

LA GOBERNABILIDAD Y LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

Héctor GROS ESPIELL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Gobernabilidad y gobernabilidad democrática*. III. *Gobernabilidad e ingobernabilidad política, economía y sociedad*. IV. *La gobernabilidad democrática. Concepto y medios para lograrla*. V. *Medios para lograr la gobernabilidad en la historia constitucional del Uruguay*. VI. *Gobernabilidad y derecho constitucional*. VII. *La gobernabilidad democrática en la Constitución*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La gobernabilidad, concepto ampliamente estudiado por la ciencia política, tanto en general como en su vertiente uruguaya,¹ tan escueta

1 La bibliografía sobre la gobernabilidad en la ciencia política actual es enorme. Carece de interés recordarla ahora. Sólo incluiremos algunas referencias a unas pocas obras que encaran expresamente el tema de la gobernabilidad en América Latina, pero con eventual aplicación al caso uruguayo. Véase, en consecuencia: Achard, Diego y Flores, Manuel, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, PNUD-Fondo de Cultura Económica, 1997; Valadés, Diego, “Democracia e instituciones, III, Consideración final: Constitución democrática y gobernabilidad”, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, pp. 79–82; Lujambio, Alonso, *Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensuada, Hacia un nuevo constitucionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995; Bedregal Gutiérrez, Guillermo, *Gobernabilidad y cambio revolucionario en América Latina*, Los Amigos del Libro, 1996; Woldemberg, José, *Una segunda generación de reformas*; “La globalidad”, en Valadés, Diego y Serna, José María, *El gobierno en América Latina, ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000; Robles Egea, Antonio, *Condiciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, 2000; “Argentina: la crisis permanente”, *Política Exterior*, vol XV, núm. 83, septiembre-octubre de 2001; *Las políticas de formación de coaliciones y su sobrevivencia*.

como insuficientemente definida por el *Diccionario* de la Real Academia Española sólo como “cualidad de gobernable”,² no ha sido estudiado en el Uruguay en su acepción jurídica, en relación con el sistema constitucional de la República, de su contenido y su aplicación, ni en su análisis estrictamente jurídico ni con referencia al proceso histórico político del devenir institucional, en el marco de la Constitución.

El empleo del término gobernabilidad en el lenguaje político es reciente en el Uruguay. Lógicamente el análisis doctrinario hecho desde el ángulo de la ciencia política, es también nuevo, ya que ha seguido al previo uso del término en la realidad política.

El uso de la palabra en el léxico jurídico es raro y excepcional. Aún no se la utiliza normalmente en la terminología jurídica constitucional.

Es posible afirmar que la utilización general de esta palabra, en el campo político, nació con la recuperación democrática, luego del fin de la dictadura militar que asoló a la República (junio de 1973-marzo de 1985).

Es casi ya un lugar común, pero útil, sin embargo, de recordar, como ejemplo inicial³ del empleo del término, las palabras que Wilson Ferreira Aldunate pronunció el 30 de noviembre de 1984.

cia en democracias presidenciales multipartidistas: el caso de Uruguay (1989-1999), título original *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989—1999)*, Renate Mayntz; *Teorie della governance. Sfide e Perspettive*; Urrutty, Carlos, *Doble voto simultáneo y gobernabilidad*, Montevideo, Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea, Un Libro Blanco, COM (2001) 428; Prats i Català, Joan, *Gobernabilidad y reforma del Estado: un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo*; del mismo autor, “Por una gobernabilidad democrática para la expresión de la libertad”, en Bernales, Manuel y Flores, Víctor (comps.), *La ilusión del buen gobierno*, Montevideo, UNESCO-Most, 2004.

² *Diccionario de la Lengua Española*, XXII ed., Madrid, Real Academia Española, 2001. La palabra gobernabilidad no se encontraba en la XXI ed., Madrid, 1992, en la cual sólo se hallaba la palabra “gobernanza”, entonces definida únicamente como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”.

³ Sin embargo, como ha señalado Juan Raúl Ferreira, su padre había usado la expresión ya en abril de 1983 en un Seminario Convocado en Madrid por Felipe González (Ferreira, Juan Raúl, “Siempre gobernabilidad”, *El Observador*, Montevideo, 25 de julio de 2002, p. 11). Rodrigo Borja en su *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, dice en la página 471: “Quien acuñó la palabra «governabilidad» en el ámbito iberoamericano, probablemente como traducción del inglés *governability*, fue mi recordado amigo, el desaparecido líder político uruguayo Wilson Ferreira Aldunate, en el curso de los debates del *primer encuentro en la democracia* convocado por Felipe González”.

