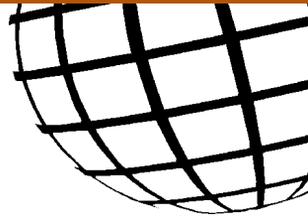


Los procesos innovadores Las reformas constitucionales de 1917 en México y en Uruguay



Carlos Demasi*

Presentación.

En los últimos meses de 1916 se produjeron importantes novedades desde el punto de vista de la organización constitucional en México y en Uruguay: en México, el 19 de setiembre el presidente Carranza convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, que se reuniría a partir del 20 de noviembre en Querétaro y que debía presentar un nuevo texto constitucional el 1° de febrero de 1917. Por su parte en Montevideo, el 12 de octubre iniciaba sus sesiones la Convención Nacional Constituyente, que había sido electa el 30 de julio de ese año.

En uno y otro caso, la instancia de revisión constitucional representaba una oportunidad para ensayar la aplicación de algunas de las ideas que formaban parte del debate institucional en cada una de estas sociedades, y que en la época aparecían como elaboraciones bastante au-

México vivía un proceso revolucionario que involucraba dimensiones no solamente políticas sino que también incluía aspectos económicos y sociales. El reformismo impulsado por Batlle y Ordóñez en Uruguay, volcaba su empeño en transformar al Uruguay en un "pequeño país modelo" que fuera un "laboratorio del mundo"

tónomas de lo que se había producido en Europa en la materia, algo que resultaba novedoso si se tiene presente la dependencia intelectual con la cultura europea. La circunstancia de la guerra en Europa había contribuido a desvalorizar relativamente el concepto que existía sobre la preeminencia del pensamiento constitucional europeo sobre el resto del mundo, mientras que las

* Profesor y Licenciado en Historia, Universidad de la República, Uruguay. Magister en Estudios Latinoamericanos

especiales circunstancias de estos países también marcaban su impronta: México vivía un proceso revolucionario que involucraba dimensiones no solamente políticas sino que también incluía aspectos económicos y sociales; se ha definido como “la primera revolución social del siglo XX” a un proceso que todavía no

Los textos constitucionales aprobados en uno y otro país en 1917 representan interesantes ejemplos de los intentos de reconstrucción estatal de comienzos del siglo

estaba influido por el ejemplo de la revolución bolchevique. Por su parte el reformismo impulsado por Batlle y Ordóñez en Uruguay, si bien incluía también aspectos

programáticos en lo social y económico, volcaba su empeño en transformar al Uruguay en un “pequeño país modelo” que fuera un “laboratorio del mundo”, donde las ideas innovadoras pudieran ponerse en práctica y probar su eficacia. Estos procesos están marcados por la impronta de aquellos momentos en los que la audacia de concepción y la tenacidad en la aplicación, eran vistos como virtudes propiamente “americanas” frente a la “decadente Europa”.

En esta perspectiva general uno y otro país comenzaban procesos de reorganización institucional en circunstancias que a primera vista impresionan como muy diferentes, pero que sin embargo tienen algunos elementos en común si se observan en el contexto de la etapa de organización política de los Estados latinoamericanos al inicio del siglo XX. Para México se trataba de la segunda reforma de su Constitución; en cambio en Uruguay todavía permanecía vigente su primer texto constitucional aprobado en 1830. Por muchos motivos, uno y otro texto necesitaban una reforma que actualizara sus disposiciones y ajustara su texto a realidades que en mucho diferían de aquellas que imperaban en la época de su aprobación. En el caso mexicano, los largos años de gobierno de Porfirio Díaz y la convulsión revolucionaria de los años posteriores a 1910 habían modificado la sociedad y la política mexicana de manera sensible; en el caso uruguayo en cambio, las transformaciones se habían acumulado progresivamente: modernización rural, difusión de la industria, incremento del aporte inmigratorio, renovación de los debates políticos, eran algunos de los aspectos que presionaban sobre una estructura constitucional muy restrictiva en lo referente a la participación y muy poco elástica como para responder a situaciones nuevas. Por esas razones, los textos constitucionales aprobados en uno y otro país en 1917 representan interesantes ejemplos de los intentos de reconstrucción estatal de comienzos del siglo, una temática que

continuará siendo objeto de debate en todo el continente y a lo largo de todo el siglo XX.

Este trabajo se propone relevar algunos elementos comunes de ambos procesos de reforma constitucional vistos desde la perspectiva de sus aspectos innovadores. Su objetivo es la búsqueda de alguna explicación para los elementos que tienen en común, un proyecto que puede resultar llamativo dada la escasa comunicación entre uno y otro proceso (algo que es característico en la historia latinoamericana). Sin embargo, aunque en este caso esa incomunicación no es total (es de mencionar que en varios momentos del debate constitucional uruguayo aparecen referencias al ejemplo mexicano, incluso al proceso revolucionario que estaba en desarrollo), la referencia a los acontecimientos contemporáneos de México parece apoyar la idea predominante que considera como escaso el efecto que ese ejemplo sobre el proceso uruguayo; pero en cambio puede ser una forma indirecta de evaluar la difusión en su época de la experiencia revolucionaria mexicana en el sur del continente.

1) Antecedentes.

Si bien la coincidencia de fechas es significativa, uno y otro proceso tienen divergencias muy marcadas en su origen. La reforma constitucional uruguaya fue el resultado de un largo proceso: aunque la primera Constitución aprobada en 1830 permaneció incambiada durante casi todo un siglo, muchas veces se proclamó su inadecuación a la realidad del país. Tal vez se pueda atribuir su supervivencia a su incumplimiento ya que el funcionamiento de la vida política uruguaya del siglo XIX tenía mucho de espontánea y el respeto de las normas constitucionales no fue una preocupación central de gobernantes ni de gobernados; pero también pueden explicarse porque los problemas de la sociedad no se canalizaban fácilmente por la vía del cambio constitucional.

Sin embargo, la idea de reformar la constitución comenzó a abrirse camino con fuerza en la sociedad uruguaya a partir del final de la guerra civil de 1904. Hasta entonces la vida política del país había estado virtualmente monopolizada por un solo partido, el Partido Colorado, mientras que su adversario político (el Partido Blanco, o Nacional) administraba el gobierno de algunas circunscripciones territoriales (Departamentos). La derrota militar sufrida por el Partido Blanco en 1904 alejó toda posibilidad de reclamación política basada en la fuerza militar y también significó por mucho tiempo el fin de su participación en los gobiernos municipales; pero en cambio en el convenio que puso fin al conflicto armado el gobierno colorado aceptó el compromiso de impulsar

una reforma constitucional. Esto en la época se interpretó como una concesión al partido derrotado, ya que se sobreentendía que la “reforma de la Constitución” tendría por objeto concederle jerarquía constitucional a las normas que garantizaran la “libertad de sufragio”, algo que generalmente no es considerado como un tema específico para un texto constitucional pero que era una de las demandas más importantes del partido derrotado.

La idea de reformar la constitución comenzó a abrirse camino con fuerza en la sociedad uruguaya a partir del final de la guerra civil de 1904

El largo proceso de maduración del impulso de reforma constitucional comenzó a concretarse a finales de la primera década del siglo, cuando el Poder Legislativo (que, según el texto vigente, era el protagonista de todo el proceso) inició la modificación constitucional reformando el mecanismo de reforma de la Constitución: el procedimiento ya existente fue acompañado por otro que implicaba la elección de una Asamblea Nacional Constituyente (lo que según la ley reglamentaria aprobada posteriormente, se haría por voto secreto y con sufragio universal masculino); esta elaboraría el texto reformado que luego debía ser sometido a ratificación plebiscitaria por la ciudadanía.

