

EL CONTROL INTERNO DEL EJECUTIVO COMO PRERREQUISITO DE UNA BUENA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA

Me propongo, a través del presente trabajo, abordar una temática que ya alguna vez he investigado y que, tal como su título lo indica, concierne al necesario control "intrapoder" o endógeno del ejecutivo, especialmente cuando resume en sí las jefaturas de Estado y de gobierno.

Como es bien sabido existen, en la práctica histórica, y como tales han sido receptados por doctrina y bibliografía, cuatro tipos de poder ejecutivo posibles: a) El presidencial, de tipo unipersonal, que resume en sí jefaturas de Estado y de gobierno, ungido por elección popular directa o de compromisarios, con posible intervención congresional, en casos indecisos; b) El parlamentario, de tipo unipersonal atenuado, ejercido por un primer ministro, canciller o presidente de consejo o gobierno, acompañado por su gabinete, los cuales surgen de una decisión o acto político mayoritario en Parlamento, ante el cual responden; c) El directorial o colegiado, de tipo pluripersonal, pero cuyas facultades lo acercan al presidencialismo del modelo a), y cuya designación tanto puede operarse por vía parlamentaria, sin revocatoria posterior (acercamiento al modelo b), tal como se da en Suiza, o bien por la directa elección popular de los consejeros (variable modelo a), tal como aconteció en la República Oriental del Uruguay, en forma parcial entre 1917 y 1933 y luego, de manera total, entre 1952 y 1967; d) El ejecutivo de asamblea o convencional, de muy breve y escasa aplicación, en haciendas, antecesor del clásico "caudillo"; este esquema intentó ser sometido, con un nuevo centralismo regional de tipo francés por la Ilustración independentista del siglo XIX, de cuyo compromiso apareció un régimen híbrido, federal personalista, de tolerancia cívica limitada y poder político restringido a través de la mano de un ejecutivo fuerte, bien de los "electos", bien más tarde de aquellos que encarnaban nuevas aspiraciones poblacionales "mutando algo para que todo siguiese igual", en un ciclo *de jure* y *de facto* ininterrumpido salvo-honrosas excepciones, y que sólo alcanza el grado de derogación del sistema constitucional plural cuando las palancas de gobierno son alcanzadas por movimientos programáticos profundos (caso de Salvador Allende).

Por eso, y ante la imposibilidad de adaptar el concepto impersonal parlamentario en estas comarcas, el sistema colegiado ejecutivo, de raíces históricas telúricas y comparadas, y de concreta aplicación en Suiza (1848) y en Uruguay (parcial de 1917 a 1933 y total de 1952 a 1967), ofrece un método de combinar control interno sobre una enorme maquinaria que se "escapa" de la vi-

gilancia parlamentaria y judicial, favoreciendo la alternancia programática y convivencia pacífica, y abriendo el cambio a transformaciones pacíficas de las sociedades de este subcontinente; dando cabida, al tiempo las aspiraciones, en su seno, de las regiones o comarcas federales, y básicamente, trasladando a su interior (Consejo de Gobierno) el sistema clásico de "frenos y contrapesos"; su vigencia y viabilidad es nuestra convicción, el cual el órgano deliberativo surgido de la elección popular toma a su cargo la ejecución directa de la actividad gubernativa; ejemplo de ello puede considerarse el gobierno ejercido por la Convención o el Comité de Salud Pública en Francia, en especial durante los años 1973/1974.

A grandes rasgos podríamos decir, sin lugar a gran equivocación, que el sistema parlamentario emergió triunfante en Europa y, en particular, en Europa Occidental, siguiendo el modelo británico, y como producto de las largas luchas entre el Parlamento y la Corona, que encuentran su punto de inflexión en la llamada "gloriosa revolución" de 1688/1689, que consagra la tendencia a la supremacía del Parlamento y la designación por el monarca de un "primer ministro", que goce de la confianza de aquél; esquema éste que se impuso en la mayor parte del Viejo Continente a medida que el triunfo de los sectores burgueses-renovadores ponían coto a la vieja aristocracia cortesana que rodeaba a los reyes absolutos.

Importa, empero, destacar que el sistema parlamentario de gobierno arraigó en aquellos países con fuerza dispareja, según fuese su particular tradición histórico-cultural; en tal sentido, puede apreciarse que encontró terreno mucho más fértil en los países que llamaríamos "anglonórdicos" (la Gran Bretaña, Holanda y el Escudo Escandinavo), que en aquellas zonas en donde aun campeaba la influencia latino-romana-imperial, de hegemonía católica o aquellas comarcas en donde el pensamiento eslavo-ortodoxo-griego mantuviese vigencia directa o indirecta, lo cual implica referirnos a la casi totalidad de Europa Oriental y Central (con la excepción checoslovaca), e incluyendo por supuesto los países de habla alemana, en su mayoría.