Hay que acordarse que Ferreira Aldunate acababa de salir de la prisión, que estaba todavía preso el día del acto electoral de noviembre de 1984 y que volvía a la libertad poco antes del inicio, el 10. de marzo de 1985, de un gobierno constitucional resultado de elecciones, que ponía fin a la larga dictadura (1973-1985), pero que no era el de su Partido, luego de que la salida del gobierno militar resultara de un Pacto —el llamado Pacto del Club Naval— del que su Partido, el Partido Nacional, no era parte, celebrado entre los militares golpistas y gobernantes, el Partido Colorado y el Frente Amplio.

Sus palabras, alejadas de todo rencor y de todo espíritu de revancha, fue un himno a la gobernabilidad democrática, para asegurar un gobierno constitucional que alejara el peligro del retorno a lo que había sido la negación de toda la tradición de libertad, de democracia y de republicanismo en la historia del Uruguay.

Dijo así Wilson Ferreira Aldunate:

Nuestro primer deber, el deber de todos, es asegurar la gobernabilidad del país y si no se asegura, enemigos de los cuales creemos habernos librado están acechando prontos para aplicar su nuevo zarpazo.

No hay objetivo más importante que el de consolidar las instituciones democráticas. Y para consolidarlas nosotros vamos a estar detrás del gobierno que el país se ha dado, aunque no nos guste, porque lo importante, repito, no es correr siquiera el riesgo de que pueda sucedernos nuevamente esta pesadilla de la que estamos tratando de salir.⁴

La palabra gobernabilidad era nueva en su empleo político en el Uruguay,⁵ pero el concepto estaba en el pensamiento y en la acción de las grandes figuras de la historia de la democracia uruguaya.

lez en Madrid, en abril de 1983. Allí afirmó: “estoy obligado a asegurar la gobernabilidad de Uruguay”, en relación con la transición de la dictadura militar al gobierno civil que entonces se preparaba. Poco después, en 1985, el presidente de la Universidad de las Naciones Unidas, señor Soedjakmoto, escribió una ponencia al Club de Roma reunido en Santander, España, sobre “Gobernabilidad en un mundo en transición”.

⁴ Ferreira Aldunate, Wilson, “La lucha por la libertad”, *Obras de Wilson Ferreira Aldunate*, Montevideo, Cámara de Representantes, 1992, p. 283.

⁵ Nos referimos a su empleo en el Uruguay. En cambio su uso en la doctrina extranjera es anterior. Se remonta a la década de los setenta, y en especial se encuentra en los trabajos de Huntington, Cruzier y Watanuki y particularmente en su informe “sobre la gobernabilidad” (1975).

Un ejemplo, entre otros muchos, pero que yo no puedo dejar de recordar, es el de Luis Alberto de Herrera.

En 1922, derrotada su candidatura a la Presidencia de la República por unos pocos miles de votos —discutible mayoría que él calificaría de fraudulenta— dijo en un *Manifiesto* al país, el 10 de diciembre de 1922, inmediatamente después de las elecciones: “Persuadido de que hago bien, aunque por tiempo transitorio, me alejo del país. Ni indirectamente quiero ser sospechado de hostilidad al nuevo gobierno, cuyo éxito patriótico ardientemente anhelo. Creo proceder con acierto al eliminarme, por un plazo, de la escena”.⁶

El 10. de marzo de 1923 envió desde Roma al nuevo presidente de la República, ingeniero José Serrato, un telegrama en el que expresaba: “Sinceramente deseóle un gobierno de grandes aciertos patrióticos. Salúdolo. Luis Alberto de Herrera”.⁷

II. GOBERNABILIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La gobernabilidad —ya sea en su acepción política como en su sentido jurídico— sólo la concibo como gobernabilidad democrática.

No hay gobernabilidad, como concepto positivo y digno de conducta cívica, individual y colectiva, ante un gobierno antidemocrático, ilegítimo⁸ que conculca y rompe el sistema constitucional y viola sistemática y gravemente los derechos humanos.

Ante un gobierno así el único deber es contribuir a su derrocamiento, ya sea ejerciendo el legítimo derecho de resistencia a la opresión, ya sea llegando al grado extremo de participar en el ejercicio del derecho a la insurrección y a la revolución.

La gobernabilidad, el deber ciudadano de contribuir a que el sistema constitucional funcione de manera normal y, particularmente, para que, a través del gobierno, se actúe para lograr el bien común, es un concepto que sólo existe frente a gobiernos constitucionales democráticos y legítimos.

⁶ Herrera, Luis Alberto de, *En la brecha*, París, Editorial Franco–Ibero–Americana, 1923, pp. 147 y 149.

⁷ Herrera, Luis Alberto de, *op. cit.*, nota 6, p. 149; Gros Espiell, Héctor, “La legitimidad política de la revolución y de la Guerra Civil de 1904”, *Revista Blanca, Revista del Partido Nacional*, Montevideo, núm. 3, 2004.

