

PRESENTACIÓN

LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA DE 1918 Y EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

The Uruguayan Constitution of 1918 and the Latin American Constitutionalism

Jorge Lanzaro¹
(Coordinador)

Este número monográfico de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (RUCP) conmemora el centenario de la Constitución de 1918 -para algunos, la primera constitución “real” del Uruguay, con aplicación efectiva- que fue aprobada por la Convención Nacional Constituyente el 15 de octubre de 1917, ratificada por plebiscito el 25 de noviembre de 1917 y promulgada el 3 de enero de 1918².

La presentación comienza con una breve reseña de la Constitución de 1918 y se compone de otras dos partes. La primera parte reseña los artículos de autores uruguayos que analizan diversos aspectos de la constitución y de los procesos que preceden a su sanción. La segunda parte reseña los trabajos sobre el constitucionalismo en América Latina, elaborados por especialistas calificados en derecho comparado y ciencia política.

1. La Constitución de 1918: “la doma del poder”

La primera gestación constitucional del siglo XX se inscribe en una transición histórica mayor -una coyuntura crítica fundacional- que resulta en la institucionalización de la democracia pluralista uruguaya, merced a un proceso que arranca a fines del siglo XIX y se consolida con la sanción de la Carta de 1918.

En esa coyuntura crítica se registran, a su vez, otros movimientos concurrentes. Desarrollo del Estado, mediante el afianzamiento de los atributos esenciales de estatalidad y avances en las funciones económicas y sociales. Primera incorporación popular a través del sufragio universal masculino y el reconocimiento de derechos sociales, la tolerancia de las organizaciones gremiales y la regulación laboral. En esos trances, el clivaje centro-periferia se cruza con el pasaje de la política de élites a la política de masas.

Tales trayectos están marcados por cambios importantes en los partidos tradicionales y un empuje de institucionalización del sistema que componen -al que se suman nuevos integrantes-, al canto de las modificaciones en las estructuras de competencia, en los modos de gobierno y en la gestión pública.

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

² En virtud de su Disposición Transitoria Letra A, la Constitución entró en vigencia el 1° de marzo de 1919.

El protagonismo predominante de los partidos, en clave competitiva y en un relativo balance de fuerzas, que es una característica distintiva de la política uruguaya desde los inicios de la nacionalidad, obra vigorosamente en esta coyuntura crítica, en la que se juega la fundación de la democracia y las formas de gobierno, pero se cruza también una disputa sobre el tipo de Estado, el modelo de desarrollo y los cursos de la modernización cultural³.



José Batlle y Ordóñez

En ese proceso, desde tiendas coloradas y, particularmente, con los polémicos *Apuntes* publicados por José Batlle y Ordóñez en 1913, se planteó una visión mayoritaria de la democracia. Sin embargo, la ruta competitiva, que viene de atrás y recrudece con la polarización que marcó la forja constituyente, hace que la democracia uruguaya pueda ser una democracia de tipo pluralista, que se conformó como una democracia de partidos, de las más antiguas y consistentes en el horizonte comparado.

La Constitución de 1918 es una pieza fundacional de esa democracia pluralista, por su composición normativa, ya que consagra reglas básicas de la civilización política nacional y porque fue una constitución pactada, luego de “cautelosos regateos” entre sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional, que remató una larga sucesión de conflictos y acuerdos relativamente inestables, procesando, esta vez, un convenio constituyente formal y sólido, en procura de una “paz permanente”. De allí sale un estatuto que, a diferencia de la presuntuosa edición de 1830, tiene un fuerte anclaje en los partidos y está respaldado por un rastro histórico denso, que se remonta a las construcciones institucionales y las experiencias políticas del último tercio del siglo XIX y principios del XX. En ese rastro cuentan, asimismo, los trámites contenciosos que llevan a la sanción de la carta, a lo largo de diez años, de 1907 a 1917, trámites que encaminan la competencia política hacia el arbitraje de las urnas y generan adelantos democráticos que se despliegan con la nueva constitución.

En un esbozo de los logros alcanzados en esa instancia, Carlos Real de Azúa⁴ decía que el Uruguay de las primeras décadas del siglo XX se propuso “la doma del poder”, lo que “significó un triple esfuerzo”. “El esfuerzo, primero, por regular, vigilar y aun debilitar el ejercicio de esa forma de poder público por excelencia que es el Ejecutivo; la instauración del Colegiado fue su resultado”⁵. “El esfuerzo, en segun-

3 El hecho de que los partidos hayan participado activamente en los conflictos que jalonan las etapas iniciales de la formación nacional y de la consolidación del Estado, sumado a la circunstancia de que fueron los protagonistas de la fundación de la democracia y de la incorporación ciudadana, en clave competitiva y con un arraigo popular que se fortalece en esos trances, es un factor que aporta consistencia al sistema de partidos y por ende, a la propia calidad de la democracia.