Esta dispareja vigencia del sistema de hegemonía parlamentaria está, a mi parecer, íntimamente relacionada con la aparición del hecho histórico que constituye la reforma religiosa y el surgimiento del protestantismo como idea-fuerza en la Europa Occidental, coetáneamente con el nacer del Renacimiento; cierto es que se trata, en un principio, de una cuestión puramente vinculada a la interpretación de los textos de fe y de la autoridad litúrgico-terrena que puede exigir o no su observancia de determinada forma y manera; pero, y a medida que el mismo se desarrolla y conduce a la ruptura con Roma y el papado, implica una actitud de disenso y de libertad conceptual individual opuesta al concepto totalizador del Estado imperial, que encuentra expresión de contemporaneidad en el llamado "Sacro Imperio Romano Germánico" cuya disolución recién vendrá a operarse a través de la mano tajante de Napoleón Bonaparte, en 1804, para reemplazarlo por el suyo propio.

Lo que está, pues, en juego, desde el punto de vista de la teoría política y su

proyección institucional, es el concepto del Bajo Imperio Romano, con fuerte influencia bizantina absolutista, y su contrapartida, en los nuevos sectores emergentes de Occidente, que buscan un ancho y libre espacio para sus quehaceres espirituales y materiales, lo cual implica el doble accionar de rechazar "la única verdad" enunciada por boca de quien es tan sólo considerado un hombre más y la reversión sobre la palabra bíblica, abierta a la lectura e interpretación de cada uno: ello significa negar al poder estatal que, como dije, encarna el papado, toda coacción espiritual sobre e individuo, al contraponerle un valladar, o, como se dice modernamente, el contrapoder societario y grupal, y cada uno de sus miembros, de los cuales va a nacer toda autonomización consensual que no infrinja aquel ámbito de intimidad mencionado.

Que todo esto no constituía pura teoría, pudo verse con motivo de las crisis sociales que asolaron el Viejo Mundo a finales del siglo XIX y el presente, en particular, las que conllevaron dos guerras mundiales, en especial, la última; la debilidad del concepto impersonal de las instituciones y su alto grado de encarnación en una persona determinada, aún respetando formas exteriores, condenaron a países enteros a formas muy crueles de poder cerrado y absoluto (el Tercer Reich nazi, la Italia fascista, el franquismo, el corporativismo portugués, los regímenes clerical-castrenses de Europa Oriental, el stalinismo extremo, etcétera), y aún en aquellos países occidentales en donde tales fenómenos no alcanzaron tal envergadura de poder, pudo verse fácilmente que donde existían estructuras de tipo romántico (*v.gr.* Francia), la disolución de la lealtad a la Tercera República iba de la mano con la aparición de una "quinta columna" pro-Eje y la transferencia de poder a la figura carismática y sintetizadora del mariscal Pétain, "forzando", por así decirlo, su antítesis en el otro númen personal que se llamó general Charles de Gaulle, quien, tras el breve interludio de la Cuarta República (1946-1958), abre el camino a una visión personal del Estado encarnado en su persona (Quinta República y su Constitución), concebido cual traje hecho a medida para un emperador, con un mecanismo de transmisión legitimada del poder a través de los "barones gaullistas", y que queda sintetizada en la famosa frase mortuoria de Pompidou, a la muerte del general, en noviembre de 1970: "Franceses; Francia se ha quedado viuda". Compárese tal actitud con la del electorado británico, que, en julio de 1945, y todavía pendiente la guerra con el imperio del Japón, desalojó de su cargo y su mayoría en la Cámara de los Comunes a Winston Churchill, su virtual conductor bélico, reemplazándolo sin más miramiento con una mayoría laborista de alrededor de 150 escaños; acaso porque aquello que sirvió para vencer en la contienda no era necesariamente el mejor programa de ideas para la reconstrucción en paz, por brillante que fuese una personalidad; 24 años después la líder conservadora Margaret Thatcher rechaza la sugerencia de un debate preelectoral televisado con el líder laborista James Callaghan, diciendo: "No estamos eligiendo un presidente, sino un gobierno." Palabras que hablan por sí mismas, sin comentarios.

Pasemos ahora a examinar los resultados prácticos en el desarrollo del presidencialismo. Este sistema, que surge al campo del derecho público en los Esta-

dos Unidos de Norteamérica, a partir de la Constitución Federal de Filadelfia de 1787¹ constituye un verdadero calco y trasplante de la situación institucional imperante en aquel entonces en la Gran Bretaña, en donde no se había operado todavía con plenitud el traspaso de los poderes ejecutivos de la Corona en el Gabinete y su primer ministro, encontrándose aquel país a mitad de camino entre la monarquía limitada y la constitucional; así, los constituyentes fundadores de la República norteamericana cristalizaron un modelo en evolución, dándole carácter electivo cada cuatro años, en vez del vitalicio hereditario; aun así, la institución no fue adoptada sin muchas reservas y tras varias e inconstantes votaciones en la constituyente a que he hecho referencia, producto de los temores a que tal plexo de poderes concedidos daba lugar.