Cuando comenzaba la segunda década del siglo, parecía que se avanzaba directamente hacia una reforma fuertemente consensuada, a pesar de la polarización política que provocaba el impulso de las reformas económicas y sociales impulsadas por José Batlle y Ordóñez. Si bien es cierto que las iniciativas “progresistas” y “avanzadas” que éste impulsaba provocaban rechazo en amplios sectores de la sociedad uruguaya, aparentemente por entonces no existía comunicación entre la teoría constitucional y el intervencionismo estatal: aquel se refería a la organización del gobierno y el equilibrio entre los poderes, mientras que éste reclamaba la intervención del Estado en materias de otra índole. No era esperable que prácticas políticas que estaban más allá de los textos constitucionales pudieran influir en el proceso de la reforma: pero cuando ya se iniciaba la discusión en torno a proyectos específicos, el presidente Batlle y Ordóñez dio a conocer su propio proyecto de reforma (los “Apuntes sobre el colegiado”) donde innovaba en materia de organización del Ejecutivo, un tema que había permanecido al margen de las discusiones constitucionales. En este proyecto, no solamente Batlle y Ordóñez proponía la creación de un “Ejecutivo colegiado” compuesto de nueve miembros, en sustitución de la presidencia unipersonal, sino que además no introducía ninguna norma reglamentaria del secreto del sufragio ni de la representación de las minorías.

La publicación de esta iniciativa tuvo un efecto devastador: inmediatamente reconfiguró el debate y redefinió las oposiciones. A pesar de las expectativas de Batlle (que suponía que la colegialización del Ejecutivo podía contar con la aprobación de la oposición, ya que les daba la posibilidad de participar en su integración y controlar sus eventuales desbordes), el Partido Nacional se pronunció decididamente en contra de la iniciativa; por su parte los sectores más conservadores entre los colorados se definieron en contra del proyecto impulsado por la mayoría de su partido, argumentando que “eran colorados y no socialistas”. La oposición al proyecto de reforma se transformó en un debate sobre la política social de Batlle: los blancos permanecían adheridos a su idea original (sólo se debían incluir artículos referidos a las garantías electorales) mientras que Batlle, hasta entonces líder indiscutido de su partido, ahora debía enfrentar un fuerte movimiento de oposición interna. La situación alcanzó un punto de crisis cuando las elecciones para la Convención dieron el triunfo al Partido Nacional, con un 45% de sufragios; esto significaba que el “poder constitucional” estaba bajo control de una mayoría blanca, mientras que el poder político institucional permanecía bajo control del Partido Colorado, ampliamente mayoritario en los órganos de gobierno. Sería en la propia dinámica de la discusión como se encontraría el camino para resolver el conflicto.¹

El proceso de la reforma constitucional en México siguió un recorrido completamente diferente. Aunque desde 1910 se vivía un proceso de profundas transformaciones políticas y sociales, el proyecto de reformar la Constitución no estaba en los planes de Madero ni de los jefes revolucionarios posteriores, incluido el mismo Carranza; por el contrario, el reclamo originario se dirigía más a la aplicación de la Constitución de 1857 que a la reforma de su texto. Sin embargo, en 1916 Carranza inició un acelerado proceso de reforma que comenzó con la convocatoria al Congreso en setiembre, y donde ya se establecía la fecha de inicio de las

¹ La descripción del proceso de intervención estatal y reformas del batllismo puede verse en Vanger (1983); la reforma constitucional en Manini Ríos (1973), y los primeros años de su aplicación en Caetano (1983).

sesiones y la duración, que “no excederá de dos meses”, lo que significaba que todo el proceso estaría terminado el 1º de febrero del año siguiente. Tanta premura no es algo común en la historia mexicana, ya que el Congreso Constituyente de 1824 demoró once meses en elaborar la constitución mientras que el de 1857 se prologó durante un año entero.

Aparentemente, la convocatoria del Congreso Constituyente mexicano se explica por la situación internacional y particularmente en las dificultades que por entonces tenía la revolución con el gobierno de Woodrow Wilson: las relaciones se habían suspendido, y la hostilidad de Wilson había llegado hasta la intervención militar al mando del General Pershing, que se encontraba en el Estado de Chihuahua al frente de una fuerza de intervención. Para el gobierno norteamericano, Carranza era un gobernante “de facto”; por lo tanto parecía conveniente normalizar cuanto antes las relaciones con el poderoso vecino. Aparentemente, la primera manifestación de la voluntad de Carranza por introducir modificaciones a la Constitución apareció recién el 3 de febrero de 1915, y precisamente en un cable enviado al representante de México en Washington. En el mensaje, le dice: “Cuando la paz se restablezca convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha”.

La reunión del Congreso estuvo rodeada de la máxima publicidad; el cuerpo diplomático participó de un agasajo cuando comenzaron las sesiones y fue mantenido muy al tanto de todas las decisiones. Al gobierno de Carranza le interesaba especialmente la publicidad que el Congreso podía tener en el exterior, en la medida en que brindaba legitimación a una situación institucional que se había vuelto casi incomprensible para los gobiernos extranjeros.²

2) El proceso de la reforma en México y Uruguay.

Parece interesante indicar las similitudes entre ambos procesos, las que pueden agruparse en lo referente a los antecedentes y en los resultados.

Con respecto al primer aspecto puede observarse un molde similar en estos procesos. En ambos países se llegaba a la reforma de la Constitución luego de guerras civiles (más lejanas en el tiempo en el caso uruguayo), y la agenda de la reforma estaba influida por las demandas y las experiencias de esos procesos: así en el caso de México se refleja claramente el fuerte contenido

2 El proceso de reforma de la Constitución mexicana aparece en González Oropeza (1998) y Rabasa (2002).

social de la revolución, mientras en Uruguay, donde el ciclo revolucionario había tenido un contenido fundamentalmente político, es éste el que aparece en el centro del debate. Si la demanda por la tierra y la reforma agraria había formado parte del reclamo revolucionario en México por lo menos desde el Plan de Ayala, en Uruguay la demanda por la libertad de sufragio se mantuvo desde finales del siglo XIX.

Sin embargo, una y otra Constitución también muestran similitudes en cuanto a sus antecedentes inmediatos. En ambos casos se comenzaba a trabajar a partir de un borrador presentado

Los constituyentes de Querétaro, impusieron un conjunto de artículos muy audaces que reglamentaban los mecanismos de apropiación de tierras y aguas, obstaculizando su adquisición por parte de extranjeros

por el titular del Ejecutivo: tanto V. Carranza en México como J. Batlle y Ordóñez en Uruguay, presentaron proyectos para ser discutidos por los constituyentes. La dinámica propia de cada uno de los procesos de reforma hizo que las características de los proyectos finalmente aprobados difirieran de manera sustancial de los "borradores" originales, aunque las dos asambleas tuvieran orientaciones opuestas: mientras el borrador de Carranza (que se mantenía muy apegado al modelo de la Constitución de 1857) fue superado por el impulso innovador del Congreso mexicano, el de Batlle y Ordóñez que innovaba audazmente en la organización del Ejecutivo se vio limado en sus aspectos más renovadores.

a) Las novedades institucionales

La tímida propuesta de Carranza se vio desbordada por la labor de los constituyentes de Querétaro, quienes impusieron un conjunto de artículos muy audaces que reglamentaban los mecanismos de apropiación de tierras y aguas, facilitando el control de los "ejidos" comunitarios por comunidades campesinas y obstaculizando su adquisición por parte de extranjeros (art. 27). Por otra parte, en un largo artículo se encomendaba al Legislativo la aprobación de normas de reglamentación laboral sobre bases precisas: jornada de ocho horas, reglamentación del trabajo infantil y femenino, negociación colectiva, regulación de las licencias y el derecho de agremiación y de huelga, etc. (art. 123).