4 Real de Azúa, C. (1969). La doma del poder. *Enciclopedia Uruguaya* (44). Montevideo: Arca, p. 74.

5 Martín C. Martínez, que fue uno de los principales artífices de la Constitución, un comentarista brillante y el más inmediato (en esa colección de escritos, reunida después bajo el título *Ante la nueva Constitución*), consideraba que las garantías del sufragio y la representación proporcional eran piezas fundamentales del



Martín C. Martínez

do orden, por descongestionar y descentralizar la gestión estatal por la vía de las autonomías espaciales y funcionales; los nuevos modos de gobierno municipal y la constitucionalización de los entes autónomos lo concretaron. El esfuerzo, en tercer término, por hacer verdad en los hechos el ideal del gobierno democrático concebido como expresión y resultado del querer colectivo. Este fue, en puridad, el más trabajoso de los empeños”, que llevó a establecer “el voto secreto y la representación proporcional”.

Washington Beltrán enumeró ante la Convención Nacional Constituyente (julio de 1917), las dieciocho conquistas resultantes del Pacto de los Ocho, el acuerdo entre blancos y colorados adoptado por la Comisión de Constitución de la Constituyente que fue la base para el texto finalmente sancionado.

La transacción llevó a establecer el Poder Ejecutivo “bicéfalo”, repartiéndolo las competencias entre el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración, la primera de una serie de experiencias de gobierno colegiado que han caracterizado al itinerario uruguayo y que llaman la atención fuera de fronteras, particularmente, entre los especialistas del derecho y la política comparada. En el futuro, estas autoridades serían electas directamente por la ciudadanía y no designadas por el Parlamento, como ocurría con el Presidente de la República según la Carta de 1830.

A ello se agregan otras piezas claves del estatuto democrático, cuya reforma sólo podía realizarse con el resguardo de un consenso relativamente extenso, ya que las mayorías especiales exigidas difícilmente podían ser alcanzadas por un solo partido.

Para empezar, hay que contar la representación proporcional, limitada todavía a la Cámara de Diputados, así como las garantías electorales y el voto secreto, junto con la inscripción obligatoria en el Registro Cívico. Estos progresos, defendidos por algunos colorados (como José Enrique Rodó) y aceptados por los batllistas con ciertas condiciones, eran banderas históricas fundamentales para los blancos, en las guerras civiles y en la acción política. La Constitución amplió la ciudadanía mediante el sufragio universal masculino, extensivo eventualmente a la mujer y con derecho a voto a partir de los 18 años, en tren de incorporar a los jóvenes y a los inmigrantes.

Con el propósito vertebral de alcanzar un balance de poderes públicos más equilibrado y una cierta contención del Ejecutivo, hubo un refuerzo de las facultades del Parlamento, en materia legislativa y de control político. Se procedió también a consagrar la descentralización a nivel regional, acordando autonomía a las autoridades departamentales, al cabo de un contencioso entre los dos grandes partidos que generó, hasta entrado el siglo XX, disputas políticas ásperas y una sucesión de levantamientos revolucionarios. Asimismo, se estableció la autonomía de las entidades económicas y sociales del Estado, una fórmula que tenía aplicaciones desde fines del siglo XIX y durante el primer batllismo, que a partir de esta instancia se reconoce

estatuto pactado. Pero afirmaba también que en el proceso constituyente: “[...] el tópico que más atrajo la atención fue el de excogitar el medio de disminuir el poder del Ejecutivo”.

como principio, asentando un modelo descentralizado de políticas públicas, que interpone filtros a los poderes del Ejecutivo y favorece la gestión especializada.

La constituyente acordó la denominación nacional que actualmente rige -República Oriental del Uruguay- y una nueva definición de la forma de gobierno, que en 1830 se decía “representativa republicana” y, sintomáticamente, pasó a ser “democrática representativa”. Se sancionó la libertad de cultos junto con la separación de la iglesia y el Estado, en un período en el que menudeaban los debates y los conflictos por la laicidad en los organismos estatales y sobre todo en la enseñanza pública.

2. Primera Parte: La Constitución uruguaya de 1918

Los cuatro artículos que componen la Primera Parte de esta edición de la RUCP, elaborados por investigadores del Instituto de Ciencia Política, analizan aspectos relevantes de la Constitución cuyo centenario conmemoramos.