Llegado a tal punto, es justo recalcar que tales prevenciones felizmente no se han concretado, en parte por el apego del pueblo estadounidense a los modelos congresionales, a la existencia de un fuerte sentimiento federalista y de autonomía estadual y comunal, que contrabalancea las facultades del respectivo ocupante de la Casa Blanca, y a una sólida estructura mental de gobierno civil, frente a lo que Eisenhower llamó el "complejo militar-industrial"; no obstante, también es exacto acotar que el poder de la presidencia ha crecido junto con el desarrollo económico y social de los Estados Unidos, y, en particular, por su intervención en dos contiendas mundiales y otras más localizadas y que, partiendo de los poderes de emergencia otorgados por el Congreso de los EE.UU. al presidente Franklin Delano Roosevelt, amenazaron con traspasar, de la mano de Richard Nixon, los cercos constitucionales de sumisión a la ley, y requirieron acción congresional enérgica y la dimisión de aquel mandatario, como consecuencia de sus extralimitaciones en el llamado "caso Watergate", por lo que, en la actualidad, todo el complejo mecanismo de relaciones entre la Casa Blanca y el Capitolio está sometido al necesario reajuste "post-Nixon y post-Vietnam", a través de un lento proceso de reelaboración, cuyas contradicciones pueden advertirse en la gestión de Jimmy Carter en la actualidad.

Veamos ahora lo que ocurrió en la América Latina: a riesgo de ser reiterativo, ha de ponerse especial énfasis en el modo y ocasión en que los países de la península ibérica (en particular España) se adueñaron de esta parte del Nuevo Mundo: 1) recién salidos de una contienda que ellos llamaron "de reconquista" del suelo hispánico y que en la realidad de los hechos consistió en una unificación forzada por la coacción armada, imbuida de un concepto altamente centralizador que partía de la meseta castellana y de Aragón, y que culminaría con el monolitismo extremo de los austrias (Carlos V y Felipe II) después de la derrota y exterminio de los comuneros, en la batalla de Villalar, en 1521; 2) la extrema personalización del poder en el monarca absoluto, señor de vidas y haciendas, que encarna el poder público en el estilo del César Imperator Romano, y que procede en las "Indias" a través de la figura del "adelantado", personaje éste investido de poder militar y plenas atribuciones, salvo las emergentes de responsabilidades a dilucidarse en "juicio de residencia" en la metrópoli, ac-

¹ Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, EBA, 1957.

ción ésta más fácil de enunciar que de hacer cumplir, atentas las distancias existentes, y el poder real intimidatorio para cualquier organismo que le esté sometido; 3) una misión cumplida, al igual que en el Viejo Continente, con carácter de cruzada religiosa buscando, por la razón o por la fuerza, la conversión o muerte del "infiel, hereje" o disidente con el concepto de "única y verdadera religión", y en donde no hay compromisos, divergencias o tolerancias posibles; ésta es una revelación exclusiva y excluyente de la que todos han de participar, con carácter centrípeto, mirando hacia Roma, y a través de su legítimo caballero ordenado, el Santísimo Rey Católico de turno.

Bajo tales circunstancias, la "existencia de uno" sólo se hace posible en base a la "no existencia del otro", suprimiendo posibles "detentes"; esto se concreta en forma avasallante y se realiza, bien en forma pública o directa, o en la modalidad más sutil del trabajo extenuante del indígena a través de lo que se conoce como la mita, la encomienda y el yanaconazgo; así desaparecen civilizaciones enteras, sin oposición efectiva, ya que los cabildos no tienen opción efectiva que proponer y concretar, atento su etapa debilitada.

Como corolario de todo ello, era natural que se generara en América Latina un poder político fuertemente centralizado, a través de virreyes y capitanes generales o gobernadores que encarnaban, en las nuevas tierras, el absoluto poder de la Corona española en el Viejo Continente. Por ende, toda acción pública moría en el virrey, bien fuese en México, Lima, o luego en Montevideo y Buenos Aires; su *úrase*, como el del zar de todas las Rusias, era el definitivo, y casi inapelable, salvo ante el trono mismo, en última instancia.

Y sin embargo, el propio sistema generaba sus contradicciones. Una cosa era dar las órdenes; otra muy distinta el hacerlas cumplir: "se acata... pero no se cumple..." parecía ser el *leitmotiv* de los órganos y centros de poder regionales (como el caso de las normas del Consejo de Indias, concernientes a los nativos), y es que las enormes distancias, fabulosamente superiores a las de lo que luego vino en llamarse "Madre Patria", conformaban una realidad en la cual la "regla del juego" la fijaba, no la ordenanza o el reglamento emanado en Chiquisaca o La Paz, sino la decisión altamente personalizada del hacendado o terrateniente más influyente de la región, verdadero "señor de la guerra", a la usanza china o japonesa, quien establecía con la gente bajo su mando una relación social de tipo paternalístico y cuasimitológico, que no admitía regulación exterior ni protesta alguna; así nacieron los caudillos latinoamericanos, culminación y contrafigura del sistema engendrado por España (y en menor medida, por Portugal, con sus *fazendeiros* brasileños), en esta parte del globo.²

Las revoluciones emancipadoras del siglo XIX, acunadas al calor de las doctrinas francesas, parecieron romper aquel molde cuasimonolítico existente y cuya vigencia llevaba alrededor de tres siglos de existencia; los hombres ilustrados de las ciudades, imbuidos de los grandes conceptos igualitaristas burgueses, buscaban una organización sociopolítica y económica, que aproximase a sus países a un *desideratum* europeo, bien bajo una Corona, ya mediante lo que en aquel

² Romero, José Luis, *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, FCE.

entonces era la forma extrema: la República. En apariencia, todas las condiciones estaban dadas para las modificaciones proyectadas.