Estos artículos resultan novedosos en materia de derecho constitucional y le dieron a la Constitución mexicana un merecido destaque en el plano del derecho comparado. La incorporación de normas de fuerte contenido social representaban una novedad

absoluta en tiempos en que comenzaba la crisis del zarismo en Rusia y recién despuntaban los experimentos sociales del siglo. Esto resultó un hecho llamativo en su época; los comentaristas mexicanos consideraron a su constitución como “mixta”, en la medida que combinaba normas vinculadas a los aspectos sociales con otras que eran propias del liberalismo político (instaurado en la organización de los poderes del Estado y en la salvaguardia de las garantías individuales). La opinión mexicana destacó el carácter progresista del texto recién aprobado, considerando que po-

Los comentaristas mexicanos consideraron a su constitución como “mixta”, en la medida que combinaba normas vinculadas a los aspectos sociales con otras que eran propias del liberalismo político

nía a México al nivel de las naciones más adelantadas del planeta. Surgida de una revolución que había tenido sangrientos episodios militares y con figuras como Pancho Villa que (con justicia o no) tenían re-

sonancias ominosas en el concierto internacional, este texto constitucional parecía no clausurar la etapa revolucionaria sino que por el contrario, la institucionalizaba en un articulado que mantenía abiertas las posibilidades de cambio social sin sacrificar por eso la organización política. México parecía sacudirse así el estigma de anarquía que caracterizaba a su imagen exterior entre los países europeos y especialmente en Estados Unidos.

Tal vez la prueba más evidente de la satisfacción que sentía el gobierno al terminar la labor del Constituyente, se manifiesta en el llamamiento a los países neutrales realizado el 5 de febrero, en la que les proponía dirigir conjuntamente una invitación a los beligerantes para que pusieran fin a las hostilidades. Aunque la propuesta no fue respondida, significaba el reingreso de México a la comunidad internacional.

Sin embargo, este entusiasmo no fue compartido por los analistas extranjeros, particularmente los norteamericanos. Muchos evaluaron con fría ironía los avances realizados por el Constituyente, a lo que consideraban mera letra muerta. En el número de mayo de la *American Bar Association Journal*, Robert Kerr comentaba:

Como se desprende del siguiente comentario, hay en su texto disposiciones que contienen el pensamiento más avanzado en el ámbito sociológico y económico, cuyo hecho, de acuerdo a sus autores, eleva a la Constitución entre las más progresistas y modernas de entre las adoptadas anteriormente.

Debido a la gran importancia que lo anterior representa, sea que el presente gobierno se sostenga en el poder o que sus oponentes (que son muy numerosos) triunfen en su deposición, y

con ella, la de su Constitución adoptada, parecería deseable presentar con extensión las disposiciones específicas de la Nueva Constitución de México. (Rabasa 239)

Y en el mismo número de la revista, J. Whelless afirmaba: "Todo lo anterior está en el papel, aunque otro asunto será hasta qué punto se pondrá en ejecución" (Rabasa 244)

Por su parte, la Constitución uruguaya aprobada más tarde en ese mismo año fue el resultado de una laboriosa negociación, donde terminaron combinándose las demandas electorales del principal partido de la oposición con las aspiraciones de reforma institucional de Batlle y Ordóñez (quien seguía siendo el dirigente del sector más importante del gubernamental Partido Colorado, aunque ya no desempeñaba la Presidencia de la República).

Aparentemente, la diferente forma de integración de las asambleas constituyentes tiene influencia en los resultados obtenidos. En el caso uruguayo aparece representada toda la élite política de nivel nacional, mientras que en el mexicano la representación de los grupos locales y regionales estuvo marcada con más fuerza: si bien es cierto que la pequeñez del Uruguay elimina la posibilidad de la existencia de peculiaridades regionales muy marcadas, tampoco se abrió el espacio para que se manifestaran: fue muy frecuente encontrar a notorios representantes de la dirigencia política montevideana, ubicados como convencionales de circunscripciones electorales del interior, y a veces viéndose en la obligación de hacer opciones cuando resultaban electos como representantes por más de una circunscripción. Los integrantes de la dirigencia política de Montevideo se distribuyeron como candidatos por todo el país, asegurándose así su presencia en la Asamblea; podemos suponer que la importancia que le atribuían a la participación en los debates de la Constituyente era mucho mayor que el interés que existía en asegurar la expresión de los (más débiles) grupos locales. Pero a su vez esta representación de dirigentes de trayectoria política y con experiencia parlamentaria contribuyó a darle a la asamblea una homogeneidad mucho mayor que en el caso mexicano, reforzada a su vez por el grado de integración de la clase política montevideana: en un porcentaje sensible existe parentesco directo o político entre los convencionales, aún entre los que pertenecen a partidos diferentes³. Este

3 Por ejemplo Aureliano Rodríguez Larreta se sentaba en la misma bancada partidaria que su hijo Eduardo; Aureliano, Carlos y Emilio Berro son convencionales blancos al igual que su primo Fermín Huertas Berro; como también los primos Gallinal (Alejandro, Hipólito y Gustavo); entre los colorados, Atilio y Manuel Narancio eran representantes batllistas. El caso más destacado de hermanos que representaban a partidos diferentes, era el de los Mibelli: Roberto participaba como delegado colorado batllista y su hermano Celestino lo hacía como socialista. Podríamos abundar en ejemplos, ya que estos casos no son los únicos. Un estudio sistemático de la composición de la élite política revela su origen principalmente montevideano (J. P. Barrán - B. Nahum, 1982).

hecho no es irrelevante a la hora de explicar la rapidez con que se logró un acuerdo constitucional, a pesar de las rispideces del debate previo.

La sobrerrepresentación de la clase dirigente montevideana (integrada principalmente por políticos profesionales, abogados, hacendados y empresarios) se complementa con la ausencia de representantes de las clases bajas, un dato que no llama demasiado la atención en el caso de los peones rurales (dispersos y desorganizados) pero sí para el caso de los obreros industriales.

La sobrerrepresentación de la clase dirigente montevideana se complementa con la ausencia de representantes de las clases bajas, un dato que no llama demasiado la atención en el caso de los peones rurales pero sí para el caso de los obreros industriales.

Estos carecen absolutamente de representantes a pesar de que en la época ya habían alcanzado un grado importante de organización: eso explicaría por qué los representantes batllistas al igual que los socialistas se proclamaban,

con tenacidad que no deja de ser sugestiva, como sus "únicos" defensores en la Constituyente.

A pesar de su perfil más conservador, también la Constitución uruguaya de 1917 resultaba innovadora al introducir dos aspectos poco frecuentes: las normas básicas de legislación electoral, y la organización "bicéfala" del Poder Ejecutivo compuesto por dos órganos.

Al igual que su similar mexicana lo hacía para el derecho laboral, la nueva Constitución uruguaya encargaba al Legislativo la aprobación de normas electorales a partir de bases muy precisas: la inscripción obligatoria en el Registro Cívico, la expresa prohibición de actividades políticas a "los funcionarios policiales y los militares", la instauración del voto secreto y la representación proporcional integral. Con esto el Partido Blanco obtenía una de sus reivindicaciones más persistentes, y a la vez concedía jerarquía constitucional a una temática que hasta entonces solamente había sido materia de ingeniería de la representación política y no de constitucionalistas.⁴

Pero sin dudas el aspecto más llamativo del nuevo texto es la doble integración del Poder Ejecutivo, con un Presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración de nueve

4 Al respecto, la Constitución de Querétaro establece la obligación de votar (art. 36 inc. III) aunque no establece ninguna garantía del sufragio, mientras que la Constitución aprobada en Weimar en 1919 se limita a garantizar "la libertad y el secreto del voto", dejando amplia libertad al legislador para establecer "las disposiciones complementarias". Constitución de Weimar, art. 125.

miembros. El fundamento doctrinario proponía una estructura de cuatro poderes, un hecho con muy pocos ejemplos en el mundo (si es que existe otro). Su autor, el Constituyente Dr. Duvimioso