⁸ Achard, Diego y Flores, Manuel, *op. cit.*, nota 1, p. 23.

III. GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Gobernabilidad es lo opuesto, lo antinómico, de la ingobernabilidad.⁹

La ingobernabilidad puede resultar de defectos insuperables del régimen constitucional o del sistema político, es decir, que tanto puede derivar de situaciones jurídicas como de realidades políticas o de conductas de actores políticos, ya sean los partidos políticos, como otros centros de poder y de acción, como por ejemplo grupos de presión, gremios, sindicatos, asociaciones patronales, etcétera.

No debe concebirse la gobernabilidad únicamente como una situación política, que involucre de manera exclusiva a los partidos políticos.

La gobernabilidad en el Estado democrático y social moderno requiere tener en cuenta, integrada en sus presupuestos necesarios, la acción y las actitudes de los sectores económicos y sociales, sin cuyo accionar responsable y serio, colaborando o actuando en el marco del orden constitucional, la gobernabilidad no podrá alcanzarse.

Son formas para lograr la gobernabilidad democrática, tanto los acuerdos con o entre partidos políticos o con o entre sindicatos, gremios o asociaciones patronales —para hacer posible el mejor funcionamiento gubernamental, ya sea con el apoyo general a su gestión o a iniciativas concretas— como la existencia de una seria, crítica y responsable oposición, actuante con base en el ejercicio de la buena fe en función del bien común.¹⁰

Una oposición, así concebida, es indispensable para el funcionamiento normal de un sistema democrático y constituye un presupuesto de la gobernabilidad que, repetimos, no supone únicamente formas de coparticipación, coincidencias, coalición o cooperación política.

Es la cuestión de la ingobernabilidad un tema en el cual no hemos de entrar ahora, ni mucho menos desarrollar, sin perjuicio de señalar que la complejidad del sistema democrático hace que sea capaz de generar elementos de ingobernabilidad que, sin embargo, no llegan a destruir ni la viabilidad del sistema ni a minar los fundamentos y la posibilidad de la democracia. Pero esta precisión preliminar respecto de la in-

⁹ *Ibidem*, p. 29.

¹⁰ Haro, Ricardo, “La oposición política en el Estado democrático”, en Haro, Ricardo, *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002, pp. 41-68.

gobernabilidad y la democracia es indispensable para poder ingresar en el tema de la gobernabilidad en el sistema constitucional uruguayo.

IV. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. CONCEPTO Y MEDIOS PARA LOGRARLA

Julio María Sanguinetti, presidente del Uruguay en dos ocasiones (1985-1990; 1995-2000), se refirió con precisión al concepto de gobernabilidad, distinguiéndolo de los medios para obtenerla, que pueden ser distintos, según los diferentes países y las diversas situaciones históricas nacionales.

Dijo así:

Yo creo que no deben confundirse fines y medios. La gobernabilidad refiere 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.¹¹

Los medios para obtenerla pueden ser, además de políticos, jurídicos. El medio y el presupuesto jurídico, por lo demás ineludible y necesario siempre, es el respeto y cumplimiento estricto de la Constitución.

Los medios políticos pueden ser diversos y serán legítimos en cuanto no contradigan la Constitución. La coalición partidaria, los acuerdos entre los partidos políticos, las concertaciones de grupos políticos, la negociación con los diversos grupos, de toda naturaleza, políticos o no políticos, que integran la sociedad civil, son algunos de los métodos o formas que la gobernabilidad puede requerir según los diferentes países y los distintos momentos históricos. Ninguno es preceptivo ni excluyente. Son, en su diversidad, opciones que se podrán seguir o no según las exigencias de cada momento histórico.

Hay, sin embargo, que señalar desde ya, que la acción de los partidos políticos, actuando en el marco de un sistema constitucional y legal, que

¹¹ En entrevista incluída en el libro citado de Achard, Diego y Flores, Manuel, *op. cit.*, nota 1, p. 203.

asegure su libertad, el pluralismo y la coexistencia, constituye un presupuesto indispensable para la gobernabilidad democrática.

Todos estos métodos o medios para obtener la gobernabilidad —que supone además en la democracia la existencia y la acción de una oposición correcta y de buena fe, contraria a la política gubernamental, pero actuando siempre en función de valores constitucionales democráticos— reposan en la necesaria aceptación y respeto de la ética política y la voluntad de actuar en función de los principios fundamentales de un sistema constitucional democrático.

V. MEDIOS PARA LOGRAR LA GOBERNABILIDAD EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL URUGUAY

En la historia política e institucional del Uruguay se han dado diversas y distintas situaciones dirigidas a intentar asegurar, en diferentes momentos, la gobernabilidad.