De hecho, lo que se logró fue la superposición de una sociedad sobre la otra, sin la necesaria simbiosis y dinámica transformadora; con basamento urbano, los próceres de la Iustración hispanoamericana chocaron, en su entendimiento laico y racional, con las fuertes lealtades personales locales, enraizadas en el feudo, el culto del coraje físico y la religión en términos clericales y absolutos; parecios entonces que para quebrar aquel modelo, que estimaban como perimido y arcaico, impediendo del progreso de la razón y de las luces, había menester de un fuerte y enérgico impulso coactivo y centrípeto, basado a su vez —oh, ironía—, en el mismo concepto centralizador romano-latino, y que Francia había heredado y que, a partir de la eliminación del disenso político-religioso de los hugonotes protestantes por el cardenal Richelieu, había sido la constante del Estado galo y que se había acentuado cada vez más, con motivo de los hechos revolucionarios de 1789-1794, como medio de aplastar las lealtades realistas en provincias, y que obtendría su culminación con el centralismo administrativo-bonapartista, del cual ningún gobierno posterior abjuraría.

Así, de tal manera, dos centralismos de aparente signo distinto, pero imbuidos cada uno de absoluta e incompromisante voluntad totalizadora, se enfrentaron en las jóvenes tierras a través de largas luchas fratricidas (las famosas guerras civiles latinoamericanas, de las cuales las argentinas son buen ejemplo) de las cuales saldría, como resultado pragmático posterior, y en países diversos (Méjico, Argentina, Venezuela, Brasil) un federalismo “de tregua” y transición transaccional, con fuerte componente unitario, como concesión a la vigencia de los caudillos locales; era, sin embargo, muy diferente al Estadounidense: este último era básicamente institucional, preexistente a los Estados nacionales nuevos, y de carácter civil; aquél (el latinoamericano), era posterior a las revoluciones emancipadoras, altamente personal en función del liderazgo feudatario de la región, y obtenido como resultado de una victoria en el campo de las armas por jefes militares victoriosos, y que iba acompañado de una total intolerancia religiosa (piénsese, si no, en el ejemplo de Estanislao López, quien en la provincia argentina de Santa Fe, hizo dictar, en 1819, una constitución local la cual no solamente declaraba al catolicismo como religión de Estado sino que calificaba de enemigo del mismo a quien no la profesara; o el ejemplo de “la Carta de Mayo” de la provincia argentina de San Juan, dictada por el gobernador Del Carril en 1825, que garantizaba una limitada libertad religiosa, y derogada por la fuerza de la comandancia de armas local dos años más tarde y quemada en la plaza pública con el fundamento que era “la mano del diablo puesta entre nosotros”).

Llegados, como he dicho antes, a una situación de compromiso fáctico y forzoso, para evitar una mutua destrucción, en la segunda mitad del siglo XIX, se procedió a una institucionalización nominal, inspirada en mayor o menor grado en los principios de la constitución filadelfiana de los EE.UU. (Gutiérrez así lo declararía, en el caso argentino, en Santa Fe, en 1853) agregándole, en muchos casos, el ingrediente de la inmigración, más o menos planificada, frente a una

Europa que empezaba a volcar población en el Nuevo Mundo, como lo hacen las famosas "Bases" de Alberdi, con su aforisma "gobernar el poblar"; era un programa que podía resumirse en una fórmula muy simple: a) respeto momentáneo de características locales; b) libertades civiles y de conciencia para la población en general, tanto autóctona como migrada, laboriosamente conseguida en el plano religioso, con coexistencia de la primacía oficial del catolicismo, ante la presión de los sectores tradicionales; c) concentración del poder político en una minoría ilustrada de "repúblicos", y ejecutada básicamente a través de un órgano que podía representar la "unidad de la nación misma" o, si se prefiere, "la encarnación del Estado", receptando así la tradición romanista; "Un presidente —en palabras del mismo Alberdi— que debía tener todo el poder de un monarca para ejercerlo en el mismo momento en que la demagogia republicana lo desobedeciese como presidente". Conviene aquí hacer notar cómo en ningún momento tal esquema de institucionalización tiene como pivote y apoyo a los Parlamentos o Congresos, o bien sectores cívicos; muy por el contrario, y volviendo al caso argentino, en la provincia de Salta su gobernador prohíbe, en 1861, el funcionamiento de todos los partidos políticos por nocivos y divisionistas frente al interés general. ¿Un anticipo? Y así el Estado hablará por voz presidencial, escogida por los "electos" y "selectos" órganos conductores semimíticos de delegación de atribución de funciones a la potencia superior.

