

2010 0701

Ingeer 3262

CONTRATO DE CONCESIÓN
FCU. 5.4

R=270

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE DERECHO
BIBLIOTECA

REVISTA · DE DERECHO PÚBLICO

ADMINISTRATIVO · CONSTITUCIONAL · TRIBUTARIO
DERECHOS HUMANOS · BIOÉTICA

Nº 38

Director Fundador
José Aníbal Cagnoni

Directora
Mariana Blegio Valdés

Revista de derecho público :

Año 19, nº 38, 2010 c.1



FD-UY/RDP19382010C1

SYS 43932



FUNDACIÓN DE CULTURA UNIVERSITARIA

1

COPIA 1

LA GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

Ruben Correa Freitas*

Escribir un trabajo en homenaje al Profesor Dr. José Aníbal Cagnoni supone hacer un homenaje a una persona que durante toda su trayectoria docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, demostró una clara vocación por la docencia en el Derecho Público, que enseñó con profundo rigor científico, habiendo dejado en todos sus alumnos y en quienes colaboraron en la Cátedra, una huella que permanece en todos nuestros corazones. El Dr. Cagnoni se caracterizó por su apego al Derecho, pero cultivó siempre la generosidad y el respeto hacia los demás, con una sonrisa que siempre tenía en sus labios, lo que no impedía la profundidad de sus análisis jurídicos, ni su espíritu humanitario. Sin duda alguna que la muerte del Dr. José Aníbal Cagnoni ha dejado un enorme vacío entre sus amigos y alumnos de la Universidad de la República, pero su partida no ha sido definitiva porque permanece vivo en el recuerdo de todos y particularmente en mi caso que fui su alumno y luego compañero en la docencia universitaria, de quien recibí siempre y en todo instante el aliento y la palabra fraternal y solidaria en las horas difíciles que todos sufrimos en la vida. Por ello, he estimado conveniente adherirme a este homenaje, escribiendo sobre este tema de la gobernabilidad en el sistema político uruguayo, que está íntimamente relacionado con las enseñanzas y los trabajos publicados por el Prof. Cagnoni, a lo largo de su extensa y proficua carrera docente.

1. CONCEPTO Y OBJETO DE LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es un concepto relativamente nuevo en la Ciencia Política, que aparece en la década de los ochenta, vinculada al restablecimiento democrático en América Latina, que se relaciona con la viabilidad del ejercicio de la función de gobierno. En otros términos, la gobernabilidad tiene que ver con el ejercicio equilibrado y armónico del gobierno, posibilitando que éste tenga las mayorías necesarias para el ejercicio de su gestión, para llevar adelante sus planes y programas de gobierno. A su vez, la gobernabilidad tiene que ver también con el papel a jugar por parte de la oposición, quien tiene a su cargo el control de la gestión gubernativa, pero que debe posibilitar o habilitar

* Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). Profesor Agregado de Derecho Constitucional (UDELAR). Profesor Titular de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE) y en la Escuela Nacional de Policía. Ex Senador de la República (2000-2005)

en determinadas circunstancias la aprobación de las medidas legislativas o administrativas imprescindibles para desarrollo económico y social, o en determinadas circunstancias para evitar las crisis económicas y sociales o, eventualmente, el caos institucional.

En otros términos, la gobernabilidad tiene que ver con el hecho de evitar que una oposición sistemática y cerril, pueda impedir la implantación de determinadas políticas de Estado, generando con ello crisis, desconfianza, intranquilidad social, paros, huelgas, manifestaciones, lo que conlleva una parálisis del aparato productivo, con graves consecuencias para la economía.

En consecuencia, la gobernabilidad tiene que ver no sólo con la posibilidad de que un gobierno tenga un determinado apoyo parlamentario, que le permita ejecutar su programa de gobierno, sino también con una actitud del sistema político en general, que permita el equilibrio institucional necesario para que hayan políticas de Estado, más allá de los partidos políticos, y para que la oposición se ejerza responsablemente, dentro de un marco de convivencia, respeto y tolerancia.