No puede haber duda de que en la gobernabilidad política democrática los partidos políticos han jugado y juegan en el Uruguay un papel esencial.

Este papel resulta tanto de la acción de estos partidos políticos cuando se han dado políticas de colaboración, coincidencia, coparticipación o acuerdo de los partidos entre si o en relación con el gobierno, como cuando un partido o varios partidos actúan en la oposición, dentro del juego democrático constitucionalmente previsto.

La acción de los partidos políticos en relación con la gobernabilidad, aunque naturalmente esta expresión no se empleó hasta 1985, ha tenido en la historia política y constitucional del Uruguay diversas formas y se ha denominado de diversas maneras.¹²

A mediados del siglo XIX, luego del fin de la “Guerra Grande” que dividió política y militarmente al Uruguay entre 1842 y 1851, con dos sedes gubernamentales, Montevideo y El Cerrito, la voluntad de asegurar un gobierno nacional y superar la división partidista, se materializó en “la política de fusión”, de estos dos partidos, ya entonces históricos.

¹² Coparticipación, coincidencia patriótica, concordancia, coalición, etcétera. La expresión cohabitación, de tan fecunda utilización en la política y en el derecho francés, en su aplicación durante gran parte de la vigencia de la Constitución de 1958, no ha sido utilizada en relación con la gobernabilidad en el Uruguay.

Fue esta la primera expresión formal, del primer intento de asegurar políticamente la gobernabilidad.

Su fracaso y el renacimiento de la lucha partidista obligó a imaginar otros caminos, fundados en el reconocimiento de un bipartidismo pluralista, seguidos por los gobiernos militares o por la “política de partido”, impuesto a favor del partido político del gobierno para excluir del quehacer gubernamental a su adversario tradicional.

Frente a la línea de gobernabilidad impuesta con base en una concepción unilateral y unipartidista, surgió la idea de una gobernabilidad fundada en la “coparticipación”¹³ de los partidos.

Esta última expresión, de larga y fecunda tradición en la política y en el derecho del Uruguay, nació y comenzó a desarrollarse en las últimas décadas del siglo XIX, se enfrentó a la “política de partido”, nutrió los movimientos revolucionarios, especialmente los de 1897 y 1904, aunque con precedentes, fue el objeto de los acuerdos de paz que pusieron fin a muchas de nuestras guerras civiles, en especial las del 1897 y el 1904 y que encontró la forma de plasmarse jurídicamente en el proceso hacia la representación proporcional, en la integración de las cámaras legislativas y en la distribución de las jefaturas de policía entre personas pertenecientes a los dos partidos históricos.

La coparticipación se institucionalizó en la Constitución de 1918 con la integración necesaria del Consejo Nacional de Administración con representantes de los dos partidos, en la Constitución de 1934 con al integración necesaria del Consejo de Ministros con integrantes de los dos partidos, con la división del Senado por mitades con senadores de los dos partidos y en la de 1952 con al integración del Consejo Nacional de Gobierno con representantes de estos mismos dos partidos.

Pero incluso en las reformas constitucionales de 1942, de 1966 y de 1996, en los que la coparticipación no estaba, ni está, impuesta por mandato constitucional, ella resultó, en muchas ocasiones de acuerdos políticos, bajo distintos nombres y en diferentes momentos (“coincidencia patriótica”, “coalición”, colaboración, concordancia, etcétera).

Esta referencia retrospectiva, aunque rápida y parcial, muestra —y sólo pretende mostrar— como la búsqueda de la gobernabilidad, a través de diferentes fórmulas constitucionales o políticas, basadas en la acción

¹³ Sobre la definición de “coparticipación”, véase Gros Espiell, Héctor, *Evolución constitucional del Uruguay*, 3a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2003, p. 105.

de los partidos políticos históricos, para asegurar la posibilidad real y la efectividad de la acción gubernamental, ha constituido una constante de la historia política del Uruguay.

La búsqueda de la gobernabilidad no sólo se ha dado en los gobiernos constitucionales y legítimos del Uruguay en los siglos XIX y XX. Ha existido también dentro de los gobiernos de *facto* que interrumpieron en distintos momentos la continuidad constitucional,¹⁴ en lo que podría llamarse gobernabilidad no constitucional.

Para referirnos sólo a los últimos casos, de “gobierno de facto”, existió en 1933, luego del golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 y hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el 18 de mayo de 1934, instrumentada mediante la colaboración del sector del Partido Colorado que apoyaba a Gabriel Terra y del sector del Partido Nacional que seguía a Luis Alberto de Herrera, con la integración de la Junta de Gobierno, de una Asamblea Deliberante, de una Comisión Legislativa Permanente, de la Convención Nacional Constituyente, y con la existencia de ministros de sectores de los dos partidos históricos que apoyaban al gobierno surgido del “golpe de Estado”.