Y, quizá no tan curiosamente, va a ser este mismo el mecanismo que utilizarán, tras las luchas por la generalización del sufragio y el advenimiento a la política activa de los nuevos sectores sociales surgidos de migraciones internas y externas, los liderazgos que llamaríamos "reformadores" que, con honrosas excepciones (el caso de Batle y Ordoñez en el Uruguay), utilizaran tal técnica cuasimística de comunicación con "el pueblo", más allá del acto electoral que adquiere características plebiscitarias-mágicas, y de los Congresos. El "líder, jefe o conductor" es "el intérprete de las masas", su "mensajero", el que tiene la milagrosa y curandélica solución para todo, quien encarna "la causa" (el bien) contra el "régimen" (el mal), en el más puro espíritu maniqueo, el que inculca la desconfianza en las asambleas de los "leídos", el que reclama expedienta y velocidad frente a la "rémora del debate", el que, en definitiva, quiere ser permanente César, sin arriesgar, claro y a diferencia de aquél, los "idus de Marzo", y compone al tiempo con todos los "intereses creados" otorgando a los "marginados" beneficios de orden secundario y que no afecten la estructura socioeconómica existente, calicando como antipatria (versión moderna del Anticristo) al opositor, que pasa a la categoría de enemigo, generalmente indefenso: así procedieron, por caso H. Yrigoyen cuando negaba representatividad a quien se le opusiese (condena verbal) o, más recientemente, J. D. Perón (con su famoso, delirante y físicamente intimidatorio "discurso" del "5 a 1" el 31 de agosto de 1955, en plena Plaza de Mayo, Buenos Aires, Argentina).

Claro está que aquel juego dúplice tiene el límite que las posibilidades distributivas imponen; franqueado el mismo, y cuando el "carismático demiurgo" ya no sirve para el rol, es descartado por los "naturales detentadores funcionales",

a veces escuchados en técnicas parlamentarias (los Congresos generalmente sólo son convocados como enterradores), o a través del recurso más expeditivo de su reemplazo forzado (clásico "golpe de Estado"); pero en ningún momento se pone en tela de juicio la necesidad del ejecutivo fuerte diseñado en el siglo XIX; algunos, porque lo ven como mecanismo de reparto, dádiva y prebenda; otros, como poder moderador y regulatorio, en especial con el creciente intervencionismo estatal en lo económico-social que, en la variante que examinamos, es confundido con propiedad directa del gobierno o grupo de turno, en desconocimiento a toda la ciencia administrativa; otros, finalmente, como "barrera" de contención a un movimiento social reivindicativo profundo. Es por eso que, cumplida su misión de funebres, las asambleas, cual "moro de Venecia, pueden irse" y son inmediatamente disueltas, especialmente cuando en su seno existen grupos cuestionantes o portadores de concepciones filosóficas consideradas por el *establishment* como atentatorias de cierto "modo de vida" (reincidencia en teorías organicistas medievales); se abren así periodos *de facto*, interrumpidos por nuevas institucionalizaciones *sui generis*, y con posibles reaseguros de régimen, todo a través del ámbito fuerte del ejecutivo, del cual el "patriciado" se considera natural depositario; por ello, cuando en algún caso, y superando las variables clásicas que se han apuntado, se produce una coyuntura en que el mismo es ocupado por algún "tribuno de la plebe" o figura representativa de una programática de profunda modificación, planteando un modelo "diferente" cualitativamente, la reacción es mucho más terminante: se deroga de hecho y normativamente el sistema constitucional abierto y se anuncia, como ya ha ocurrido concretamente, el nuevo concepto de la "democracia totalitaria" (*sic*); el ejemplo de Salvador Allende es suficientemente reciente como para ser olvidado.

¿Qué remedio, pues?

Enuncié, al principio de este trabajo, las variantes posibles de poder ejecutivo, tal como se han dado a través de la historia en nuestra contemporaneidad; cotejándolas, es fácil ver cómo el concepto de liderazgo personal funcionalizado que caracteriza el régimen parlamentario o de gabinete ha permanecido ajeno a la América Latina (si hacemos abstracción de una breve semiexperiencia chilena en 1925 o la contingencia preñada de transacción político-castrense de Brasil de 1961 a 1963); el paternalismo político, elevación "al cuadrado" del compadrazgo, del comité o de los círculos aúlicos, ha hecho del ejecutivo fuerte una constante latinoamericana, justificando el término de "neopresidencialismo"³ que utilizan varios autores contemporáneos. De poco ha servido que determinados segmentos "clásicos" de la sociedad hayan replanteado sus conceptos alrededor del tema, ni que en algunos países (*v. gr.* Costa Rica, Venezuela) haya habido un sincero y durable intento de desdramatizar el problema a través de una rotación civil ininterrumpida desde 1948 y 1958 respectivamente; la elección presidencial sigue siendo un punto de confluencia dramática, como si la suerte del mecanismo estatal se jugara en cada ocasión, para cuidar la "tierra flor de la democracia"; en tal sentido, quizá tan sólo Costa Rica se "lleve palmas" en la