Se afirma por parte del profesor mexicano Diego Valades que quien utilizó por primera vez el vocablo "gobernabilidad", fue el constitucionalista británico Walter Bageot, en una obra publicada en 1876, quien identificaba el orden y la obediencia como elementos de la cultura política de su país y los asociaba con lo que denominaba "governability".¹ El concepto de gobernabilidad es entendido por parte de Valades como "el proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, para garantizar a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, culturales y sociales, en un ámbito de libertades y estabilidad política y para atender requerimientos informados de la sociedad mediante prestaciones y servicios regulares, suficientes y oportunos."²

En Francia, se prefiere el término "governancia", que no es ni administración ni gobierno, expresando Pierre Calame y André Talmant que "la governancia es la capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos, cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario."³

En la doctrina nacional, Gros Espiell enseña que la gobernabilidad sólo se puede concebir como "gobernabilidad democrática", aclarando que "no hay gobernabilidad, como concepto positivo y digno de conducta cívica, individual y colectiva, ante un gobierno antidemocrático, ilegítimo que conculca y rompe el sistema constitucional y viola sistemática y gravemente los derechos humanos."⁴

Naturalmente, que la gobernabilidad se da en un contexto de reforma del Estado, de integración regional y de globalización, lo que requiere algunas reflexiones para poder entender este proceso de cambios que está viviendo la sociedad moderna.

Los profundos cambios que se están produciendo en la sociedad, que se caracterizan por la velocidad de los mismos, imponen la adaptación de las estructuras y procedimien-

¹ Valades, Diego, "Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina", UNAM, México, 2005, pág. IX.

² Valades, Diego, Ob. cit., pág. XVI.

³ Calame, Pierre y Talmant, André, "Con el Estado en el corazón", Ediciones Trilce, Mdeo. 2001, pág. 15.

⁴ Gros Espiell, Héctor, "La gobernabilidad y la Constitución uruguaya", en Valades, Diego, "Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina", cit., pág. 224.

tos en las organizaciones, so pena de quedar obsoletas o lo que es más grave, desaparecer. En los comienzos del siglo XXI, vivimos en una era de globalización de la economía, de apertura de los mercados, de integración regional y de reforma del Estado. Es indudable que hemos dejado atrás la sociedad industrial y que estamos inmersos en la sociedad de la información. Los fenomenales avances producidos en la electrónica y en la informática, nos hacen pertenecer al mundo de las computadoras, del correo electrónico y de internet. Las tradicionales fronteras nacionales han desaparecido, el mundo es una aldea global. Sentados cómodamente en el living de nuestra casa, podemos observar por televisión a la vez, un partido de fútbol en Londres, un descubrimiento científico en una Universidad norteamericana, la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba, o los preparativos para una guerra en el Golfo Pérsico.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se afirma que el proceso de elaboración de las políticas públicas, ha sido comparativamente poco estudiado. Gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental. El problema es que no se ha investigado en profundidad, cómo los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, el proceso de la toma de decisión, el por qué se adoptó una decisión determinada, las razones que se tuvieron en cuenta para elegir un modelo de reformas y no otro.

Como expresa Aguilar Villanueva "fue alto el precio pagado por causa del descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas. El crecimiento del Estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica (constructiva o conflictiva) supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. Los poderes sociales del sistema requerían cada vez más que el gobierno interviniera con ideas e iniciativas propias, para poder conciliar y ajustar sus intereses discrepantes y contribuir así al equilibrio general del conjunto. A su vez, los poderes sociales alternativos, los revolucionarios, buscaban hacerse rápidamente del gobierno y procedían a decidir con bastante independencia para dar luz el nuevo orden social que se pretendía integrador y solidario. El hecho político del siglo, en gran parte opuesto al decir común de la teoría política, era el crecimiento del Estado, social o socialista, cuyo poder de decisión obtenía cada vez mayor autonomía y extensión: mayor dominio sobre la vida."⁵

Agrega este autor que en cuanto a la definición de política (policy), nos encontramos con dos tipos de definiciones: descriptivos y teóricos. En la definición descriptiva, se discute si la política es sólo o primordialmente la decisión o se implica algo más. En cambio, en la construcción teórica, las posturas varían según la teoría politológica mayor a la que adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

En la definición descriptiva, se reconoce su aspecto institucional: "se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdic-

⁵ Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio introductorio", págs. 18-19.

