TROCHON, 1993. "El Fin del Uruguay Liberal" en *Historia Uruguaya, Tomo 10*. Montevideo: EBO.
- PÉREZ, Romeo, 1989. "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya" en *Cuadernos del ClaeH* N°49. Montevideo: CLAEH.
- PIVEL DEVOTO, Juan E. y Alcira RANIERI DE PIVEL, 1956. *Historia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Medina.
- SANGUINETTI, Julio María y Álvaro PACHECO SERÉ. 1970. *La nueva Constitución*. Montevideo: Arca.
- SARTORI, Giovanni, 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial.
- SHUGART, Matthew y John CAREY, 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.