³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

materia, ante la ausencia de factores de poder que turben su desarrollo institucional. En líneas tendenciales, el instituto ejecutivo es como el "aprendiz de hechicero" que lo ha hecho adquirir vida propia, indisputada, ayudado por la contingencia fáctica de ser la única función o poder que ofrece una necesaria continuidad en la gestión de los asuntos cotidianos y un punto de referencia de instancia final a la cual recurrir ante una emergencia planteada de cualquier tipo, y al calor de una imaginería que sugiere la "solución instantánea", en beneficio de vastos y gravitantes sectores; tan fuerte es esta imagen, que hasta un hombre de la categoría y el prestigio académico de Maurice Duverger⁴ se ha dejado tentar por la misma en una de sus últimas obras, y aparece inclusive como tiñendo de buena voluntad el análisis que hizo, hace más de 40 años, un hombre tan lúcido y meritorio como Harold J. Laski,⁵ bien es cierto que referido al presidencialismo norteamericano, que como se ha visto, tiene raíz y proyección distinta al que campea en esta parte del Nuevo Mundo.

Es por estas razones que conviene desechar, sin más, toda variable de gobierno "de convención o asamblea", ya que, aparte de su efímera vigencia en breves periodos históricos, genera una situación tan contradictoria y de inseguridad que abre el camino a la concentración del poder: así ocurrió en el caso de los Soviets (asambleas multipartidarias de obreros, soldados y campesinos) de 1917, que ceden paso al régimen autocrático y monolítico del partido bolchevique o comunista en la URSS. La realidad es que el poder ejecutivo tiende a "escapar" a sus límites normativos originarios y a establecer nuevas "reglas de juego", las cuales pueden resumirse en las que, en su oportunidad, y para el caso argentino, planteara el profesor Carlos Sánchez Viamonte: "en nuestro país —decía— el poder ejecutivo tiene tres tipos de facultades: 1) las que posee en virtud de los preceptos constitucionales; 2) las que otros órganos o poderes le conceden; 3) las que se arroga *per se*; todo ello —concluía— producto de la costumbre que, en Argentina, casi siempre es mala costumbre".

Citas aparte, el hecho es que el poder ejecutivo de alguna manera aparece como el canal natural de los diversos problemas que se plantean en el Estado contemporáneo, cualquiera sea el signo que el mismo tenga, y en lo que atañe a nuestro caso particular, a las condiciones que crea el despasejo desarrollo en América Latina (el gran argumento de las teorías "desenvolvimientistas" modernas, en olvido del caso parlamentario y federal de la India con gobierno civil, 600 millones de habitantes y 22 estados locales, que avanza por sobre su estancamiento); aquí es considerado como la *ultima ratio* en materia política y, de tal suerte, aun en aquellos países de continuidad cívico-institucional, y en los que el Congreso ejerce funciones de legiferación, deliberación y control, aparece el fenómeno, en mayor o menor grado de la delegación ejecutoria en la administración a través de normas generales, llamadas "leyes-marco" (*loi-cadre*) dejando

⁴ Duverger, Maurice, *La monarchie républicaine*, ed. francesa, París, 1974.

⁵ Laski Harold J., *El sistema presidencial norteamericano*, ed. castellana, Buenos Aires, Siglo XX, reed., 1948.

a la rama ejecutiva su implementación práctica sujeta, desde luego, a rendición de cuentas muchas veces teóricas.

Quiere decir, entonces, de que el llamado control "interpoderes" resulta de alguna manera desnivelado en favor de la rama ejecutiva, tanto por la imagen que hemos comentado como por el hecho de tener a su disposición toda suerte de equipos tecnoburocráticos, de los cuales solamente en épocas recientes los parlamentos comienzan a dotarse; otro factor a considerar es la velocidad o ritmo que se imprima a la gestión oficial en muchas áreas de gobierno, en refuerzo de las posiciones "ejecutivistas".

Es en tal estado de cosas, en donde parecen enfrentarse las alternativas de eficiencia sólida y control democrático de la acción gubernamental, ambos en busca del bien popular, es donde vengo a sostener, como ya lo hiciese en oportunidad anterior,⁶ que, sin perjuicio del control general legislativo y la vigilancia amplia de constitucionalidad,⁷ se hace más imperioso que nunca el control "intrapoder", es decir, en el seno del mismo.

Esto no significa de manera alguna ralentar las decisiones a tomarse por coherentes mayorías; implica tan sólo trasladar el concepto de control e información a la o las minorías en lo que respecta a las medidas de ejecución, tan preñadas de consecuencias, y a la posibilidad que les pueda ser reconocida a formular, en el centro mismo de la decisión, de una propuesta alternativa de implementación o realización concreta, al tiempo que asumen responsabilidad cívica por su decisión de cuerpo; tiende a evitar también los a veces estériles enfrentamientos "interpoderes", en donde el "bloqueo" o la obstrucción parlamentaria en sí, se convierten de legítimo mecanismo democrático en táctico de inmovilismo por el quietismo como fin, a raíz de una mera especulación barata.