Se dio luego del “golpe de Estado” del 21 de febrero de 1942 y hasta la entrada en vigencia de las reformas constitucionales, el 15 de febrero de 1943, con la integración del Consejo de Estado, designado naturalmente fuera del marco constitucional por el presidente de *facto*.

En el gobierno constitucional que antecedió al golpe de Estado dado por el presidente Juan María Bordaberry y las fuerzas armadas el 27 de junio de 1973, él mismo durante, el periodo en que fue presidente constitucional intentó una gobernabilidad, que sólo pudo construir precariamente con el nombramiento de ministros de un sector del Partido Nacional en coexistencia con ministros del Partido Colorado, acuerdo o colaboración repudiada por la mayoría del Partido Nacional.

Se dio, finalmente, durante la larga dictadura militar (1973-1985), en que, tanto en el Consejo de Estado como en el Consejo de Ministros hubieron miembros no militares, pertenecientes a algunos pocos sectores colaboracionistas de los dos partidos tradicionales, que actuaron a título personal.

Restablecida, el 10. de marzo de 1985, la vigencia de la Constitución de 1966 —abrogada en los hechos por el Golpe de Estado y el gobierno

14 *Ibidem*, pp. 45 y 46.

de *facto* a partir del 23 de julio de 1973—el presidente electo en las elecciones de noviembre de 1984—Julio M. Sanguinetti—buscó una gobernabilidad por medio, entre otros elementos, de la designación de algunos ministros no pertenecientes al partido del que había sido candidato, es decir del Partido Colorado.

El gobierno democrático siguiente, luego del triunfo en noviembre de 1989 del Partido Nacional, presidido por Luis Alberto Lacalle, se inició con un gabinete integrado por figuras pertenecientes a los dos partidos históricos, que se fue desfibrando hasta desparecer hacia el fin del período de gobierno, luego de las elecciones de noviembre de 1995.

En estas elecciones volvió al gobierno el Partido Colorado, y una vez más el presidente, Julio María Sanguinetti, integró su gabinete con personas integrantes del Partido Nacional.

En las elecciones de noviembre de 2000 volvió a triunfar el Partido Colorado y el gabinete por decisión del nuevo presidente Jorge Batlle, volvió a integrarse con algunos ministros nacionalistas, hasta que en 2003 los ministros blancos (nacionalistas), como consecuencia de una decisión de las autoridades partidarias, abandonaron el gobierno.

En 1985, en 1990, en 1995 y en 2001, los nombramientos de los ministros, si bien fundados jurídicamente en una norma constitucional (artículo 174),¹⁵ se basaron en acuerdos políticos, formales o informales, escritos o no. Salvo en un caso, en 1985, esta integración política del Consejo de Ministros tuvo carácter bipartidista, es decir, del Partido Colorado y del Partido Nacional.

No siempre, a partir de 1985, esta búsqueda de la gobernabilidad ha sido exitosa. Ha existido al comienzo de cada uno de los gobiernos sucesivos y en todos los casos se ha desvanecido, desfibrado o desaparecido luego, en fechas más o menos próximas al final del gobierno.

No sólo se ha buscado por el gobierno de turno al iniciarse cada uno de los períodos de gobierno, sino que en algún caso fue generosamente dada por el partido perdedor en las elecciones, como en el caso de Wilson Ferreira Aldunate, en nombre del Partido Nacional, al comenzar el 10. de marzo de 1985, el gobierno constitucional, luego del fin del gobierno de *facto*, que lo había perseguido y encarcelado.

¹⁵ El inciso tercero de este artículo dice: “El presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”.

VI. GOBERNABILIDAD Y DERECHO CONSTITUCIONAL

La doctrina del derecho constitucional uruguayo no ha analizado el concepto de gobernabilidad en relación con el sistema constitucional y su funcionamiento, ni a través del estudio de la situación actual, ni como consecuencia de la consideración del tema en la historia constitucional y política del país.

No lo hizo, antes del empleo del término en el Uruguay, que se realizó sólo a partir de 1985. Es por eso que la cuestión no se encuentra encarada en la obra clásica de nuestro derecho constitucional, en los libros de Justino Jiménez de Aréchaga, que recogió, sistematizó y expresó todo lo anteriormente dicho, en relación con la Constitución, publicada entre los años 1946 y 1949.¹⁶

Pero curiosamente la cuestión tampoco ha sido estudiada en la rica doctrina del derecho constitucional uruguayo posterior a Justino Jiménez de Aréchaga, es decir, luego de 1985, si se exceptúa algún aporte concreto, digno, sin embargo, de recordar.¹⁷

Esta carencia jurídica, frente a la riqueza de su tratamiento con base en enfoques políticos, obliga necesariamente a intentar el estudio constitucional de la gobernabilidad en el Uruguay.