El aspecto más llamativo del nuevo texto uruguayo es la doble integración del Poder Ejecutivo, con un Presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros

Terra, proponía que el artículo 70 del nuevo texto no dijera: "El Poder Ejecutivo es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración" como establecía el texto pactado, sino que simplemente se estableciera la delegación al Presidente de la República, mientras que agregaba una modificación al artículo 15, que rezaría así: "La soberanía se delega al efecto del ejercicio, en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Administrador" (DSHCNC III, 380). De acuerdo con la fundamentación, el Estado moderno había superado las funciones clásicas de "juez y gendarme" que caracterizaron al Estado liberal y se había transformado en un Estado intervencionista que participaba en la vida económica y en las relaciones sociales. Esta novedad implicaba la necesidad de ampliar los tres poderes atribuidos a Montesquieu (suficientes para cumplir las tareas de un Estado meramente guardián), los que debían ser complementados por un cuarto poder, el "Poder Administrador" que se encargara de la gestión de las nuevas funciones del Estado. Aunque esta elaborada fundamentación no sobrevivió a las complejas discusiones que dieron forma al texto definitivo, igualmente en la denominación del cuerpo colegiado creado en 1917 (resultado supérstite de la propuesta de ejecutivo colegiado de Batlle) se mantuvo la palabra *Administración* como indicador de su función específica: a este organismo se le adjudicaba el desempeño de las funciones definidas como administrativas (en esencia, los llamados "fines secundarios" del Estado: salud, educación, obras públicas, etc.), una distribución que implicaba el mantenimiento de la figura del Presidente de la República aunque encargado solamente de los "fines primarios" del Estado (orden interno y seguridad exterior).

Además de estas reformas, también se incluía la separación de la Iglesia y el Estado, el sufragio universal masculino, la elección directa del Presidente de la República (en la Constitución de 1830 era elegido por los integrantes del Legislativo), la creación de gobiernos departamentales, etc. Ratificada por un plebiscito, la nueva Constitución comenzó a regir plenamente el 1° de marzo de 1919, casi dos años después de comenzada la vigencia de su similar mexicana.

b) Las fronteras de la audacia: el sufragio femenino.

Es llamativo encontrar otra similitud entre estos procesos de reforma constitucional: el rechazo a reconocer los derechos políticos de las mujeres. El tema se planteó con similares características en una y otra asamblea, y en ambas resultó rechazada utilizando similares argumentos.

En el Congreso Constituyente mexicano se hizo presente la joven Hermila Galindo, quien en la sesión del 12 de diciembre reclamó el reconocimiento del derecho del sufragio a nombre de las mujeres mexicanas. Fue el segundo caso en el que personas que no integraban el elenco político se dirigieron directamente a los constituyentes (el otro caso lo representó el grupo de dirigentes sindicales de Querétaro, que al iniciar las tareas del Congreso hicieron presente su saludo y sus expectativas).

Es llamativo encontrar otra similitud entre estos procesos de reforma constitucional: el rechazo a reconocer los derechos políticos de las mujeres. El tema se planteó con similares características en una y otra asamblea, y en ambas resultó rechazada utilizando similares argumentos

La demanda de concesión del voto a la mujer no fue aceptada por los constituyentes, quienes consideraron inadecuado el reclamo habida cuenta que las mujeres no tenían formación política (a pesar de la notoria presencia de mujeres en el movimiento revolucionario: la propia H. Galindo era un ejemplo de ello,

ya que estaba actuando políticamente desde los 15 años y tenía 20 en el momento de formular su reclamo), ni era necesario que participaran en el espacio público. Por otra parte, se argumentó que el reclamo resultaba artificial ya que no había una organización de mujeres que estuviera luchando por ese derecho.

Es interesante anotar que contemporáneamente en Uruguay el tema merecía largas discusiones en la Constituyente. Si bien en este caso la fuerte estructuración de la clase política no dejaba espacios para presentaciones de quienes no integraran el cuerpo (es decir, no hubo una Hermila Galindo uruguaya que planteara de viva voz el reclamo), durante cuatro sesiones casi completas los representantes socialistas defendieron la idea del voto femenino, ante la oposición del resto de los convencionales presentes. También en este caso se argumentó la contradicción existente entre las peculiaridades del carácter femenino y las exigencias de la lucha política, y también se planteó la ausencia de organizaciones femeninas que reclamaran el derecho al sufragio. Pero aquí el reclamo de los diputados socialistas se reforzó con el respaldo del Consejo

Nacional Femenino, la organización presidida por la Dra. Paulina Luisi que reclamaba a nombre de las mujeres el reconocimiento del derecho. Pese a este esfuerzo, la demanda no tuvo el eco que pretendían sus proponentes: el texto acordado por la comisión interpartidaria estableció la necesidad de una mayoría especial (dos tercios de integrantes de cada una de las Cámaras) para conceder el voto a la mujer, lo que de hecho alejaba las posibilidades de otorgarlo ya que imponía una mayoría similar a la exigida para modificaciones muy importantes, como por ejemplo para introducir enmiendas en el texto constitucional.⁵

Aunque por entonces se entendió que la exigencia de una mayoría especial se establecía a los efectos de “evitar una concesión prematura” (Morey Otero 1924, 53), de todas formas en la memoria histórica uruguaya ha quedado la idea de que la Constituyente de 1917 “abrió el camino a la concesión del sufragio femenino”. José P. Barrán y B. Nahum suponen que hubo “escasa oposición de los conservadores al sufragio femenino”, afirmando que “[la] Constitución de 1919 *facultó* al Poder Legislativo para conceder el voto a la mujer siempre y cuando estuvieran acordes los dos tercios de ambas cámaras”, sin caer en la cuenta de la magnitud de la mayoría exigida. (Barrán – Nahum 1982, 88). Con un criterio más realista, Emilio Frugoni, uno de los representantes socialistas que reclamaba el reconocimiento del derecho reconoció que su empeño había tenido el efecto contrario al buscado, cuando afirmó que más hubiera valido que el texto constitucional no dijera nada sobre el tema porque de esa forma hubiera sido suficiente que se aprobara una ley interpretativa asumiendo simplemente que se consideraba comprendidas a las mujeres en el conjunto de los ciudadanos.

Las mujeres obtuvieron el reconocimiento al derecho del sufragio en Uruguay, por una ley especial, en 1932; por su parte en México, el derecho fue incorporado a la Constitución en 1953.

3) La experiencia de México en el debate uruguayo.

Si poca era la resonancia que habitualmente tenían los acontecimientos americanos en la prensa de Montevideo, menos todavía la tenían en aquel momento: la guerra mundial y sus altibajos, las crónicas de los diferentes frentes de guerra y aún las anécdotas de los beligerantes ocupaban completamente las páginas de Internacionales de los diarios. En lo que se refiere al escenario americano, solamente los acontecimientos argentinos llamaban la atención: la

⁵ Sobre la concesión del voto femenino, Constitución de la República Oriental del Uruguay (1919), Art. 10; sobre las modificaciones, id. Art. 177.

noticia de la instalación el gobierno de Hipólito Irigoyen en octubre de 1916 ocupaba gran destaque en la prensa, considerándolo como un avance de la democracia en la región ya que era el primero luego de la aprobación de la ley electoral de Sáenz Peña. Por lo demás, el resto de América parece inexistente; incluso las noticias de Estados Unidos son escasas y confusas: un diario uruguayo proclamó la derrota electoral de W. Wilson en las elecciones de 1916.