ción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...".⁶

En cuanto al concepto teórico de política pública, son claves las teorías politológicas mayores, partiendo de la base de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto. "En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos".⁷

Enseña Rafael Bayce que las políticas públicas son hijas del crecimiento de los Estados posrenacentistas y de las necesidades de planificación administrativa de sociedades de masas. Concretamente afirma: "Tanto conservadores como liberales, así como también la doctrina social de la Iglesia católica desde León XIII, consideraban a las políticas públicas como parte de la función esencialmente subsidiaria que el Estado y gobiernos debían encarnar frente a la función central que la sociedad civil debería tener, tanto en la operación del mercado como en la solución de sus imperfecciones. Las políticas públicas "socialdemócratas", por el contrario, le asignaban al Estado y gobiernos una función central en la solución y minimización de la 'cuestión social'. Además, operaban el sistema, no sólo cuando surgían cuestiones sociales que merecían atención, sino también, y distintivamente, mediante la organización de un sistema general de previsión social, al que todos aportaban, sufrieran o no actualmente algún accidente, discapacidad, disminución temporaria o viviera momentos no desprotegidos del ciclo vital."⁸

En tal sentido, debe recordarse especialmente al sociólogo inglés Spencer, quien a fines del siglo XIX pronosticó las falencias fundamentales que sufrirían las sociedades que adoptaran el modelo del Estado "benefactor" o "Estado de Bienestar". En efecto, para Herbert Spencer la justicia debería ser asumida por el Estado, pero la caridad no. Señala Rafael Bayce que Spencer se anticipó 80 años a las críticas sobre la crisis del Estado benefactor, porque "hace notar el riesgo de que las personas confíen más en lo que obtendrán de presiones político-electorales que de remuneraciones provenientes del mercado de trabajo." Agrega Bayce que "Empleo improductivo, burocracias ineficientes, clientelismo y perjuicios morales y culturales son anticipados por este profético y agudo inglés interdisciplinario."⁹

El problema conceptual de definir lo que es el Estado de Bienestar, ha sido objeto de discusión y de visiones diferentes en la doctrina, razón por la cual Anderson sostiene que "una definición normal de manual es que el Estado del bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos." En cambio, el segundo enfoque conceptual diferencia entre Estados del bienestar residuales e institucionales, en los cuales el Estado de bienestar residual asume la responsabilidad sólo cuando falla la familia o el mercado, mientras que el

⁶ Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio introductorio", pág. 22.

⁷ Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio introductorio", pág. 29.

⁸ Bayce, Rafael. "Políticas Públicas: bienestar, reconocimiento, simulacro", págs. 70-71.

⁹ Bayce, Rafael. Ob. cit., pág. 72.

institucional se dirige a toda la población, es universalista y abarca un compromiso institucionalizado de protección social. El tercer enfoque consiste en seleccionar teóricamente los criterios por los cuales se juzgan los tipos del Estado del bienestar.¹⁰

3. SUPUESTOS TEÓRICOS DE LA GOBERNABILIDAD

Uno de los supuestos teóricos de la gobernabilidad, tiene que ver con el hecho de que un gobierno debe tener un mínimo de garantías y de seguridad en la aplicación de sus planes y programas de gobierno, requiriéndose para ello un apoyo parlamentario básico o mínimo, que le asegure estabilidad. En tal sentido, pues, podemos afirmar que un primer supuesto teórico de la gobernabilidad, tiene que ver con el apoyo parlamentario que debe tener cualquier gobierno. Cualquiera sea el sistema de gobierno, parlamentario o presidencial, es imprescindible que el gobierno tenga un adecuado apoyo parlamentario, para poder implementar las políticas públicas. Las mayorías parlamentarias pueden obtenerse automáticamente como consecuencia del resultado electoral, cuando más del cincuenta por ciento del electorado vota por un partido político, o también puede producirse mediante la negociación política entre el gobierno y los partidos políticos que están en la oposición.