El trabajo de Daniel Buquet y Juan Andrés Moraes (“Construyendo un equilibrio democrático: La reforma constitucional de Uruguay en 1917”) explica cómo y por qué se formó la democracia en Uruguay, a partir de un modelo de las interacciones estratégicas entre los partidos, en los albores del siglo XX. Utilizando teoría de juegos, el artículo analiza la adopción del sistema electoral en la Constitución de 1918 y afirma que esas normas generaron un equilibrio competitivo. El texto avanza una conclusión más general y sostiene que lo que caracteriza a la democracia uruguaya y le confiere altos niveles de estabilidad, es la capacidad de los actores políticos para pactar reglas que generan un amplio consenso.

Daniel Chasquetti sostiene en su artículo (“Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del Poder Ejecutivo en Uruguay”) que la historia constitucional uruguaya se destaca por ser proclive a la experimentación institucional. El estudio analiza tres modelos de organización del Poder Ejecutivo: “bicéfalo” en 1918, “dúplex” en 1934 y “colegiado” en 1952, resultado de reformas constitucionales efectuadas antes del retorno a la presidencia unipersonal en la Carta de 1967. Esos diseños trataron de evitar la concentración de poder en la figura del presidente y de garantizar la coparticipación de los partidos en la conducción del Estado. El artículo concibe estos modelos como experimentos, guiados por pruebas de ensayo y error, en busca de un punto de equilibrio institucional satisfactorio para todos los actores.

En un abordaje de teoría política, el artículo de Javier Gallardo (“Entre la república y la democracia: Justino Jiménez de Aréchaga”) reconstruye la génesis normativa de la democracia vernácula, en base al pensamiento del primer Justino Jiménez de Aréchaga, figura de relieve de las lides doctrinarias y políticas del Uruguay del siglo XIX. El texto considera el pensamiento de Aréchaga como un aporte relevante para la afirmación normativa e institucional de la política uruguaya. Por un lado, Gallardo pone énfasis en la amalgama de postulados liberales, republicanos y democráticos, que combina un perfeccionismo cívico con un realismo democrático. Por otro lado, el

autor analiza la contribución de Aréchaga a los fundamentos de una política pluralista y su anticipación con respecto a algunos arreglos fundamentales de la democracia de partidos en el Uruguay, mayormente consagrados en la Constitución de 1918.

Jorge Lanzaro (“La institucionalización de la democracia pluralista y los entes autónomos en la Constitución de 1918”) reafirma la idea de que la Constitución de 1918 es una pieza fundacional de la democracia pluralista en Uruguay, porque consagra reglas básicas de la civilización política nacional y porque emana de un pacto que consolida el protagonismo de los partidos y procura una “paz permanente”. El trabajo se centra en el análisis de la normativa del Artículo 100 de aquella carta, el cual consagró un principio de autonomía para los servicios económicos y sociales del Estado, que se restringe en las Constituciones de 1934 y 1967, pero todavía mantiene vigencia y dibuja un modelo distintivo de gestión pública. Ese diseño seminal anuda una pauta de especialización con una premisa pluralista que modera la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo. Cien años después, el gobierno central cuenta con recursos de poder reforzados, pero debe hacerlos valer a través de los filtros de la “descentralización autonómica” y con la permanencia de la política de partidos, que estuvo en el origen de la gestación constitucional de 1918.

3. Segunda Parte: El constitucionalismo latinoamericano

La Segunda Parte está dedicada al constitucionalismo en América Latina y contiene cuatro trabajos de especialistas calificados de la región, con enfoques de derecho y de ciencia política. Estos artículos aportan insumos para el análisis comparado en temas estratégicos y enriquecen las discusiones sobre la trayectoria constitucional y la política democrática en Uruguay.

El artículo de Roberto Gargarella (Sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”) repasa la evolución histórica del constitucionalismo en América Latina y se detiene en el análisis de la tanda de reformas constitucionales, registrada desde fines del siglo XX. Gargarella argumenta que el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” presenta marcadas continuidades con el “viejo” constitucionalismo de la región -“el más tradicional y arcaico”-, tanto en lo referido a la normativa de los derechos, como en lo que respecta a los diseños institucionales. En particular, el artículo sostiene que la organización del poder que todavía hoy predomina en la mayoría de constituciones latinoamericanas sigue teniendo los rasgos elitistas y autoritarios característicos del patrón liberal-conservador vigente en la región entre los años 1850 y 1890.