Por lo tanto, la información sobre los acontecimientos de México es prácticamente nula; una excepción es la llegada en octubre de un visitante proveniente de México, el periodista Manuel Suárez Díaz⁶, que se presenta como periodista de "Acción Mundial" y portavoz oficioso de la revolución mexicana. Interrogado por un periodista uruguayo, Suárez Díaz describe un cuadro muy tranquilizador de la situación de México: "Carranza domina todo el país, la situación es buena, el mayor problema es la intervención norteamericana,...". Su afición por Carranza es manifiesta, por ejemplo al enumerar las "medidas revolucionarias" del gobernante mexicano: ley de divorcio, ley de descanso semanal, autonomías municipales, estímulos a la educación, separación de la Iglesia y el Estado ("aunque esta ya existía" aclara, con lo que empaña en algo la imagen). Las preguntas del reportero apuntan a buscar informaciones sobre el Gral. Villa, que en el exterior era una de las figuras más pintorescas de la revolución, pero Suárez Díaz lo comparó con Ciriaco Sosa (un personaje paradigmático de las guerras civiles uruguayas, célebre por su afición al degüello de los prisioneros). Significativamente, en ningún momento del reportaje se menciona la convocatoria a elecciones para la elaboración de una nueva Constitución mexicana.

Por lo tanto, es explicable que durante todo el período de debates de la Constituyente uruguaya apenas aparezcan menciones a las revoluciones que por entonces se estaban desarrollando (además de los acontecimientos mexicanos, durante sus sesiones se produce la caída del zarismo). En una oportunidad un constituyente batllista, Julio Ma. Sosa, hace una referencia a "el caso de Rusia, donde acaba de producirse acaso la revolución más grande de estos siglos", aludiendo a la caída del zar, ya que la intervención es del día 21 de marzo de 1917 (DSHCNC II, 174). Simultáneamente se percibe la ausencia de referencias al proceso constitucional mexicano que se estaba desarrollando casi contemporáneamente: el constituyente socialista Celestino Mibelli afirma en una oportunidad que "actualmente no hay ningún pueblo que se preocupe por incorporar a su Código Político Fundamental, modi-

6 Manuel Suárez Díaz era un periodista uruguayo que residía en México desde hacía más de diez años, donde escribía con el seudónimo de "Fray Lind". Su visita a Montevideo se realizó en octubre de 1916. "El Día", 21 de octubre de 1916, pág. 3).

ficaciones de carácter político. Somos nosotros, la República Oriental del Uruguay, el único país que se preocupa en la actualidad de este problema...”, una afirmación que sólo es verdadera si se la interpreta en sentido literal ya que fue proclamada el 27 de abril (DSHCNC II, 375) cuando la Constituyente mexicana ya había clausurado sus sesiones.

A pesar del provincianismo que muestran los constituyentes, alguna vez se hace referencia a experiencias de otros países; no solamente el caso de los países europeos (que eran el referente habitual en este tipo de discusiones) sino en particular de México. Este aparece como ejemplo en dos momentos de la discusión: cuando se trata el tema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y cuando se propone la sanción constitucional de un marco de regulación del derecho laboral.

a) Las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Aunque la Constitución vigente en Uruguay desde 1830 establecía al catolicismo como religión oficial, esto nunca implicó la prohibición de ejercer otros cultos: pocos años después de aprobada la Constitución, a comienzos de la década de 1840, se autorizó la apertura de un templo anglicano en Montevideo, y en 1859 se permitió la instalación de grupos de inmigrantes confesionales como los valdenses. Paralelamente el proceso de secularización de la sociedad uruguaya progresó muy rápidamente durante el siglo XIX, y aunque el Estado apoyó las iniciativas de creación del obispado y luego del arzobispado (1877 y 1895), la distancia entre la jerarquía católica y la élite política era cada vez mayor.

La reforma constitucional dio la oportunidad para redefinir las relaciones entre Iglesia y Estado, y en una decisión que no generó gran oposición se decidió la separación. El proyecto surgido de la comisión interpartidaria que elaboró el acuerdo constitucional estableció expresamente la libertad de cultos y concedió a la Iglesia Católica el usufructo de los templos construidos con fondos del Estado, lo que motivó las quejas de socialistas y masones. Estos últimos presentaron una petición para que quedara sin efecto dicha concesión, donde se argumentaba: “no han sido solo los publicistas de la escuela liberal y los pueblos de gobierno propio, como la Francia contemporánea, la pequeña República de Nicaragua y el rico México, al renacer a la vida constitucional, los que han pugnado por la desamortización de los llamados bienes de mano muerta”⁷.

⁷ “La Masonería del Uruguay presenta una exposición solicitando que la decisión sobre el destino a darse a los bienes del Estado que usufructúa la Iglesia Católica, se deje librada a la próxima legislatura ordinaria”, Sesión del 11 de julio de 1917. DSHCNC T. III pag. 145-147.

La referencia a México en el documento presentado por la masonería resultó un adelanto de uno de los aspectos que tomaría la discusión sobre el tema en el plenario de la Asamblea. Los dos representantes del "partido católico"⁸ (especialmente el Dr. Secco Illa) intervinieron largamente para impugnar el artículo, lo que fue respondido por representantes colorados y socialistas; y en algunos momentos la situación de la iglesia en México fue el centro de la discusión. En la sesión del 10 de agosto de 1917, en un momento del debate con el batllista Roberto Mibelli, dice Secco Illa:

Este espíritu fue el que animó a los Reyes Católicos, para enviar a sus hijos, mensajeros sobre las ondas del Océano, a descifrar un secreto que ningún otro pueblo quiso investigar, y fue aquel espíritu el que animó también a los pobladores que trajeron a estos países un poco de civilización...

Mibelli (Roberto): Ahí está México, que puede atestiguar todo lo contrario.

Secco Illa: México recuerda, señor Constituyente, con noble orgullo, la figura del cura Hidalgo que fue uno de sus libertadores... (Aplausos en la barra)

Mibelli (Roberto): Pero también recuerda la explotación que lo dejó sin oro, sin plata y hasta sin vida... (Aplausos en la barra). (DSHCNC IV, 14)

La ausencia de información sobre los procesos históricos del resto de los países latinoamericanos se refleja claramente en estas referencias: se trata de menciones descontextualizadas y nítidamente instrumentales, incorporadas solamente para lograr un "golpe de efecto" en la argumentación. No debe extrañar entonces que el México que surge en estos debates sea todavía el de la reforma de Juárez, y poco aparezca en ellos de acontecimientos posteriores.

Esta característica es más notoria cuanto menos conocido es el país invocado: por ejemplo, durante la discusión de la reglamentación electoral no aparecen menciones al ejemplo argentino, tan notorio en la prensa. Quizás el caso más claro sea el de otra referencia a México: cuando se enumeran las potestades y las limitaciones del Poder Ejecutivo unipersonal de la nueva Constitución, el representante nacionalista W. Beltrán señala: "Alargamos el plazo de las reelecciones presidenciales; suprimimos una tercera reelección inmediata: impedimos que en nuestro país se reproduzca el ejemplo de Porfirio Díaz" (DSHCNC III, 359). Estrictamente, la nueva Constitución establecía la prohibición del Presidente a postularse nuevamente hasta que pasaran ocho años del final de su mandato (es decir, dos períodos presidenciales), lo

⁸ Se denominaba popularmente así al Partido Unión Cívica, que tenía estrechas relaciones con la iglesia católica.

que no significaba un gran cambio con relación al texto vigente desde 1830 que establecía la prohibición de la reelección inmediata del Presidente. Es decir, poco tenía que ver la referencia al caso de Porfirio Díaz, pero servía para aludir elípticamente al veto impuesto a una nueva candidatura presidencial de Batlle y Ordóñez, y así introducir un elemento más en la enumeración de factores positivos en el nuevo proyecto. Sin embargo, hubo un momento donde la reciente Constitución mexicana adquirió inesperado protagonismo.

b) “Un modelo excelente, avanzado y moderno”.