VII. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA CONSTITUCIÓN

En la Constitución uruguaya se encuentran las bases de la gobernabilidad democrática.

En efecto, muchas de sus normas constituyen el fundamento del deseable funcionamiento de un sistema dirigido a hacer posible la gobernabilidad, es decir, la adecuada puesta en marcha de un mecanismo democrático para que de una manera normal, estable y pacífica, sea posible que el gobierno —entendido como el conjunto de órganos constitucionalmente previstos y no sólo el Poder Ejecutivo— pueda alcanzar el objetivo de llevar adelante una política que responda al interés general y al bien común.

La gobernabilidad democrática es, en sí misma, un objetivo constitucional.

¹⁶ *La Constitución nacional*, Montevideo, Editorial Medina, 1946-1951, 10 tomos, 11 volúmenes.

¹⁷ Urruty, Carlos, *Doble voto simultáneo y gobernabilidad*, Montevideo, 1998.

No debe confundirse este concepto, amplio y comprensivo de gobernabilidad, con una acepción estrictamente política y limitativa de la gobernabilidad, como instrumento circunstancial para que un gobierno —en este caso el Poder Ejecutivo— pueda realizar sus objetivos fundados en las ideas, los proyectos y los planes del Partido que, aunque sea democráticamente, ha obtenido la Presidencia de la República por un periodo limitado de tiempo, como resultado de elecciones libres, periódicas y correctas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esta acepción limitada, estrictamente política, es la acepción que se utiliza generalmente para referirse a la gobernabilidad y que es, asimismo, con esta acepción, que la gobernabilidad se analiza en la ciencia política.

Las normas constitucionales en que es posible fundar el concepto constitucional de gobernabilidad forman un sistema que, en el régimen constitucional uruguayo, es necesario tratar de describir, sistematizando ese conjunto normativo.

Es lo que trataremos ahora de hacer.

1) El Estado uruguayo es un Estado democrático que, en cuanto “nación”, su “gobierno” “adopta” la “forma democrática republicana” (artículo 82, inciso 2, de la Constitución), para el logro de los objetivos constitucionales con base en la aceptación y acatamiento “de las bases fundamentales de la nacionalidad” (artículo 80, numeral 6), que son las contenidas en las secciones I y II de la Constitución (artículos 1o.-72).

Es esta una gobernabilidad democrática, para garantizar, defender y profundizar la democracia. Es una gobernabilidad en y por la Constitución.

Constituye, por ello, un instituto que no puede invocarse para pedir, pretender o justificar la gobernabilidad de un régimen no democrático, es decir, ilegítimo, sea por su origen o por la forma y contenido de su ejercicio.

Esta gobernabilidad democrática es la gobernabilidad constitucional, considerada *latu sensu*, en cuanto funcionamiento correcto, normal y estable del gobierno, entendido como sistema constitucional en su conjunto y no en la acepción restrictiva y parcial de “gobierno” como sinónimo de “Poder Ejecutivo” (sección IX de la Constitución, artículo 149).

La gobernabilidad genérica y global antes referida no es incompatible o inconciliable con la gobernabilidad concebida como la acción política de un régimen (artículo 149), legítimamente elegido (artículo 77, nume-

ral 9) para poder llevar adelante y cumplir sus competencias (artículo 168), de forma tal que de una manera correcta, normal y estable, pueda alcanzar, mediante acuerdos, coincidencias, adhesiones, coaliciones u otras formas del quehacer político y con el respeto del ejercicio de una oposición racional, ineludible en la democracia, los objetivos gubernamentales.

2) La gobernabilidad democrática, para poder existir, implica el reconocimiento y la aplicación plena del principio de igualdad y, consiguientemente, de no discriminación (artículos 80., 39, 57, 72, 77, 11 y 80.6), de todos los partidos políticos así como de todas las asociaciones, sindicatos, gremios y corporaciones económicas, sociales o culturales lícitos de cualquier naturaleza (artículos 39, 58 y 80.6), en el juego político.

Este presupuesto indispensable de la gobernabilidad resulta de las normas constitucionales citadas.

3) No puede haber duda que la gobernabilidad supone el respeto y la garantía de los derechos humanos de todos los habitantes de la República (artículos 70.-72).

Estos derechos generan deberes correlativos de todos los individuos que habitan en la República, que tiene, además, deberes específicos, constitucionalmente referidos (por ejemplo artículos 42, 44, 47, 53, 56, 58, 70).

Las garantías de los derechos establecidos por la Constitución (por ejemplo artículos 17, 30 y 72) o por la ley, constituyen elementos necesarios para la realidad del respeto de los derechos humanos y, por ende, constituyen también presupuestos de la gobernabilidad democrática.