Otro de los supuestos teóricos de la gobernabilidad, se refiere a la aplicación de instrumentos constitucionales que faciliten el ejercicio de la función gubernamental y las relaciones entre los Poderes del Gobierno, esto es entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En el Derecho Comparado encontramos diversos ejemplos, como es el caso del voto de confianza al Consejo de Ministros o Gabinete ministerial, como es el caso de los sistemas de gobierno parlamentarios; el voto de censura constructivo, que permite que el Parlamento censure al gobierno, pero debiendo elegir simultáneamente un nuevo Primer Ministro o Jefe del Gobierno, instituto que tuvo su origen en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y que lo ha incorporado la Constitución española de 1978. Quiere decir, pues, que un segundo supuesto teórico de la gobernabilidad, es el relacionado con la organización y el funcionamiento del gobierno, extremo que es de fundamental importancia en los sistemas democráticos, porque es lo que permite la participación y la colaboración de todos los partidos políticos en la gestión pública.

Afirma el sociólogo alemán Heinz R. Sonntag, que la gobernabilidad "es un concepto que hace referencia a un conjunto de condiciones "técnicas" del sistema político que media entre la sociedad y el Estado: un poder ejecutivo con un proyecto (malo o bueno) para el presente y futuro y con capacidad de articular canales para tomar decisiones, una burocracia que sabe traducirlas mediante el empleo de las reglas de la racionalidad formal que la caracterizan, una fuerza pública que (a) protege el territorio para asegurar la seguridad externa y (b) ejerce el monopolio del uso de la violencia para garantizar la seguridad interna." Precisa los conceptos expresando que "la gobernabilidad democrática implica, además de las condiciones técnicas, el control del poder ejecutivo por el legislativo y de este último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternación de los que conforman los poderes ejecutivo y legislativo, por ende necesariamente la realización

¹⁰ Anderson, Gosta Esping, "Los tres mundos del Estado de Bienestar", págs. 37-38.

periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como referendums y plebiscitos, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, esto es: las condiciones materiales de igualdad y equidad aludidas antes, la adecuación entre medios y fines en el ejercicio de la violencia física por parte del Estado, etc.”¹¹

El ex Presidente uruguayo Dr. Julio María Sanguinetti sostiene que: “La gobernabilidad refiere a la funcionalidad del sistema. Gobernabilidad es el estado en virtud del cual el sistema democrático puede actuar con normalidad, está dotado de funcionalidad, actúa con cumplimiento de los roles esenciales. El Estado en virtud del cual un gobierno puede relativamente aplicar su plan, las administraciones funcionar y las instituciones desarrollarse armónicamente según las reglas de juego que define la Constitución.”¹²

4. EL SISTEMA POLÍTICO URUGUAYO

La Constitución de la República vigente de 1967, con las reformas aprobadas por la Ley Constitucional de 1997¹³, consagra un sistema político “*presidencial atenuado*”, que también puede ser calificado como “*semi-presidencial*”¹⁴. En efecto, se consagra el principio de la separación de poderes, con los tres Poderes clásicos, es decir, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Asimismo, se prevén tres órganos de creación constitucional, al mismo nivel institucional que los Poderes del Gobierno, que son el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹⁵.

El **Poder Legislativo** en la Constitución uruguaya es bicameral, con una Cámara de Senadores, que se integra con treinta miembros más el Vicepresidente de la República, y una Cámara de Representantes, que se integra con noventa y nueve miembros. Tanto los Senadores como los Representantes Nacionales, son elegidos directamente por la ciudadanía, por sufragio secreto y obligatorio, mediante el sistema electoral de representación proporcional integral (Constitución, arts. 83, 84, 88 y 94).

El **Poder Ejecutivo** en el Uruguay, es ejercido por el Presidente de la República, electo por la ciudadanía por un período de cinco años, con un Consejo de Ministros, pudiendo actuar el Presidente con uno o varios Ministros, en el llamado “Acuerdo”, o con el Consejo de Ministros (Constitución, arts. 149, 160 y 168). Los Ministros son respon-

¹¹ Sonntag, Heinz R., “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en “Reforma y Democracia”, Revista del CLAD, Caracas, Venezuela, 1998, N° 12, pág. 10.

¹² Citado por Gros Espiell, Héctor, “La gobernabilidad y la Constitución uruguaya”, pág. 226.

¹³ Sobre la reforma constitucional de 1997, véase Correa Freitas, Ruben y Vázquez, Cristina, “La Reforma Constitucional de 1997”, F.C.U., Mdeo., 1997.