El artículo de Gabriel Negretto (“La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia un modelo híbrido”) dialoga, de hecho, con la proposición de Gargarella y argumenta que los cambios constitucionales que han modificado el poder de los presidentes en América Latina entre 1978 y 2014, no presentan una tendencia unívoca, sino que se han movido en direcciones opuestas. En particular, las reglas que reducen la probabilidad de que el presidente cuente con un apoyo mayoritario en los parlamentos, se cruzan con otras que incrementan su poder de negociar

con los legisladores. Por otra parte, mientras muchas reformas buscaron fortalecer la capacidad de los parlamentos para ejercer el control político de los gobiernos, se adoptaron otras que incrementan las facultades legislativas de los presidentes. En este diseño híbrido, las reformas sancionadas coexisten en tensión y tienen un impacto contradictorio sobre el poder real de los presidentes. Por tanto, afirma Negretto, es tan incorrecto hablar de un avance del hiperpresidencialismo, como de una disminución sistemática del poder de los presidentes en todas sus dimensiones.

Diego Werneck Arguelhes y Evandro Proença Sússekind (“Building Judicial Power in Latin America: Opposition Strategies and the Lessons of the Brazilian Case”)⁶, afirman que los estudios sobre el Poder Judicial en América Latina se han centrado cada vez más en el análisis del comportamiento de los tribunales supremos y de su relación con los gobiernos. Sostienen, sin embargo, que las estrategias de la oposición política juegan también un papel crucial en la construcción del poder de la magistratura. Respaldan este argumento mediante una discusión sobre los *Mandados de Segurança*⁷, tramitados ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil, entre octubre de 1988 y mayo de 2016. Estos recursos de amparo, diseñados como medidas excepcionales, de alcance limitado, se utilizan de hecho en forma amplia, como una herramienta de intervención de los jueces en la arena política, a través de la interacción del Tribunal con la oposición y las minorías, en una dinámica que podría favorecer el desarrollo futuro de las facultades jurisdiccionales. En el *building* del poder judicial es, pues, necesario hacer la distinción entre el diseño institucional de las figuras jurídicas y el uso efectivo que los magistrados hacen de ellas.

Esta sección de la RUCP se completa con un trabajo de Ignacio Marván Laborde sobre la Constitución Mexicana de 1917 -la constitución de la Revolución Mexicana- que también festejó sus cien años y es contemporánea de la constitución uruguaya de aquella época, pero tiene un signo histórico distintivo: es la primera en el mundo en incorporar los derechos sociales, antes de los ejemplares señeros de la Constitución de Weimar (1919) y de la Constitución de la República Española (1931), precedentes de la Carta de 1934, que hizo lo propio en Uruguay. La Constitución Mexicana de 1917 -que sigue vigente, a través de unas cuantas enmiendas- inaugura la nueva generación del constitucionalismo “social”, que se despliega en el siglo XX e innova con respecto a la saga inspirada en los modelos clásicos, surgidos de las revoluciones “burguesas” de los siglos XVII y XVIII, en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia.

El artículo de Marván (“La Revolución Mexicana en la Constitución de 1917”) resume el contexto político de la Revolución Mexicana -que incide en el proceso constituyente- y analiza dos de los principales cambios que aquel movimiento incorporó a la constitución. Primero, la ruptura con el constitucionalismo liberal heredado del siglo XIX, en virtud del reconocimiento de derechos sociales y colecti-

6 En español: “Construyendo poder judicial en América Latina: estrategias de oposición y lecciones del caso brasileño”.

7 En Brasil, los *Mandados de Segurança* son órdenes de seguridad, destinadas a la protección de los derechos de los ciudadanos frente a los abusos de la autoridad pública, en casos excepcionales, no amparados por los recursos de *habeas corpus* o de *habeas data*. [Nota del Coordinador]

vos, la redefinición de la propiedad privada de acuerdo al interés público y la activa participación del gobierno en la orientación de la economía. Segundo, el propósito explícito y ampliamente deliberado de los constituyentes mexicanos de 1916-1917, de establecer un régimen con un Poder Ejecutivo y un Presidente de la República muy fuerte, en términos constitucionales y políticos, con un signo que contrasta con el que plasma en la constitución que en el mismo año se sancionó en Uruguay.

4. Sobre los autores

Diego Werneck Arguelhes es Doctor of the Science of Law (J.S.D), Universidad de Yale (Estados Unidos) y Profesor Investigador en la Escola de Direito de la Fundação Getúlio Vargas (FGV, Río de Janeiro, Brasil). Fue *Hauser Global Research Fellow* en la Universidad de Nueva York (NYU). Se especializa en los estudios sobre el Poder Judicial y cuenta con publicaciones en revistas tales como *Journal of Law and Courts* y *Global Constitutionalism*.