4) El régimen constitucional de la ciudadanía (sección III, artículos 73–76, 71.1 y 20, 80–81), está ligado indiscutiblemente a la gobernabilidad democrática.

El reconocimiento y efectividad plena de los derechos de los ciudadanos y, el de los electores y elegibles, así como de los electores no ciudadanos (artículo 78), mediante el ejercicio de voto secreto y obligatorio (artículo 77.1 y 2) en elecciones libres y periódicas (artículo 77.9), constituye un presupuesto necesario de un régimen democrático, como el uruguayo, en el cual pueda funcionar la gobernabilidad.

5) Estas elecciones libres y periódicas, implican garantías para evitar la coacción ideológica y política y para erradicar el fraude, así como todas las prácticas capaces de viciar los pronunciamientos electorales.

La existencia y reconocimiento jurídico de estas garantías fue el objeto prácticamente esencial de las reivindicaciones democráticas en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Su reconocimiento constitucional, a partir de 1918 (artículo 77 de la Constitución actual) y su desarrollo legislativo, en especial en la segunda y tercera década del siglo XX, ha constituido uno de los elementos esenciales de la democracia uruguaya y, por ende, de la gobernabilidad que ella requiere.

6) La gobernabilidad democrática supone en cuanto a la actuación de los partidos políticos un régimen pluralista y libre, en que se reconozca a estos un esencial papel en la elección de todos los cargos electivos.

Esto es lo que resulta de la Constitución uruguaya. Tradicionalmente estos extremos habían sido reconocidos por la legislación electoral, pero a partir de las reformas constitucionales de 1966 y 1996 ello resulta de normas constitucionales expresas (numerales 11 y 12 del artículo 77).

Pero el reconocimiento de la naturaleza y el papel que los partidos políticos deben jugar en la democracia, no puede llevar a una “partidocracia”, que anule toda otra forma de expresión política de la sociedad civil y que haga de los partidos políticos, con base en el clientelismo y a esa burocracia partidarizada, ineludibles intermediarios para lograr la atención de la administración pública y del uso de los servicios sociales.

Contra esta degeneración del sistema partidista —a la que no ha sido ajena la realidad política del Uruguay— ha querido reaccionar la Constitución uruguaya para asegurar “la independencia de la conciencia moral y cívica” (artículo 54), la promoción de los “sindicatos gremiales” (artículo 57) y la sabia disposición del artículo 58 que dice:

Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie.

No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes.

7) El sistema constitucional uruguayo no es estrictamente presidencialista, aunque en los hechos políticamente funciona como tal. Es un régimen jurídicamente semipresidencialista, con fuertes elementos de parlamentarización (sección VIII de la Constitución, artículos 147 y 148, 174 y 175).

Es evidente que para el logro de la gobernabilidad en el Uruguay es necesario tener en cuenta estas características del sistema constitucional y exigir su reconocimiento.

No puede plantearse el funcionamiento de la gobernabilidad, como si el sistema constitucional fuera especialmente presidencialista, aunque hay que reconocer las realidades del funcionamiento político del sistema.

8) Los ministros, de acuerdo con la Constitución uruguaya, son designados por el presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174, debiendo respetarse los requisitos previstos en los incisos 3 y 4 de este artículo.

La exigencia del apoyo parlamentario para la designación de los ministros abre la posibilidad de que la gobernabilidad se lleve a cabo mediante la designación de ministros que no pertenezcan al partido político en el que milita el presidente de la República, aplicando el artículo 174 de la Constitución.

Pero esta perspectiva constitucional no ha constituido una realidad política tenida siempre en cuenta.

En cuanto al voto de confianza previo, introducido como posibilidad en el artículo 174 en la reforma de 1996,¹⁸ nunca se ha puesto en práctica. Es una norma virgen sin perspectivas reales de aplicación.

En cuanto al cese de los ministros, es decidido por el presidente de la República (artículo 174, inciso 5).

Pero el cese pueda derivar también de la desaprobación pronunciada por la asamblea general, en el marco de un engorroso y complicado procedimiento, de muy difícil aplicación y que prácticamente no ha funcionado, sin perjuicio de algún caso excepcional, en el sistema político constitucional del Uruguay (artículos 147 y 148).

El requisito constitucional de designación y cese de los ministros constituye un instrumento para utilizar o no usar con el objeto de lograr la gobernabilidad.

¹⁸ El inciso 4 del artículo 174 dice: “El presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá entre la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza, ha sido otorgado”.

En ocasiones ha sido así, pero siempre cuando ha ocurrido como consecuencia y *a posteriori* de un acuerdo político entre el presidente de la República con uno o varios partidos políticos.