¹⁴ Correa Freitas, Ruben, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, F.C.U., Mdeo., 2007, tercera edición, Tomo I, N° 70, págs. 136-139; Tomo II, F.C.U., Mdeo., 2009, tercera edición, N° 229, págs. 110-112.

¹⁵ Sobre los caracteres del sistema constitucional uruguayo vigente, véase Gros Espiell, Héctor, “Evolución constitucional del Uruguay”, F.C.U., Mdeo., 2003, tercera edición, págs. 119 y sigts..

sables políticamente ante el Parlamento, que puede censurarlos, y a su vez, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, puede observar el voto de censura pronunciado por la Asamblea General y, eventualmente, disolver las Cámaras, convocando simultáneamente a nuevas elecciones parlamentarias (Constitución, arts. 147 y 148).

El **Poder Judicial**, está a cargo de una Suprema Corte de Justicia, integrada por cinco miembros designados por dos tercios del total de componentes de la Asamblea General del Poder Legislativo; por Tribunales de Apelaciones que se integran con tres miembros, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz (Constitución, arts. 233, 234 y 236).

La Constitución uruguaya consagra la descentralización por servicios, previendo la existencia de **Entes Autónomos y Servicios Descentralizados**, que tienen a su cargo los diversos servicios industriales y comerciales del Estado, así como la enseñanza pública en sus diferentes niveles (Constitución, arts. 185 y 202).

Por último, nos encontramos con los **Gobiernos Departamentales**, que están a cargo de un Intendente, electo en forma directa por la ciudadanía por un período de cinco años; una Junta Departamental, que se compone de treinta y un miembros elegidos por la ciudadanía; y Juntas Locales en cada una de las ciudades, villas y pueblos, que ahora han sido sustituidas en forma parcial por los Municipios, integrados por un Alcalde y cuatro Consejales, los que son electos en forma directa por la ciudadanía (Constitución, arts. 262, 263, 271, 287 y 288; Ley N° 18.567 de fecha 13 de setiembre de 2009, modificada por la Ley N° 18.644 de fecha 12 de febrero de 2010).

5. LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Reforma Constitucional de 1997, introdujo algunas modificaciones de importancia en la forma de elección del Presidente de la República, que en buena medida forman parte de la necesidad imperiosa que tenía nuestro país de asegurar la "governabilidad" a que hacíamos referencia anteriormente. Si bien en el Uruguay la elección del Presidente de la República se hace en forma directa por la ciudadanía desde la Constitución de 1918, el sistema electoral que se aplicaba hasta la reforma de 1997, permitía la acumulación de votos dentro de los partidos políticos por diferentes candidaturas a la Presidencia de la República, lo que llevaba a que en los hechos el Presidente electo tenía un escaso apoyo popular, de apenas un veinte o un veinticinco por ciento del cuerpo electoral. Este hecho conspiraba contra la "governabilidad", en la medida que el Presidente de la República tenía un muy escaso apoyo parlamentario y, en definitiva, muy poca representatividad desde el punto de vista político ¹⁶.

Por ello fue que se reformó el sistema de elección del Presidente de la República, con tres bases fundamentales:

- a) En primer lugar, los Partidos Políticos están obligados a celebrar elecciones internas, en las que deben elegir un candidato único a la Presidencia de la República.

¹⁶ Sobre la elección del Presidente de la República en la reforma constitucional de 1997 véase Correa Freitas, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo I, N° 161, pág. 343 y sigts.; y Correa Freitas, Ruben, en "Reflexiones sobre la Reforma Constitucional de 1996", F.C.U., Mdeo., 1998, págs. 23-39.

- b) En segundo lugar, el Presidente de la República se elige por la mayoría absoluta de los votantes.
- c) En tercer lugar, si ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta requerida, se va a una segunda vuelta o "ballotage", entre los dos candidatos más votados, en cuya circunstancia resulta electo el que tenga mayor número de votos.

Como se ve, de esta forma se asegura que el Presidente de la República tenga un amplio respaldo popular y, además, un amplio respaldo en el Parlamento, lo que puede darse por dos circunstancias: si es electo por la mayoría absoluta en la primera vuelta, tendrá automáticamente mayoría absoluta parlamentaria; pero si se va a una segunda vuelta o "ballotage", quien resulte elegido deberá haber conformado previamente la coalición necesaria con otros partidos políticos, que le aseguren el respaldo político necesario en el Parlamento.