El 11 de agosto de 1917 el constituyente batllista Atilio Narancio sorprendió a la Asamblea con un proyecto compuesto de dos artículos, en el primero de los cuales se establecía todo un programa de legislación social. En este artículo (el más extenso de los dos) se incluía un esquema muy completo de regulación del trabajo que abarcaba tanto a trabajadores agrícolas como industriales o mineros. A la vez reglamentaba el derecho de huelga obrera y de “paro” patronal: establecía la vigencia del derecho de huelga excepto cuando se ejerciera con violencia o (en una excepción que sonaba bastante curiosa) la de los trabajadores “de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República” que por entonces prácticamente no existían.

Aunque la preocupación del batllismo por los problemas sociales ya tenía antecedentes (en noviembre de 1915 había logrado la aprobación de la ley que fijaba en ocho horas la duración de la jornada de trabajo, luego de vencer muchas e inesperadas dificultades), la presentación de un proyecto tan elaborado y complejo resultaba sorprendente en el contexto de las discusiones (esencialmente políticas) de la Asamblea. El mismo autor del proyecto, que como parlamentario había sido patrocinador de algunas iniciativas sociales, se sintió en la obligación de justificar su propuesta ya que su extensa fundamentación no fue leída en sala, y explicó que

...al tratar el punto de previsión social creo que trato de una de las cuestiones más importantes de las democracias modernas. - (Apoyados). -(¡Muy bien!) -(Aplausos en la barra). Él casi por entero no me pertenece. Ese largo articulado, como lo expongo en mi exposición de motivos, pertenece a la Constitución mexicana. Por lo tanto, ya hay un Estado en América que, dando pruebas de la liberalidad de los ideales que deben presidir la marcha de las nuevas democracias, ha estatuido todos estos principios que yo propongo en mi proyecto de enmiendas.

Un indicio de lo devaluado que se encontraba en aquella época el ejemplo mexicano lo brinda una irónica intervención del nacionalista Juan A. Ramírez: “¿Es el modelo que ofrece la Constitución mexicana?” a lo que responde inmediatamente Narancio: “Es un modelo excelente, y sobre todo es un modelo avanzado y moderno.” (DSHCNC IV, 34-35). La fundamentación que acompañaba al proyecto presentado por Narancio se extendía en un largo paralelismo entre las normas establecidas por el art. 123 de la Constitución mexicana y las propuestas presentadas por los legisladores batllistas.

Es interesante observar la forma como era visto el proceso constitucional mexicano desde la perspectiva de los constituyentes uruguayos. Salta a la vista el poco conocimiento del proceso reciente de la revolución

A pesar de lo proclamado, el propósito de la iniciativa no parece apoyarse en el deseo de incorporar estas normas al texto de la nueva Constitución (cosa poco posible

habida cuenta de la forma como se había transado el texto de la reforma con el Partido Nacional: la discusión en la Asamblea era un trámite meramente formal y no se esperaba que se introdujera ninguna modificación), sino de dejar constancia de su presentación en el debate. Los integrantes de la Constituyente parecen muy conscientes del carácter “histórico” de su labor, y suponen que sus palabras, que quedarían registradas en los tomos de Actas, serían objeto de estudio y análisis en el futuro; por lo tanto parecía de gran importancia dejar constancia de definiciones y de iniciativas que definan nitidamente el perfil político de cada sector.

Eso explica la extraña estructura de la extensa fundamentación del proyecto de Narancio, de desprolija factura y casi tan extenso como tedioso: su objetivo no es convencer a la Asamblea de la necesidad de aprobar su propuesta, sino reunir en un solo documento las iniciativas sociales de su sector, vinculándolas con un modelo que apuntaba como prestigioso a los ojos de los batllistas, como parecía el de la revolución mexicana, y devaluando simultáneamente las propuestas del Partido Socialista que se presentaba como el único rival del batllismo en la búsqueda del voto de los obreros.

A pesar de estas consideraciones, es interesante observar la forma como era visto el proceso constitucional mexicano desde la perspectiva de los constituyentes uruguayos. Salta a la vista el poco conocimiento del proceso reciente de la revolución: sin duda Narancio supone que se trata de un proceso similar al uruguayo, idea que puede verse reforzada por la existencia, en

ambos casos, de un borrador elaborado por el titular del ejecutivo y presentado como base para la discusión. Ello explica el protagonismo que el autor atribuye a Carranza en la fundamentación del proyecto, lo que le facilita la comparación con Batlle y Ordóñez.

Esa obra [*dice Narancio refiriéndose a la Constitución mexicana*] hija de ciudadanos preclaros que sabían de los sufrimientos del caos y de la anarquía que reinó durante largos meses sobre la patria hermana, esos hombres, que con Carranza a la cabeza, incrustaron en su obra los postulados que habían proclamado en la llanura, que declararon como definitivos los principios avanzados de legislación social, esa obra, digo, merece ser tomada como ejemplo al dictar toda nueva Constitución. De su estudio se desprenden sabios consejos, se obtienen hondas enseñanzas, que nos hablan de la necesidad de salir de las rutas trazadas y aventurarnos un poco en el porvenir, si queremos antes que tener que curarlas, prevenir graves y hondas perturbaciones sociales. (DSHCNC IV, 36)

La imagen de Carranza como un Batlle y Ordóñez mexicano quien, armado de ideales y apoyándose en una cuidadosa observación de la realidad, lograba superar “el caos y la anarquía”, era muy grata al batllismo que mantenía una actitud radicalmente partidaria de la racionalización en todos los órdenes. Este ejemplo merecía ser tomado como modelo en un proceso de medicina social preventiva (también típico del batllismo) que lograría “prevenir graves y hondas perturbaciones”. Como remate de su exposición, con estos argumentos justificaba Narancio la copia textual de un artículo de la constitución mexicana:

...he preferido, como un homenaje al gran pueblo mexicano, pueblo de epopeya que ha sufrido el yugo de tiranías irreductibles desde la conquista hasta casi nuestros días, y que al alborear su nueva vida institucional se ha dictado una Constitución ejemplar, como un homenaje a su Presidente Carranza, alma y nervio de la gran República mexicana... (DSHCNC IV, 44)

Este resumen permitía hacer un sencillo paralelismo con la figura de Batlle: las iniciativas instauradas en la Constitución mexicana serían fáciles de aplicar en el Uruguay, “cuyas leyes sociales, hijas del gran cerebro del preclaro ciudadano José Batlle y Ordóñez, tienen grandes puntos de contacto con aquellos principios democráticos” (DSHCNC IV, 36). Sin duda la admiración de Narancio por Carranza se hubiera visto disminuida, y su asimilación con la figura de Batlle hubiera sido bastante más cautelosa si hubiera poseído información más actualizada y veraz sobre el comportamiento de Carranza frente a las huelgas, o por lo menos

si supiera la actitud asumida por Carranza en julio de 1916 frente a la huelga en el Distrito Federal⁹, tan diferente a la asumida por Batlle ante la huelga general declarada en mayo de 1911, pocas semanas después de asumir su segunda presidencia.

Es complicado establecer la correlación entre el proyecto de reforma presentado por Narancio, y su fundamentación: esta se limita a recoger las iniciativas legislativas de Batlle o de sus

La imagen de Carranza como un Batlle y Ordóñez mexicano quien, armado de ideales y apoyándose en una cuidadosa observación de la realidad, lograba superar “el caos y la anarquía”, era muy grata al batllismo

partidarios en algunos puntos y olvida fundamentar otros. Iniciativas como la jornada de ocho horas o la indemnización por despido ya tenían sanción legislativa y su consagración constitucional parecía de poca

relevancia práctica; otras, como la reglamentación del trabajo infantil o el seguro por accidentes laborales, ya habían sido aprobados por una de las Cámaras legislativas y podía esperarse (habida cuenta de la mayoría parlamentaria que tenía el batllismo) que rápidamente recibiera sanción completa; otras, por fin, ya habían motivado proyectos que esperaban su tratamiento legislativo. En ese sentido se comprendía poco que el proyecto comenzara diciendo: “El Poder Legislativo dictará leyes sobre el trabajo, sin contravenir las bases siguientes...” (DSHCNC IV, 32) en una copia un tanto servil del original mexicano.

