

EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMERICA LATINA

SIGIFREDO ORBEGOSO V.
Profesor de la Universidad Nacional
de Trujillo, Perú.

I. *Introducción*

Probablemente no se suscitarán discrepancias si expresamos que de ningún modo será aventurado afirmar que la historia política de los jóvenes Estados latinoamericanos —en cuanto tales— es la historia de los generalmente turbulentos periodos presidenciales que han ocurrido a lo largo de su devenir o trayectoria. El gobierno o desgobierno de un presidente, unas veces bien intencionado y, tal vez, las más movido por intereses subalternos, ha sido siempre el nudo de la historia política de nuestros pueblos.

Cuando, en efecto, queremos en nuestros países aludir a una época, a un periodo, a un episodio o a una circunstancia de nuestra historia, para ubicarlo, no hacemos sino referirnos al lapso que correspondió a tal o cual presidente. Al periodo gubernamental al que un presidente ha impuesto su nombre. Así nos lo señalan los textos históricos de todos los niveles.

Y no creemos que sea un simple capricho o error metodológico o de sistematización, sino que en verdad esas épocas o periodos estuvieron casi invariable, incontrastablemente marcadas por la impronta de la acción y personalidad de un presidente, pocas veces destacada, muchas mediocre, y no pocas deplorable.

Los demás “poderes” generalmente hicieron o no hicieron lo que el presidente simplemente ordenó, o en el mejor de los casos sugirió o inspiró. En nuestros medios políticos y constitucionales, no se conoció la figura del primer ministro, ni la presencia de un Parlamento hacedor y “defacedor” de gabinetes, como una expresión natural de un gobierno-parlamentario. Las acciones populares de relevancia podría decirse que no marcaron época o bien estuvieron vinculadas a la acción del caudillo-presidente.

Pocas dudas podrán abrigarse igualmente en torno al origen formal y real de este importante hecho políticoconstitucional: la elección que hicieron nuestros pueblos del régimen republicano-presidencial, al conseguir

su independencia política, y la gravitación que tuvieron las figuras, especialmente militares, que encabezaron las luchas independentistas.

Es obvio que el predominio del poder ejecutivo sobre los demás poderes, sólo ha sido posible a través de la figura, a veces avasalladora, del presidente de la República, que no solamente dominaba el ámbito legal del ejecutivo, sino a todo el gobierno en sentido propio, esto es, comprendidos los tres poderes tradicionales del Estado.

Ahora bien, exigencias científicas y teóricas de este importante asunto jurídicopolítico, nos obligan a plantearnos en toda su integridad la problemática de su tratamiento cabal.

¿Solamente será necesario constatar el hecho histórico?

¿Habrà que explicar sus causas y su razón de ser?

¿O también será necesario, previa crítica y evaluación, pronunciarse sobre la conveniencia e inconveniencia de ese predominio?

En otras palabras, este planteamiento nos lleva, inevitablemente, a definirnos sobre la forma de gobierno que más se adecúa a las realidades sociopolíticas que han vivido y viven, en estos momentos, nuestros países.

Estimamos que el derecho constitucional, como toda ciencia, no sólo debe ser capaz de describir, interpretar y criticar (Heller) los fenómenos objeto de su estudio, sino también de descubrir las leyes de su evolución, todo esto con certidumbre comprobable, y de poder también, en consecuencia, señalar lo que conviene y debe hacerse en su caso. La ciencia, a diferencia de la metafísica, debe tener fines prácticos, debe representar una apreciable utilidad para la sociedad toda.

Es justamente en este sentido que el estudio que realicemos no puede agotarse en la elemental revisión de los textos constitucionales, a la usanza de la tradicional metodología constitucionalista que no salía de juricidad de la norma, ignorando la realidad, la correspondencia de ésta con la norma y la valoración de las relaciones de ambos órdenes.

Nosotros no seguiremos el primer camino sino el último. El que admite que los ordenamientos legales implican la expresión de voluntad de un poder político concreto, y que éste trasunta una realidad social determinada. Las leyes más que el producto de la "razón pura", son el resultado de la pugna de intereses y de las ideologías que las traducen sostenidas con solemnidad y con aparente inocencia o real inconciencia por eventuales voceros que han logrado ser representados en las asambleas legislativas o en los órganos que hacen sus veces.