6. EL VOTO DE CONFIANZA AL CONSEJO DE MINISTROS

Otra de las novedades que introdujo la reforma constitucional de 1997, es el instituto del voto de confianza al Consejo de Ministros, instituto característico del gobierno parlamentario como es la presentación del Gabinete o del Consejo de Ministros¹⁷.

En tal sentido, el art. 174 de la Constitución, en su inciso cuarto, establece que el Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. En tal caso, el Consejo de Ministros debe comparecer ante la Asamblea General, la que se pronunciará, sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes, dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Esta previsión constitucional, tiene a mi juicio el efecto de asegurar la gobernabilidad, mediante una expresión formal del Parlamento, en este caso del órgano Asamblea General que se forma con la reunión de ambas Cámaras. De esta manera, el Presidente de la República, que en el sistema político uruguayo es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, se asegura las mayorías parlamentarias necesarias para poder llevar adelante sus planes y programas de gobierno, cuya primera medida será la aprobación del presupuesto nacional.

7. LA DECLARACIÓN DE FALTA DE RESPALDO PARLAMENTARIO

La reforma constitucional de 1997, incluyó entre sus novedades la declaración del Presidente de la República, como Jefe de Estado, de la falta de respaldo parlamentario al Consejo de Ministros. En efecto, el art. 175 de la Constitución de la República prescribe que el Presidente de la República podrá declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Dicha declaración de falta de respaldo parlamentario, lo habilita al Presidente de la República a sustituir a uno o más Ministros de Estado.

¹⁷ Sobre los antecedentes de la presentación del Gabinete en la Constitución uruguayo, véase Correa Freitas, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo II, N° 232, pág. 115 y sigts..

Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá sustituir total o parcialmente a los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Estas facultades, no pueden ejercerse ni durante el primer año del mandato del gobierno, ni en el último año de gobierno¹⁸.

Es indudable, que esta norma constitucional persigue como finalidad fundamental asegurar la "governabilidad" en el sistema político uruguayo, porque está dando una herramienta de fundamental importancia para que el Presidente de la República busque los acuerdos políticos, para tener las mayorías parlamentarias que necesita el gobierno para aprobar las iniciativas legislativas que promueva, así como para evitar que sus políticas de gobierno se frustren como consecuencia de la falta de apoyo político en el Parlamento.

La "governabilidad" que puede tener el Presidente de la República en el Uruguay al comienzo de su gestión de gobierno, que en principio se asegura con la forma de elección por mayoría absoluta o por la segunda vuelta o "ballotage", puede desvanecerse con el transcurso del tiempo. Este instituto de la declaración de falta de respaldo parlamentario o crisis de gabinete, le permite al Presidente de la República recomponer el apoyo parlamentario, en base a un nuevo esquema político, evitando la crisis del sistema político y asegurando la gobernabilidad imprescindible para el sistema democrático.

8. LA CENSURA A LOS MINISTROS DE ESTADO Y LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO

La Constitución uruguayo de 1967, si bien consagra un sistema de gobierno que califico como "presidencial atenuado", sin embargo contiene algunos institutos propios del sistema parlamentario. Tal como expresara "ut supra", al describir el sistema político uruguayo, los Ministros de Estado son responsables políticamente ante el Parlamento, lo que significa que pueden ser llamados a Sala por parte de la tercera parte de cada una de las Cámaras del Poder Legislativo, conforme a lo previsto por el art. 119 de la Constitución, y eventualmente pueden ser censurados por la Asamblea General, por sus actos de administración o de gobierno, de acuerdo a lo prescripto por los artículos 147 y 148 de la Constitución de la República¹⁹.

La moción de censura a los Ministros de Estado, debe ser presentada en cualquiera de las Cámaras, la que debe ser convocada especialmente, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas. De acuerdo con el art. 147 de la Constitución de la República, si la moción fuese aprobada por la mayoría de presentes en la Cámara, se dará cuenta a la Asamblea General, la que debe ser citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

La desaprobación o censura, puede ser individual, plural o colectiva, es decir que puede afectar a un Ministro de Estado, a varios Ministros o al Consejo de Ministros. La censura debe ser aprobada por la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, es decir por sesenta y seis votos por la afirmativa, según lo expresa

¹⁸ Véase Correa Freitas, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo II, N° 235, pág. 123 y sigts..