9) Los contralores políticos establecidos por la Constitución, en especial el llamado a Sala (a las dos Cámaras) de los ministros (artículo 119), el pedido de datos e informes por parte de los legisladores a los ministros (artículo 118), las comisiones parlamentarias de investigación que las dos Cámaras pueden designar (artículo 120), con la particularidad de que en estos tres casos las Cámaras pueden formular declaraciones (artículo 121), las competencias de la Comisión Permanente del Poder Legislativo, de velar “sobre la observación de la Constitución y las leyes”, con la competencia de hacer “advertencias al Poder Ejecutivo” (artículo 129), así como la posibilidad de censurar parlamentariamente a los ministros (artículos 147–148), constituyen formas de control político parlamentario, de evidente importancia en cuanto a su incidencia en toda forma dirigida a obtener o a impedir una gobernabilidad, *strictu sensu*, fundada en la capacidad de ejercicio del poder por parte del Poder Ejecutivo.

10) A este sistema de contralores políticos se suman los contralores jurídicos establecidos en la Constitución uruguaya.

En lo esencial estos contralores podrían enumerarse así: *a)* el control de constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia (capítulo IX de la sección XV de la Constitución, artículos 256–261); *b)* el control de la juridicidad de los actos administrativos contrarios a una regla de derecho o dictados con desviación de poder (sección XVIII de la Constitución, artículos 317–321); *c)* el control del Tribunal de Cuentas sobre todos los gastos y los pagos de la Administración Central, gobiernos departamentales, entes autónomos y Servicios Descentralizados (sección XIII de la Constitución, artículos 208–213; *d)* El control de la Corte Electoral sobre todos los actos electorales, incluso las elecciones internas de los partidos políticos y de los actos de referéndum y plebiscito (sección XVIII de la Constitución, artículos 322, 328).

Más allá de la perfectibilidad del actual sistema de controles jurídicos establecidos en la Constitución y de su necesario mejoramiento y modernización, no puede haber duda de que la existencia y el funcionamiento de tal sistema constituye una contribución a las posibilidades de gobernabilidad democrática.

11) La forma de designación de los miembros de los órganos de contralor jurídico constitucional (Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo

Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y Corte Electoral), por la asamblea general, por dos tercios de votos del total de los componentes, contribuye esencialmente a la gobernabilidad, en cuanto exige un acuerdo o un consenso interpartidario, base de la gobernabilidad, para la elección de quienes han de integrar los órganos de contralor (artículos 236, 308, 208 y 324).

12) La gobernabilidad se funda también en las exigencias especiales impuestas por la Constitución para que puedan utilizarse los recursos de referéndum contra las leyes y ejercerse la iniciativa popular (artículo 79, inciso 2).

13) Por último, debe citarse que las exigencias constitucionales para la puesta en marcha y culminación de todos los procedimientos de reforma constitucional previstos en la Constitución, así como la mayoría impuesta para el éxito de los plebiscitos ratificatorios (artículo 331, letras A, B, C, D y E), son elementos determinantes de la gobernabilidad democrática, porque imponen el criterio ineludible de que toda reforma constitucional ha de producirse siguiendo los procedimientos —y respetando las mayorías especiales— que la Constitución que se intenta modificar establece.

VIII. CONCLUSIONES

Se acepta hoy en el Uruguay que la gobernabilidad constituye un presupuesto ineludible para una acción política e institucional, fundada en una estabilidad democrática, que permita el normal funcionamiento del sistema y que haga posible el desarrollo político, económico, social y cultural del país.

Esta gobernabilidad, entendida en lo que debe ser su sentido actual, general y de base constitucional, no implica una forma determinada, no significa necesariamente la colaboración, la coincidencia, la coparticipación o el apoyo asegurado *a priori* al gobierno de turno. Puede adquirir cualquiera de estas formas u otras análogas, según las cambiantes decisiones políticas y los diferentes momentos históricos.

En definitiva, la gobernabilidad es un objetivo constitucional, que se puede alcanzar por diferentes medios, con la colaboración política en la gestión gubernamental —cualquiera que sea la forma o el nombre con el que se individualice esta colaboración— y también con la necesaria ac-

ción de la oposición democrática, elemento indispensable del correcto fundamento institucional y político de la República.

Pero es necesario tener siempre en cuenta, además, la importancia que hoy, para el logro de la gobernabilidad, tienen los factores o elementos económicos y sociales.

Es por esto que la gobernabilidad así concebida, *latu sensu*, no resulta únicamente de una decisión o de una acción política de los partidos políticos que actúan en el quehacer nacional.

Finalmente, es preciso tener siempre presente que, la gobernabilidad es la consecuencia natural, en última esencia, de la Constitución, de lo que es el sistema constitucional democrático y de su funcionamiento normal y estable en función de sus objetivos que configuran lo que puede denominarse bien común.