El análisis de los hechos será pues, para nosotros, indispensable (Duvverger).

El estudio de la norma, de la realidad y la valoración o apreciación axiológica del ordenamiento constitucional con su respectiva base social

(Bidart Campos), finalmente, nos llevará a conocer el orden constitucional parcial o total existente y, al mismo tiempo, el que estimemos con proyección futura más adecuada a la realidad que queremos regular.

En suma, el estudio del predominio del poder ejecutivo en América Latina puede comprender los tópicos siguientes:

- a) Verificación de los hechos históricos y de las normas pertinentes.
- b) Explicación e interpretación de los mismos.
- c) Determinación de sus variantes y de las tendencias de su evolución.
- d) Crítica y recomendación para una opción del modelo de gobierno que demandan nuestros países.

A partir de estos puntos pensamos que podremos forjarnos una idea más o menos completa de tan importante tema sometido a nuestro estudio.

II. *Verificación de los hechos históricos y de las normas*

Los hechos históricos, para este efecto, son muy claros, pues el proceso que los pueblos latinoamericanos han seguido para establecer su vida constitucional de Estados soberanos, tiene un mismo origen y común sentido. El itinerario para los fines del tema, podríamos decir que arranca con las luchas por obtener su independencia de las metrópolis europeas, fundamentalmente de España, que colonizó a la gran mayoría de nuestros pueblos; Portugal lo hizo con Brasil.

Todas colonias. Todas, casi al mismo tiempo, en trance de liberación. Y, efectivamente, comienzan a obtener su independencia. Argentina, primero; Cuba al final.

Pero aparte de los aspectos militares del proceso ¿cuál era el hecho politicojurídico insoslayable que debían afrontar los padres de los nuevos Estados? La respuesta viene ya engarzada en la última parte de la pregunta. Precisamente constituir a las viejas colonias en nacientes Estados independientes. Y esto suponía, desde luego, convocar y establecer poderes constituyentes para dotar a los nuevos Estados de Constitución. Eso es lo que ocurrió.

Fueron los libertadores, acompañados de los “generales de la independencia” y de los civiles que participaron en la misma, casi siempre como ideólogos, los que tuvieron que asumir la tarea señalada. Los hombres de la guerra y los de la política y del derecho. Sin que esto quiera decir que, especialmente, en el primer sector no se hubiesen dado también las calidades del segundo, por los menos en el aspecto político. Aunque en menor grado haya ocurrido en el caso inverso (México con Hidalgo y Morelos, por ejemplo).

Por supuesto que no siempre se pudo obtener una Constitución en un primer o segundo intento. Así, por ejemplo, en el caso del Perú, el primer

antecedente constitucional está representado por el Reglamento Provisional de 1821, expedido en Huaura por el general San Martín (que rigió del 12 de febrero al 8 de octubre) con el objeto fundamental de precisar una demarcación y administración del territorio ocupado, debiendo tenerse en cuenta que la independencia fue proclamada el 28 de julio de ese año.

Inmediatamente y en tanto se dictara la primera Constitución del Estado, el mismo San Martín, quien había sido declarado protector del Perú, dicta el *Estatuto Provisional* que rigió del 8 de octubre de 1821 al 17 de diciembre de 1822, promulgado para establecer mejor el régimen de los departamentos libres, e incluso, antes de aprobar la primera Constitución, el primer Congreso Constituyente peruano aprobó las llamadas "Bases de la Constitución de la República Peruana", las mismas que rigieron del 17 de diciembre de 1822 al 12 de noviembre de 1823. Hecho éste que nos demuestra la urgencia de normas fundamentales que informaran la nueva vida de los nacientes Estados, mientras se daban sus constituciones primeras, sometidas a las formalidades del caso, como la previa elección y funcionamiento de los poderes constituyentes respectivos.

Aun cuando las constituciones fueron aprobadas y promulgadas, en muchos casos su vigencia fue muy efímera, debido a las circunstancias de conformación e inestabilidad políticas derivada del reacomodamiento en la sustitución del poder político.