Daniel Buquet es Doctor en Ciencia Política, FLACSO (México) y se desempeña como Profesor Titular en el Instituto de Ciencia Política de la FCS, Universidad de la República (Uruguay). Ha participado como profesor invitado en diversas universidades de América Latina y España. Se especializa en el estudio de los partidos políticos y los sistemas electorales en América Latina y cuenta con publicaciones en libros y en revistas especializadas, en el ámbito nacional e internacional. Es Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay y miembro del Comité Ejecutivo y Vicepresidente de Relaciones Exteriores de la *International Political Science Association* (IPSA).

Daniel Chasquetti es Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República (Uruguay) y Profesor del Instituto de Ciencia Política de la FCS, Universidad de la República. Es Investigador Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Se especializa en estudios legislativos y en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina. Ha publicado en revistas tales como *Legislative Studies Quarterly*, *The Journal of Legislative Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, *Revista de Ciencia Política*.

Javier Gallardo es Doctor en Ciencia Política, IUPERJ, Universidade Candido Mendes (Brasil) y Profesor Titular en el Instituto de Ciencia Política de la FCS, Universidad de la República (Uruguay). Se especializa en teoría política contemporánea, con estudios centrados en la tradición republicana y la democracia deliberativa. Ha publicado sus trabajos académicos en libros y en revistas locales y extranjeras. Es Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Se desempeña como Coordinador del Observatorio Republicano y de la Maestría en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política, así como del Grupo de Investigación en Teoría Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Roberto Gargarella es Doctor en Jurisprudencia (J.S.D), Universidad de Chicago (Estados Unidos). Se desempeña como Profesor en la Universidad Torcuato Di Tella y en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Ha sido profesor e investigador visitante en universidades de Europa y Estados Unidos. Es autor de numerosos libros y artículos. Entre sus publicaciones recientes se destacan: *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution* (Oxford University Press, 2013) y *The Legal Foundations of Inequality* (Cambridge University Press, 2009).

Jorge Lanzaro es Doctor en Ciencia Política, Universidad de Paris VIII (Francia) y Profesor Titular del Instituto de Ciencia Política de la FCS, Universidad de la República (Uruguay), centro del que fue fundador y director. Es Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Se especializa en estudios sobre presidencialismo, partidos de izquierda y socialdemocracia, contando con numerosas publicaciones en libros y revistas locales y extranjeras. Ha sido profesor e investigador visitante en universidades de América Latina, Estados Unidos, Canadá y Europa. Fellow de Fulbright, Guggenheim Foundation y el Wilson Center. Miembro de la Academia de Ciencias del Uruguay, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y de IPSA (Board del *Research Committee Elections and Political Parties*).

Ignacio Marván Laborde es Licenciado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es Profesor Investigador Titular de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México). Se ha especializado en la investigación sobre partidos políticos y democracia, sobre instituciones políticas y sobre el Congreso. Ha publicado numerosos artículos, libros y ensayos. Entre sus libros se destacan dos sobre la problemática de la Constitución Mexicana de 1917: *Cómo hicieron la Constitución de 1917* (Fondo de Cultura Económica, 2017) y *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917* (Suprema Corte de Justicia, México, 2006/2013), así como el libro *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (Taurus, 2012).

Juan Andrés Moraes es Ph.D. en Ciencia Política, University of Notre Dame (Estados Unidos) y Profesor en el Instituto de Ciencia Política de la FCS, Universidad de la República (Uruguay). Es Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Se especializa en partidos políticos y comportamiento electoral. Es coautor de libros y ha publicado numerosos artículos en libros editados y revistas especializadas como *Comparative Political Studies*, *Party Politics* y *Latin American Politics and Society*.

Gabriel L. Negretto es Ph.D. en Ciencia Política, Columbia University (Estados Unidos). Se desempeña como Profesor en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México). Se especializa en política constitucional comparada, reforma electoral y constitucional, diseño institucional e instituciones políticas comparadas, con énfasis en el estudio de América Latina.

Ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros académicos en Estados Unidos, Europa y América Latina. Sus libros más recientes son: *Constitution Building Processes in Latin America* (IDEA, 2017) y *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* (Cambridge University Press, 2013).

Evandro Proença Süssekind es Magíster en Ciencia Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Río de Janeiro (IESP/UERJ, Brasil) y graduado en Derecho, Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas (Río de Janeiro, Brasil). Ha sido investigador en el Núcleo de Estudos sobre o Congresso (IESP) y del Centro Justiça e Sociedade (FGV). Cursa el *Master of Laws* (LL.M.) de Harvard University (Estados Unidos). Se especializa en estudios sobre la relación entre las Cortes Supremas y las Cámaras del Poder Legislativo en América Latina, así como en temas de teoría política y constitucionalismo.