En función de lo antedicho y en virtud de aquello de que "la política es el arte de lo posible", es que ha de concretarse un sistema pragmático que asegure, al tiempo, la estabilidad ejecutiva al margen de vaivenes congresionales momentáneos, siendo, coetáneamente, eficaz modo de evitar los desbordes tan frecuentes en los ejecutivos presidenciales, aun aquellos que poseen una especie de primer ministro "fusible", articulado "por dentro" del mismo.

Ello es lo que me lleva a volver sobre la idea del ejecutivo pluripersonal o colegiado, como ya lo sostuviese en mi tesis doctoral, tiempo ha,⁸ como verdadera alternativa democratizadora del poder, especialmente en esta parte del Continente; tal tipo de institución tiene sus antecedentes en épocas remotas de la historia (recuérdese la diarquía romana, o el triunvirato a la muerte de Julio César), o en los propios ejemplos de los países hispanoamericanos (en el caso argentino, la Primera Junta de Mayo y los dos Triunviratos); por aquella época, en España, se formaron asimismo Juntas de Regencia, que tuvieron indiscutida

⁶ Siegler, Pedro, *Corte Constitucional Federal de la República Argentina*, Buenos Aires, Santa Fé, 1979.

⁷ Siegler, Pedro, *Ibidem*.

⁸ Siegler, Pedro, *Poder Ejecutivo Colegiado* (Tesis Doctoral), Buenos Aires, U.B.A., 1971.

vigencia durante la invasión napoleónica. El directorio francés, a la caída de los jacobinos, es otro ejemplo excelente de tal aserto.

De la nación gala, la idea pasó a Suiza, en donde, acaso por su carácter de país multifacético, situado en el cruce de varias civilizaciones y bloques políticos, y la necesidad de estabilidad e integridad, la idea cristalizó a través de la Constitución de 1848 con sus reformas de 1874 y siguientes, a través de un Consejo Federal de Gobierno, elegido por vía parlamentaria, no revocable, de entre las fuerzas políticas, conforme su potencial representativo; además, en salvaguardia de su sistema federal, la Ley Fundamental helvética prevé que un cantón no podrá tener más de un consejero (son 9 en total), y que los mismos tomarán a su cargo la gestión de los diversos departamentos ministeriales, rotándose asimismo de entre ellos la presidencia y vicepresidencia del Consejo, con carácter anual.

Tal ordenamiento inspiró a don José Batlle y Ordoñez, el insigne estadista uruguayo, que propugnó su adopción en aquel país, con la característica modificatoria de convertir el órgano pluripersonal en ungido por elección popular directa y reemplazando exclusivamente al instituto presidencial, pero con personas de una misma corriente política: claro está que tal propuesta chocó con el concepto del *statu quo* "ejecutivista" a que he hecho referencia antes, y consecuencia de ello fue el pacto colorado-blanco de 1917, que institucionalizó el "ejecutivo dual", manteniendo la figura presidencial en los aspectos de Interior, Exterior y Defensa, previstos desde 1830, defiriéndose la nueva gestión económico-social del Estado del siglo xx a un Consejo Nacional de Administración, integrado por mayoría y minoría, creándose así el terreno para un conflicto entre "águila de dos cabezas", que hace crisis el 31 de marzo de 1933, cuando Gabriel Terra disuelve el Parlamento y el Consejo; el régimen de Baldomir, de 1934, y la reforma de 1942, crean un ejecutivo *duplex* (vale decir, el presidencial clásico, con revisión de ciertas medidas ejecutivas importantes por el presidente actuando con sus ministros en Consejo, por votación mayoritaria, y teniendo el presidente tan sólo doble voto de desempate); sólo se arriba a la colegialidad integral en 1951, como consecuencia de la reforma constitucional bipartidaria: como consecuencia de la misma, se consagra la supresión de la presidencia de la República, reemplazándose la por un Consejo Nacional de Gobierno, surgido de la elección popular cada 4 años, con 6 consejeros por la mayoría (de los cuales los 4 primeros rotan anualmente la presidencia del cuerpo y 3 por la minoría; se asegura así capacidad de decisión a la vez que control de gestión; pero, y a diferencia del sistema helvético, se mantienen los ministerios existentes, junto a un secretario y subsecretario general del Consejo, lo cual da a la rama ejecutiva completa una integración de alrededor de 20 miembros.

El sistema fue muy debatido; se le achacó partidismo, electoralismo y lentitud burocrática; desde otro punto de vista, aseguraba el control democrático y la supresión del clásico "caudillo" personificante del poder; como quiera que sea, y en el marco de los problemas socioeconómicos que vivió la ROU se llegó, en 1967, por vía del *referendum*, a su reemplazo por el viejo sistema *duplex*

de 1834/42, que ya he explicado, a través de las presidencias Gestido, Pacheco Areco y Bordaberry, quien, imitando a su antecesor Terra, interrumpe el orden constitucional el 27 de junio de 1973; sin entrar ahora a las causas de aquel hecho, que ya pertenece a la historia, es importante destacar que la época *de facto* oriental se inicia bajo el signo de un ejecutivo presidencial (bien que atenuado), de tal suerte que aquellos que consideraran responsable al Colegiado de los males de la República del Sur deben todavía la respuesta acerca de cómo durante sus más de 15 años de vigencia predominó el orden civil el que, por contrario, se quiebra durante un régimen de poder personalizado.

