

¿Parlamentarismo en el Uruguay?

por Ramón Díaz

Que yo sepa, las primeras sugerencias en cuanto a que el Uruguay debería parlamentarizar en alguna medida su presidencialista estructura constitucional fueron vertidas en medio de las dramáticas discusiones suscitadas por la propuesta colegialista formulada por Batlle y Ordóñez poco antes de su segunda presidencia. Aquella iniciativa hacia caudales antes que nada del enorme poder que la Carta oriental asignaba al Presidente. Los anticollegialistas colorados argumentaron que la veracidad de esa premisa no permitía inferir la procedencia del Ejecutivo pluripersonal. Había, en efecto, otros expedientes capaces de lograr el mismo objetivo de una Presidencia más limitada en su fuerza. Por ejemplo, un régimen parlamentarista, o que recogiera del parlamentarismo algunos rasgos característicos, principalmente los que implican sujeta al Ejecutivo al control del Parlamento.

La reforma de 1917, si bien parcialmente, como fruto (harlo amargo) de una transacción, acogió la solución colegialista. No había lugar, por tanto, a realizar ensayos parlamentaristas. Pero antes de mucho, con los anticollegialistas en el poder, el Ejecutivo pluripersonal hacía mutis por el foro, y en su lugar entraban a escena dos o tres partiquinos supuestamente encargados de la misma tarea antes confiada al personaje desaparecido, es decir, debilitar la Presidencia. A saber:

- Por primera vez se prescribía que los Ministros tenían que contar con apoyo parlamentario (en aquella ocasión precisando cuántos ministros para el lema más votado y cuántos para el segundo). En teoría esta norma obligaría al Presidente a presentar su gabinete a la Asamblea General, a fin de re-

cibir su bendición antes de entrar en funciones. Ello habría implicado una limitación sumamente importante a la fuerza de la Presidencia, pero de hecho la norma nunca se interpretó así. Recién en la legislatura en curso han aparecido dirigentes políticos que se agravan por la omisión de esa práctica característica del sistema parlamentario.

- Se instituyó un sistema de censura parlamentaria de los Ministros que podía culminar en su caída, ya sea de un Secretario, varios, o todos. Era un procedimiento muy complejo, en dos etapas, primero por una Cámara, y luego, lo que recién producía el indicado efecto, por la Asamblea General. Si la censura contaba con menos de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea General, el Presidente podía disolver las Cámaras y llamar a elecciones parlamentarias. Con contadas variaciones este instituto ha perdurado hasta la actualidad, pero jamás ha sido utilizado. Las censuras formales han sido extremadamente inusuales y nunca se han extendido a más de un Ministro.

- Se creaba el Consejo de Ministros como una institución formal, constitucionalmente estructurada, capaz de imponer su voluntad al Presidente de la República. Como el parlamentarismo se identifica a veces con el gobierno de gabinete, incluyo este rubro en la historia de la parlamentarización de nuestro sistema. También podría considerarse un intento de colegialización parcial del Ejecutivo. En cualquier caso, y en tanto el Presidente siempre ha podido nombrar y destituir a los Ministros a su exclusivo arbitrio, la facultad del Consejo que los reúne de desautorizar al Presidente representa uno de los puntos en que la Constitución de 1934 caía redonda-

mente en el ridículo. Pese a ello, si bien bajo un púdico manto de olvido, la institución sobrevivió tres reformas constitucionales, y sigue vigente.

La Constitución de 1934 fue la obra de determinadas fuerzas políticas. Su factura es decididamente deplorable. La Constitución de 1942 respondió a la reacción de las fuerzas políticas que quedaron al margen de la elaboración de la carta anterior. Cómo fue posible que un conjunto básicamente distinto de hombres públicos fraguara una nueva carta menos consistente aun que la anterior, reflejo de una confusión de ideas aun mayor, es un enigma que los historiadores deben aún enfrentar. En la materia que aquí directamente nos concierne, la Carta de 1942 le dio otra vuelta de tuerca al parlamentarismo, en tanto el mantenimiento del voto de censura por el nuevo Parlamento, resultante de la eventual disolución del anterior y llamado a elecciones parlamentarias, caía el Presidente de la República junto con sus Ministros (pero debía sustituirlo el Vicepresidente). Esta variante no resistió la primera reforma, pero sirvió de inspiración al régimen militar para el calamitoso proyecto que la ciudadanía tuvo el buen sentido de rechazar en 1980.