¹⁹ Véase Correa Freitas, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo II, N° 228, pág. 109 y sigts..

el art. 148 de la Constitución. La desaprobación aprobada por la Asamblea General, determina la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, en su caso.

Pero la Constitución prevé que el Presidente de la República, como Jefe de Estado, es decir con su sola firma, puede observar el voto de censura, cuando haya sido pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General, es decir por menos de ochenta y siete votos conformes. Quiere decir, pues, que si la desaprobación es pronunciada por dos tercios o más del total de componentes de la Asamblea General, el Presidente de la República no puede observar el voto de censura.

Presentada la observación del voto de censura por parte del Presidente de la República, si la Asamblea General mantiene el voto de censura por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, es decir por setenta y ocho votos, el Presidente de la República puede dictar un decreto manteniendo al Ministro, Ministros o Consejo de Ministros censurados, disolver las Cámaras y convocar a elecciones legislativas el octavo domingo siguiente a la decisión.

Una vez realizadas las nuevas elecciones legislativas, se reunirá la Asamblea General debiendo resolver si mantiene o revoca el voto de desaprobación aprobado por la disuelta Asamblea General. Si la nueva Asamblea General mantiene el voto de censura pronunciado oportunamente, caerá el Consejo de Ministros. Esta solución marca una diferencia con las Constituciones uruguayas de 1934 y de 1942, en las que se consagraba un sistema similar de responsabilidad política de los Ministros del Poder Ejecutivo, pero en caso de disolución del Parlamento, si la nueva Asamblea General mantenía el voto de censura, caía el Consejo de Ministros y el Presidente de la República, con lo que se acentuaba el carácter de sistema de gobierno parlamentario.

9. LA INICIATIVA PRIVATIVA DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA LEGISLATIVA

La iniciativa en materia de leyes, puede tener lugar en cualquiera de las dos Cámaras del Poder Legislativo, o también puede formular iniciativa legislativa el Poder Ejecutivo, conforme a lo previsto por el art. 133 de la Constitución uruguaya. Pero la Constitución prevé que en determinados asuntos o materias, solamente tiene iniciativa legislativa el Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Porque uno de los aspectos trascendentes en cuanto a la "governabilidad", es que el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa privativa en determinados tipos de leyes, para evitar la demagogia propia de los órganos parlamentarios, donde es más fácil que los sectores interesados, tales como gremios, sindicatos, corporaciones, grupos de interés, etc., logren influir para conseguir sus objetivos, que muchas veces no coincide con el interés general ²⁰.

Es así, como la Constitución uruguaya prevé en diversas disposiciones, como por ejemplo en los artículos 86, 133 y 214, 231 y 298, que el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa privativa para la creación de empleos, dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación

²⁰ Sobre la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en materia legislativa, véase Correa Freitas, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo II, N° 214, págs. 71-74.

o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, la fijación de salarios mínimos, precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

Siendo el Poder Ejecutivo el responsable de la política económica, es obvio que hay que darle las herramientas necesarias para que pueda llevar adelante sus planes y programas de gobierno, evitando que eventuales o circunstanciales mayorías parlamentarias, puedan aprobar leyes que afecten las finanzas públicas, comprometiendo la estabilidad fiscal y provocando déficits, que luego tienen que ser cubiertos con nuevos impuestos o con endeudamiento público.

10. LAS LEYES CON DECLARATORIA DE "URGENTE CONSIDERACIÓN"

Por último, nos encontramos con que la Constitución uruguaya de 1967 introdujo como facultad del Poder Ejecutivo, el instituto de las leyes con declaratoria de "urgente consideración. En tal sentido, el art. 168 ordinal 7º de la Constitución, establece que el Poder Ejecutivo puede remitir al Parlamento, proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración, potestad que debe ser ejercida necesaria y obligatoriamente por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros ²¹.

Las Cámaras tienen un plazo determinado para su consideración, que es de cuarenta y cinco días para la primera Cámara y de treinta días para la segunda Cámara. En caso de que el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo con declaratoria de urgente consideración, no haya sido expresamente desechado por el Parlamento, o se haya aprobado un proyecto de ley sustitutivo, se considerará sancionado. Quiere decir, pues, que en este caso el silencio de las Cámaras equivale a la aprobación del proyecto de ley.