Así pues, frente a crisis y desfases de todo orden que asolan este subcontinente, importa más que nunca la fijación de correctas reglas de juego que eviten el "punto muerto", que actúa contra los mejores intereses de las poblaciones de los diferentes países.

Es en tal sentido que el modelo colegiado de poder ejecutivo adquiere actualidad y relevancia en la hora actual. A mi juicio tiende a ofrecer alternativas y solución a los siguientes problemas político-institucionales de la región:

a) Formaliza un equilibrio de transición y transacción entre las tendencias fuertes del "neopresidencialismo" y los *desideratums* científico-teóricos de los gobiernos de base parlamentaria.

b) En la ponencia y proyecto que someto a reflexión, el pueblo directamente continúa siendo fuente de designación de tal órgano pluripersonal evitando, al respecto, combinaciones numéricas congresionales (modelo uruguayo).

c) Dado el regionalismo o federalismo de hecho que existe en vastas zonas de la subzona, permite la incorporación, al órgano ejecutivo pluripersonal, de representantes de las mismas, en función de su procedencia de ellas, en igualdad de condiciones y sin sobrerrepresentar a ninguna, rotando regularmente en la presidencia del cuerpo (a la helvética).

d) También es un eficaz órgano de distribución de tareas, ya que los integrantes del mismo tomarían a su cargo los diferentes ramos ministeriales o de gestión, con posibilidad de intercambio en los mismos, produciéndose así una economía de funcionarios y fluidez de gestión (como en Suiza).

e) Mantiene la cohesión y capacidad de dirección mayoritaria, al otorgar al partido o grupo triunfante electoralmente, una mayoría absoluta (eventualmente de 2/3) de los cargos de consejeros; al tiempo permite el control de gestión por una minoría que se foguea en la labor que puede ser alternativa mayoritaria de mañana.

f) Al despersonalizar la ejecución del poder, antes concentrado en una persona de caracteres carismático-caudillesco o vocación de unicato, favorece la pacífica rotación en el gobierno (a ejemplo del Uruguay, en donde tras 93 años de gobierno colorado, la alternativa blanca asumió tranquilamente la gestión pública, en 1958/9), descartando así el recurso a vías de hecho o inconstitucionales, favoreciendo la "convivencia en discrepancia", y evitando bruscas mutaciones.

g) Tiene también otra ventaja principal; la de alentar, en el seno de las agrupaciones políticas la formación de corrientes y plataformas de ideas, en vez de

vacuos *slogans* creados en función de algún "liderazgo" poco racional y sometidos en su implementación a los caprichos del "señor de turno", ya que implica por fuerza el diálogo entre los componentes de cada agrupación y los sectores que la componen, para hallar un común denominador partidario (que por imperfecto que sea, será siempre mejor, en el sentido de que "contar cabezas" es mejor que "cortarlas"); un modelo pluripersonal de gobierno (que de alguna manera se halla en el embrión de varios y diversos partidos, favorece la eliminación de "patronazgos" antidemocráticos.

h) Es, finalmente, una transposición hacia el área ejecutiva de la idea de "frenos y contrapesos" "interpoderes", que ya existe en el ámbito legislativo (los partidos diversos en Parlamento) y judicial (órganos pluripersonales e instancias de revisión), "suavizando" inclusive, si así quiere decirse, una posible transición hacia nuevas formas socioeconómicas distintas de las tradicionales existentes: señalo, al respecto, y a guisa de ejemplo, de que la triunfante revolución nicaragüense de 1979, y que derrocó el régimen de Anastasio Somoza, estableció, al lado de un Consejo paralegislativo y una estructura judicial, una Junta de Gobierno pluripersonal y plural, de 5 miembros, en la cual, al margen de mutación de nombres personales, continúan estando representados tanto sectores tradicionales y moderados, como aquellos de avanzada y profunda transformación con alguna que otra figura de transición; tal situación, si bien no es de estabilidad absoluta, constituye al menos un razonable intento para establecer un mecanismo de convivencia que permite a sustentadores de modelos distintos de sociedad encontrar un común y abierto denominador en la difícil etapa de postguerra que enfrentó el país centroamericano; ¿no hubiese tal acto de prudencia facilitado muchos eventos y soluciones civiles y evitado dolores en el resto de Hispanoamérica?

América Latina vive una situación polifacética y complicada, buscando fórmulas de coexistencia y convivencia basadas en consentimiento y eficacia que eviten sangrientas quiebras, sectarismo dogmático e inmovilismo, desarrollados la más de las veces al amparo de regímenes presidenciales; es, pues, hora de dar un "paso al frente" en lo constitucional, retomando la idea de los "padres fundadores" en estos pueblos y de experiencias pasadas que, no por trucas, dejan por eso de ser fructíferas y prestas a renacer, cual Ave Fénix de sus cenizas; tal sigue siendo, con el pasar de los años, mi más firme e íntima convicción.

Pedro SIEGLER