En el mismo caso del Perú, por ejemplo, su primera Constitución fue aprobada por el primer Congreso Constituyente, el 12 de noviembre de 1823; sin embargo, ante determinadas como acuciantes exigencias políticas, el mismo Congreso tuvo que declararla en suspenso para concederle poderes dictatoriales a Bolívar, que había sido llamado para que consumara la liberación del Perú, en cuyos territorios aún se batían las fuerzas realistas, las mismas que, como se sabe, fueron vencidas definitivamente en Ayacucho el 9 de diciembre de 1824.

Las vicisitudes de esta primera Constitución aumentaron cuando las nuevas circunstancias políticas creadas con la presencia de Bolívar, determinan que para crear un régimen de presidencia vitalicia se diera otra Constitución, la de 1826, que sólo tiene vigencia en el lapso angustioso de 7 semanas, pues a la caída de este régimen, se adopta nuevamente la primera Constitución, que va a regir hasta que se da la tercera Constitución peruana, o sea, la de 1828. Pues débese anotar que la Constitución vitalicia no tuvo más vida que la del régimen que encabezó Bolívar mientras estuvo en el Perú, pues tan pronto tuvo que abandonarlo por serios problemas en Venezuela, la junta que él dejó fue derrocada.

Luego de esta Constitución se producen 8 constituciones más, siendo la última la de 1933, a las que hay que agregar 2 estatutos provisionarios:

de 1855 y 1879 y un pacto para formar la confederación Perú-Boliviana: 1837. En total 10 constituciones.

Tal vez dentro de las expresiones constitucionales latinoamericanas más antiguas, vistas desde nuestra perspectiva actual y las primeras desde el pasado colonial, fueron la frustrada Constitución de Apatzingán, México, 1814, y la de Argentina, 1819, para instituir las provincias unidas de Sudamérica.

Ha sido este país el de mayor sobriedad y estabilidad constitucional. Pues luego de la Constitución de 1826, que no fue ratificada por las provincias argentinas, se dio la de 1853 que se encuentra vigente hasta nuestros días (salvo el lapso entre 1949, a la caída del régimen justicialista de Perón 1955), en el que fue restablecida la Constitución de 1853.

En Chile, como en el Perú, su primera Constitución es aprobada en 1823; pero la que organiza definitivamente al Estado chileno es la de 1833. Venezuela inicia su vida constitucional en 1830. Colombia, con la Constitución de 1832. Bolivia, con la vitalicia de 1826. Ecuador en 1830, con lo que tenemos un panorama general del periodo de vida constitucional de nuestros países como Estados independientes.

El caso de Brasil, por haberse desprendido de un tronco diverso, tiene en verdad una trayectoria diferente. Fue colonia portuguesa, llegando a cobijar al propio monarca de su metrópoli, Juan VI, cuando huyendo de la amenaza napoleónica se refugió en Brasil, donde su hijo don Pedro de Alcántara, es coronado emperador constitucional el 12 de octubre de 1822, luego de que el 7 de septiembre proclamara la independencia brasileña de la tutela lusitana. Inmediatamente después se convoca a la primera asamblea constituyente en mayo de 1823, la misma que fue disuelta por Pedro I, quien en marzo del siguiente promulga una constitución de corte napoleónico. En 1831 abdica Pedro I dejando al príncipe heredero de 5 años, bajo la tutela del regente José Bonifacio, precursor de la independencia brasileña. En 1889 una revolución pacífica estableció la República:

Tenemos entendido que la aparición accidentada de figuras como Iturbide y Maximiliano de Austria en México, no alteran el panorama trazado.

Ahora bien, ¿qué nos dicen, en relación al poder ejecutivo, estas normas primigenias?

Todas, excepción hecha de Brasil, que adoptó el régimen monárquico, se constituyeron en repúblicas. No cabe duda que es a través de esta forma de gobierno como el poder ejecutivo en su expresión presidencial, se introduce en la vida de nuestros Estados, desde su nacimiento hasta la actualidad.

Queremos señalar un hecho, que en su momento será apreciado en

torno a la existencia de algunas manifestaciones que atañen al punto que estamos analizando.

Ese hecho se refiere: primero: a las tendencias *monárquicas* como la forma de gobierno deseada por lo menos para iniciar los primeros pasos de la vida independiente; y, segundo: las tendencias no menos explícitas para establecer *regímenes parlamentarios* o gobiernos de asambleas a la usanza europea y de acuerdo con las doctrinas rousseauneas predominantes en la época.