La Constitución prevé que no pueden merecer la declaratoria de urgente consideración, los proyectos de ley de presupuesto, ni aquellos que requieran para su sanción las mayorías especiales de tres quintos o de dos tercios del total de componentes de cada Cámara.

A mi juicio, este es otro ejemplo prístino de un instituto que asegura la gobernabilidad del sistema político uruguayo, por cuanto de esta manera el Poder Ejecutivo se asegura un tratamiento rápido y urgente de aquellas iniciativas que son de fundamental importancia para su gestión o, eventualmente, para enfrentar una coyuntura especial de crisis económica, financiera, social, etc..

11. CONCLUSIONES

El sistema político uruguayo tiene una serie de instrumentos e institutos consagrados en la Constitución de la República, que aseguran la gobernabilidad, esto es, la viabilidad del ejercicio de la función de gobierno en condiciones de normalidad

²¹ Sobre las leyes de "urgente consideración" en la Constitución uruguaya véase Correa Freitas, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo II, N° 220, pág. 83 y sigts..

institucional. Por supuesto, que la gobernabilidad no quiere decir, ni mucho menos, que no puedan existir crisis de cualquier naturaleza, ni que la mera existencia de estos instrumentos e institutos eviten la producción de crisis en el sistema político, como consecuencia de hechos o circunstancias que es muy difícil de prever.

Pero lo que sí permite la gobernabilidad es poder salir rápidamente de situaciones críticas, dentro del marco constitucional, sin apartarse de la legalidad del sistema democrático. Es indudable que la gobernabilidad habilita instancias de negociación, permite buscar los caminos para sortear los momentos cruciales en la vida política de una Nación y, fundamentalmente, evita confrontaciones extremas que pueden producir una erosión de tal magnitud en el sistema político, que haga imposible una salida institucional.

En el caso uruguayo, considero que la forma de elección del Presidente de la República por mayoría absoluta de la ciudadanía o en una segunda vuelta o "ballotage", así como el relacionamiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por medio de diversas instancias como la declaración de confianza al Consejo de Ministros, la declaración de falta de respaldo parlamentario, la censura a los Ministros de Estado y la eventual disolución del Parlamento, así como la iniciativa legislativa privativa del Poder Ejecutivo en determinados asuntos o materias, pudiendo además remitir proyectos de ley al Parlamento con declaratoria de urgente consideración, es una demostración clara de la voluntad del constituyente de dotar al sistema político de mecanismos que permitan un funcionamiento acorde con los requerimientos del Estado moderno, que debe ser eficiente y eficaz, que debe dar respuestas rápidas y adecuadas a un mundo globalizado.²²

El desafío de la globalización en que vivimos, impone respuestas por parte del sistema político a una sociedad que cada vez más exige y demanda más del Estado y de sus gobernantes. Pero es indudable que la gobernabilidad dependerá en buena medida, de la habilidad política que tengan los gobernantes y, en el caso uruguayo, fundamentalmente el Presidente de la República, dado que la mera consagración de diversos instrumentos e institutos por parte de la Constitución de la República, no asegura por sí solos la gobernabilidad del sistema político.

En definitiva, como expresa Valades, "desde la perspectiva del gobernado, la gobernabilidad adquiere el carácter de un derecho: el derecho al buen gobierno"²³. La gobernabilidad depende en buena medida, de la inteligencia y la buena voluntad de los actores políticos, mediante la negociación y la transacción, de generar las condiciones que permitan la implementación efectiva de las políticas públicas que requiere una sociedad en un momento determinado de la historia, para la felicidad de sus habitantes.

Montevideo, 22 de mayo de 2010.

²² Véase Correa Freitas, Ruben, "Los nuevos desafíos del Estado", Ed. Byblos, Mdeo., 1994, pág. 75 y sigts.; Guariglia, Carlos E., "El reto de la responsabilidad", Misión y visión del Estado Contemporáneo, Ed. Polo, Mdeo., 2003, pág. 175 y sigts..

²³ Valades, Diego, "Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina", pág. XI.