Pero la textualidad de la copia resulta más chocante cuando se refiere a situaciones ajenas a la realidad que debía regular, como es el caso del visado de los contratos de trabajo que se cumplan en el extranjero (inc. 26 del proyecto) que copia textualmente al mismo inciso de la Constitución mexicana (con la única modificación de la palabra “uruguayo” en lugar de “mexicano”); o la regulación de huelgas “legales” e “ilegales”. Igualmente hay un claro desconocimiento de la especificidad de las tradiciones sindicales en los diferentes países: el art. 123 inciso 17 de la Constitución mexicana menciona dos conceptos, “huelgas” y “paros”, que parecen referirse a la interrupción del trabajo hecha por obreros (en el primer caso) y patronos (en el segundo); en la tradición sindical uruguaya (ya visible en documentos anteriores a 1917, e incluso transcriptos en la fundamentación incorporada por Narancio) se denomina “paros” a las huelgas realizadas por los asalariados y “lockout” a la interrupción del trabajo realizada por los patronos.

9 Silva Herzog, T. II pág. 203.

Otros aspectos de esta desprolijidad se aprecian al observar la falta de correlación entre las normas establecidas en la propuesta de Narancio, y las iniciativas legislativas en proceso de aprobación o ya aceptadas. El constituyente socialista Emilio Frugoni observó que la propuesta de Narancio se contradecía con la legislación ya vigente, en cuanto ésta fijaba la jornada de cuatro horas para los trabajadores de 14 a 16 años y prohibía absolutamente el trabajo de los menores de 14 mientras que el proyecto establecía la jornada reducida para los mayores de 12 años y habilitaba indirectamente el trabajo de los menores (DSHCNC IV, 95). También existen contradicciones entre el texto y la fundamentación: el inc. 14 del proyecto establecía que “los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales”, mientras que en la fundamentación el proponente aplicaba la doctrina del “riesgo profesional” a la que se define como “independiente de toda idea de culpa del patrón o del obrero” (DSHCNC IV, 41). Las extensas críticas que Narancio dedica a las posiciones políticas del socialismo hacen pensar que su interés no estaba en promover la aprobación del proyecto (no se entiende su ataque a quienes eran los únicos apoyos potenciales –fuera del batllismo–, con los que la iniciativa podía contar), sino en señalar para la Historia el interés por el bienestar obrero que habían manifestado algunos representantes batllistas. Por supuesto, el proyecto nunca llegó a ser tratado por el plenario de la Asamblea.

Conclusiones.

Podemos ubicar cómodamente estos textos constitucionales como el signo de una etapa en la búsqueda de respuestas a dos problemáticas diferentes que atraviesan casi toda la historia latinoamericana: por un lado la implantación del ideal liberal de la defensa de las libertades individuales, que informó los objetivos de la revolución independentista y que se refleja en los límites impuestos al autoritarismo; y por otro el reclamo de una efectiva justicia social e igualdad de oportunidades, que aparece más tardíamente y que recurre al poder del Estado para defender a los grupos so-

Podemos ubicar cómodamente estos textos constitucionales como el signo de una etapa en la búsqueda de respuestas a dos problemáticas que atraviesan casi toda la historia latinoamericana: la implantación del ideal liberal de la defensa de las libertades individuales y el reclamo de una efectiva justicia social e igualdad de oportunidades

cialmente más débiles. La Constitución uruguaya de 1919 con su preocupación por garantizar el sufragio y la libertad de expresión, es un ejemplo del primer caso mientras que México resulta un buen ejemplo del segundo. Tanto en México como en Uruguay, las soluciones finalmente adoptadas resultan absolutamente originales y no tienen apoyo en ninguna doctrina de aceptación internacional ya que uno y otro texto constitucional se explican directamente por la historia específica de su gestación. Es aquí donde surgen las razones de su carácter innovador y no en su vinculación con alguna de las corrientes constitucionalistas de la época; correlativamente, la incorporación de estas normas a los textos constitucionales tampoco generó elaboración teórica en ninguno de los dos países.

Aunque las novedades tengan explicación, no deja de ser sorprendente la audacia con que los constituyentes en uno y otro caso se lanzaron por vías innovadoras. En una época en que

El sesgo "social" de la Constitución mexicana de 1917 ha opacado aquellas modificaciones que tienen un perfil más "liberal", y el entusiasmo por el texto escrito muchas veces oculta una realidad de matices más complejos

todavía estaba en discusión la pertinencia de la intervención del Estado para reglar los conflictos sociales, los constituyentes mexicanos optaron decididamente por la sanción del derecho a la tierra y al trabajo.

Cuando la doctrina política transitaba desde la monarquía absoluta al totalitarismo como alternativas al esquema de Montesquieu, los constituyentes uruguayos apostaron al reforzamiento de las limitaciones del Ejecutivo imaginando una forma de gobierno en la que el Presidente veía limitadas sus atribuciones que debía compartir con un organismo pluripersonal, lo que garantizaría aún más el derecho de los ciudadanos contra los desbordes de la autoridad política.

Estas características innovadoras han motivado interpretaciones variadas. Los comentaristas mexicanos no reniegan del avance que significó el texto de 1917 sino que, antes bien, lo reivindicaron. Así es el caso de Rabasa, que señala:

A partir del 5 de febrero de 1917, no solo en su concepción institucional, sino por su organización social, su estructura económica, su vida misma, México sería una nación totalmente diferente a la que había concurrido a Querétaro, que entraba –reforzada por los grandes y progresistas principios allá aprobados– en plenitud al siglo XX. En resumen, se elaboró la primera constitución liberal-social de nuestro siglo en el mundo. [101]

Pero muchas de estas interpretaciones pagan pesado tributo a la evolución posterior del derecho constitucional, que incor-

poró elaboraciones que desarrollaban las tendencias a la ampliación del Estado. Estas tendencias intervencionistas en materia social y económica se vieron impulsados por la irrupción de la revolución soviética, un modelo que generó amplia literatura entre los especialistas. En este sentido, llegado el momento del análisis la importancia adjudicada al modelo soviético termina invirtiendo el orden cronológico: la constitución mexicana aparece juzgada en relación con la experiencia soviética y vinculada con ésta, por lo que muchos comentaristas del texto mexicano se sienten obligados a señalar las diferencias con el modelo de la URSS como si éste hubiera sido una influencia relevante en la actuación del Constituyente de Querétaro. Por ejemplo, A. Knight se ve en la obligación de aclarar que la Constitución mexicana “ni siquiera era socialista”:

a pesar de las denuncias de características “bolcheviques”, la Constitución ni siquiera era socialista. Para los criterios contemporáneos fue por cierto radical; pero confiere poderes al Estado no en vista de alcanzar una economía planificada, y menos una sociedad sin clases, sino para mitigar los abusos y arbitrar entre grupos conflictivos. Los temas de equilibrio social y esfuerzo productivo común –seductores para un gobierno en épocas de reconstrucción– resonaron en Querétaro. [El art. 123] fue bosquejado en un país donde los niveles de vida habían sufrido una fuerte caída, donde los huelguistas eran puestos en el cepo, y donde la debilidad del movimiento obrero destacan el carácter utópico de las previsiones (II, 471-472).