Desde 1952, por lo tanto, en cuanto a parlamentarismo, hemos regresado al régimen de 1934. Tenemos más de cuatro décadas de experiencia en cuanto a su aplicación, descontando los años de dictadura, que merecen algunos comentarios.

Como conclusión general, voy a proponer la de que la vocación que nuestros hombres públicos han puesto de manifiesto en cuanto a aplicar las instituciones parlamentaristas es sencillamente nula.

La virtud característica del parlamentarismo es su aptitud para mantener la correspondencia entre el gobierno y el sentir del electorado con mayor fidelidad y presteza que el presidencialismo. Si el gobierno se desvía, el Parlamento le hace caer. Si es el Parlamento quien, en su censura, se desvía del sentir popular, el gobierno puede llevar el pieito ante el electorado. El instituto de la disolución anticipada es la piedra angular del sistema. Es el único que puede evitar que una mayoría accidental en la Asamblea General pueda dedicarse a derribar ministros como muñecos en una kermesse, y así frustrar un gobierno que en realidad cuenta con el apoyo del electorado. Pues bien, en cuarenta años largos, esa institución no fue puesta en práctica jamás.

Sólo una vez estuvo cerca de ser aplicada, en 1969. El Presidente Pacheco había anunciado que mantendría a su Ministro de Industria, y apelaría de su censura al electorado. Entonces uno de los grupos colorados, integrantes del gobierno, resolvió votar favorablemente la censura, a fin de que ésta fuera pronunciada por una mayoría tal que la pusiera a salvo de la disolución. Ese grupo político adujo que al país no le convenía una elección en aquella peculiar coyuntura, pero habría sido muy fácil responderle que la Constitución no reservaba la disolución para las coyunturas en que los comicios fuesen económicamente ventajosos, y que el voto dado por un grupo de legisladores contra su declarado juicio (votaban la censura de un Ministro que abiertamente apoyaban) lesionaba cuando menos el espíritu de la Constitución. Pienso que el Presidente pudo poner el cómputo de los votos en tela

de juicio, insistiendo en contar los legisladores que estaban a favor de la censura, en lugar de los que habían levantado el brazo en determinado momento. La oposición pudo declararse indignada, en cuanto se le retaceaba la oportunidad de recibir el espadazo popular. Pero nada de esto aconteció. El país aceptó con notable ecuanimidad, casi con indiferencia, un acontecimiento que poseía la textura intrínseca de una crisis constitucional de primera magnitud. En ese mismo país se emiten ahora, aquí, allí y acullá, ruidos proparlamentaristas. ¡Con manifiesta inconsistencia! ¡Con nula credibilidad!

Parte de esos runrunes se duelen de que el Presidente no le pida al Parlamento la bendición para su gabinete, como entienden que el artículo 174, inc. 4º, preceptúa. Pero, qué impide a los emisores de esas lamentaciones, que por supuesto se hallan representados en el Parlamento, plantear una desaprobación colectiva del gabinete, precisamente debida a su falta de apoyo parlamentario? Con lo que, naturalmente, dada la aritmética actual, y salvo sorpresas como la de 1969, el Presidente podría disolver las Cámaras y llamar a elecciones parlamentarias. Tal vez adujeran que semejantes comicios, justamente ahora, le caerían mal a la economía nacional. El argumento no sería, ni nuevo, ni medianamente convincente.

¿Por qué no hacer un esfuerzo por procurar que el sistema presidencialista, para el que hemos sido predispuesto por la geografía y la historia, funcione algún día razonablemente bien entre nosotros? Realmente que ponemos en este momento a hacer cabriolas institucionales para saltar de una tradición constitucional a otra sería francamente frívolo.