Más interesante aparece el análisis en el contexto de la evolución de las prácticas políticas mexicanas. El sesgo “social” de la Constitución ha opacado aquellas modificaciones que tienen un perfil más “liberal”, y el entusiasmo por el texto escrito muchas veces oculta una realidad de matices más complejos. Según Villalever y García-Pimentel, los constituyentes de Querétaro

se propusieron firmemente terminar abusos patronales y opresiones por parte de la clase burguesa que concluyó dando origen a una Constitución protectora de las clases sociales desfavorecidas. [...] Sin embargo, aunque en teoría México sea un país con gran desarrollo y conciencia en los derechos laborales, en la práctica sigue una inmensa desigualdad entre clases; es decir, la norma no se aplica en su totalidad o, simplemente, se corrompe.

En la Constitución uruguaya, la evolución del constitucionalismo del siglo XX se orientó más a reforzar las atribuciones del Ejecutivo que a ponerle límites

Por su parte, Salvador O. Nava Gomar evalúa de esta manera el efecto de las normas constitucionales en la realidad mexicana:

El constituyente de Querétaro unió en la narrativa constitucional postulados sociales con liberales; mientras que el PRI, vía reforma constitucional, ha proyectado los logros de la revolución uniéndolos con los postulados de la independencia y la reforma juarista... de tal suerte que se construyó un hilo argumental *Independencia-reforma-revolución-PRI-reforma constitucional* que tomó a la ley fundamental como medio y no como fin, la engordó con poesía a falta de normas aplicables y colaboró con un sistema jurídico disfuncional, mitómano y corrupto.

En lo que se refiere a la Constitución uruguaya, la evolución del constitucionalismo del siglo XX se orientó más a reforzar las atribuciones del Ejecutivo que a ponerle límites: el modelo de "gobiernos eficientes" tendió a parecerse más a los modelos autoritarios que al clásico constitucionalismo liberal de finales del siglo XIX. Eso explica que, a pesar de la conservadora prudencia con que los constituyentes uruguayos encararon la reforma del texto constitucional, inventado una solución a medio camino entre la tradición del Ejecutivo unipersonal y la innovación de una Junta de Gobierno, las normas políticas establecidas en la Constitución uruguaya han sido vistas con frialdad sólo matizada por algún matiz irónico: un visitante inglés llamó en 1927 al Uruguay "la tierra del más o menos" (Caetano y Jacob, 54). La opinión conservadora de la época prefería señalar la "novelería" de la innovación constitucional batllista y elogiar la prudencia de la solución adoptada por el pacto constitucional de 1917. Sin embargo, con posterioridad el carácter transaccional del texto aprobado se ha criticado más que su aspecto innovador. Por ello es que el investigador sueco G. Lindahl considera del caso destacar los aspectos positivos de la reforma de 1917:

La segunda Constitución del Uruguay no vio la luz como consecuencia de frívolas especulaciones teóricas, puesto que se brindó cumplida consideración a los problemas especiales del país. El problema de la Constitución había sido tratado en detalle, y el resultado fue una transacción, pero aún así la Constitución fue digna de encomio: la transacción produjo un resultado favorable. Fue un hecho valioso el que la mayoría de los políticos del país prestaran su respaldo al acuerdo. En contraste con el descuido y precipitación con que otros estados latinoamericanos han reformado sus Constituciones, la Constitución uruguaya de 1918 fue adoptada luego de un debate sin precedentes por su intensidad y su alcance. El rumbo que siguió el trabajo sobre la nueva Constitución luego de la derrota de los colegialistas en 1916, y la propuesta

de Duvimoso Terra en 1917, indican que la discusión que se había mantenido en pie desde 1913, cuando Batlle propuso una Constitución colegialista, fue de sumo valor (Lindahl, 305-306) ¹⁰.

Aunque la Constitución uruguaya fue realizada con la intervención de toda la élite política y contó con la participación de los juristas más destacados así como de los políticos más populares, tal conjunción de voluntades no representó una garantía de mayor tiempo de vigencia. La crisis de los 30 barrió con ella y su extraña organización institucional; muchos de los que participaron en su elaboración contribuyeron a su eliminación el 31 de marzo de 1933 cuando el Presidente Gabriel Terra (ex integrante de la Constituyente de 1917 en representación del batllismo) dio un golpe de Estado y liquidó la vigencia de aquella Constitución. También fueron muchos los veteranos de la experiencia reformista de 1916 que integraron la Convención Constituyente que en 1934 elaboró un nuevo texto constitucional en el que se consagró la desaparición del “poder administrador”, y devolvió al Presidente de la República el control de toda la administración. Sin embargo, en el contexto de la crisis económica y con la vigencia de un gobierno dictatorial que se caracterizó por reprimir con mucha fuerza al movimiento sindical, en el texto que se aprobó entonces se incluyeron muchas de las garantías del derecho laboral que fueron propuestas infructuosamente en 1916: a partir de 1934, el reconocimiento del derecho al trabajo se intercaló antes del derecho de propiedad en la enumeración de derechos básicos y se reconoció el derecho de huelga, pero a su vez la propiedad se vio reforzada por la exigencia de una indemnización “justa y previa” en caso de expropiación (Morey Otero 1936, 35) que desde entonces se han conservado, sobreviviendo a las sucesivas reformas. Por su parte la Constitución mexicana incorporó posteriormente al art. 41 la garantía del sufragio “universal, libre, secreto y directo”, al que agregó una elaborada reglamentación sobre partidos políticos. De esta forma, la evolución del siglo terminó por volver similares a dos textos que en su origen tenían pocos rasgos comunes.

Bibliografía

BARRÁN, J. P. – B. NAHUM (1982), *El nacimiento del batllismo. (Batlle, los estancieros y el imperio británico, T. 3)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

CAETANO, G. (1983), *La agonía del reformismo*, Montevideo:

¹⁰ Es interesante observar cómo Lindahl se siente en la obligación de aclarar que, aunque fuera “el resultado de una transacción”, “aún así la Constitución [uruguaya] fue digna de encomio”.

CLAEH, Serie "Investigaciones" N° 37 y 38.

CAETANO, G. Y R. JACOB (1987), *Economía y política en el Uruguay del centenario (De espaldas al precipicio)*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias.

GONZÁLEZ OROPEZA, M. (comp.) (1998), *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México: UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=658>

KNIGHT, A. (1962), *The Mexican Revolution*, Inglaterra: Cambridge University Press.

LINDAHL, GORAN (1971), *Batlle. Fundador de la democracia*, Montevideo: ARCA,.

MANINI RÍOS, CARLOS (1973), *Anoche me llamó Batlle*, Montevideo, 2ª ed. ampliada.

MOREY OTERO, SEBASTIÁN (1924), *Constitución anotada de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo: Claudio García.

MOREY OTERO, SEBASTIÁN (1936), *Constitución anotada de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo: Claudio García.

NAVA GOMAR, SALVADOR, *Derechos Humanos*, <http://www.agencia-amex.com/modules.php?name=News&file=article&sid=3655>. (Consultada: 24/V/2004)

RABASA, EMILIO O. (2002), *Historia de las Constituciones mexicanas*, México: UNAM, 3ª ed, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=431> (Consultada: 24/V/1004)

SILVA HERZOG, JESÚS (1962), *Breve historia de la revolución mexicana*, México: FCE, 2ª ed.

VANGER, MILTON (1983): *El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

VILLALEVER GARCÍA DE QUEVEDO, G., - F. García-Pimentel Ruiz, *Los derechos económicos, sociales, culturales y de desarrollo progresivo*, <http://www.monografias.com/trabajos11/dereco/dereco.shtml> (Consultada: 24/V/2004)

Fuentes.

Diario de Sesiones de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, Montevideo: Imprenta Nacional, 1918 (4 vols).

Constitución de la República Oriental del Uruguay, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente y ratificada por el Plebiscito Constitucional de 1918, Montevideo, s/f [1919].

Constitución de la República de México, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Mexico/mexico1917.html> (Consultada: 18/5/2004)

Constitución de Weimar, http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitución_Weimar.pdf (Consultada: 20/5/2004)