Por lo menos en el Perú estas dos tendencias se dieron notoriamente en los momentos iniciales. La primera, que buscaba un rey para el Perú, incluso importado, tuvo la simpatía de nadie menos que de don José de San Martín, y fue definida por no pocos partidarios en la primera constituyente del 23. Bolívar, como se sabe, era totalmente adverso a esa tendencia, y en el Perú contaba con el apoyo fervoroso, en ese sentido, del prócer liberteno J. F. Sánchez Carrión.

La segunda tendencia se pone de manifiesto en la forma como la Constitución de 1823 establecía la elección y prerrogativas del presidente de la República. Éste era elegido por el Congreso (pues “los pueblos suelen a veces equivocarse”), tenía atribuciones muy limitadas, y al mando del ejecutivo sería nada más ni nada menos que un fiel ejecutor de la voluntad del legislativo. No tenía iniciativa legislativa, tampoco podía levantar las leyes ni expedir reglamentos.

Sin embargo, si éste fue un hecho cierto, también lo fue que muy pronto tanto como un verdadero epílogo de dicha Constitución, se saltó al otro extremo: se llamó a Bolívar, a quien se le otorgaron poderes dictatoriales que luego fueron institucionalizados en Constitución vitalicia de 1826 que, como hemos dicho, tuvo una duración muy precaria.

Con posterioridad se puede apreciar siempre un movimiento pendular entre los gobiernos presidenciales fuertes y la insistencia en cierto predominio de los congresos o parlamentos. Pero al final el ritmo ha ido decayendo hasta quedarse en el primer extremo.

Evidentemente ni las monarquías ni los gobiernos parlamentarios estuvieron destinados para regir nuestros pueblos.

Es verdad también que en menor grado, tal vez, pero es un hecho que en unos países más que en otros, también se sostuvo otro debate: el de los *gobiernos unitarios* y los *federales*. Y aquí sí se dividieron los conductores de nuestros incipientes Estados en el siglo pasado. Muchos decidieron por la forma federal y otros por la unitaria, como se puede observar hasta la fecha.

En resumen: de los hechos históricos y de las constituciones referidas, se concluye en que los regímenes presidenciales dieron un claro predominio del poder ejecutivo sobre los demás poderes desde el momento inicial de nuestra vida republicana. Fueron caudillos militares general-

mente quienes hicieron posible esta preponderancia, así como la concurrencia de otros factores que analizaremos enseguida.

Veamos ahora, ¿cuál es la situación en el momento actual? ¿Se mantiene este predominio hasta la fecha? Efectivamente, así es.

En primer lugar todos los Estados son repúblicas. Casi todas unitarias, con excepción de México, Brasil, Argentina y Venezuela, que tienen la forma *federal*.

En todas nuestras repúblicas existe un régimen *presidencial* como órgano unipersonal (salvo el caso marginal y transitorio que tuvo Uruguay).

Y desde la Constitución con mayor antigüedad actualmente en vigencia, como es la de Argentina, del 1º de mayo de 1853, hasta las más modernas, encontramos en ellas un notorio predominio del poder ejecutivo, el mismo que se deriva:

a) De la eminencia de la investidura y el carácter representativo que se le da al presidente. Todas, de un modo y otro, hablan del “jefe de Estado” y de ser él quien “representa a la nación”.

b) Del liderazgo político que de hecho ejerce un presidente y por las influencias determinantes que se derivan de ese ejercicio, si bien nada de esto consta en las constituciones.

c) De la forma de la elección presidencial, generalmente directa.

d) De la buena cantidad e importancia de las atribuciones que se concede al presidente en cuanto tal, o conjuntamente con sus ministros. Estas atribuciones son de índole diversa y podrían resumirse, según su materia, en las siguientes: administrativas, financieras, diplomáticas, militares, con relación al poder legislativo, legislativas directas, judiciales, relativas a la religión, potestades jurídicas de emergencia, potestad reglamentaria, facultad de disolver el Congreso, algunas facultades políticas del presidente, relativas a la inmigración, de carácter dictatorial, otras atribuciones (Carlos Pisano Fischer).

Todo esto significa, por ejemplo, que está en manos del presidente el nombramiento, en primer lugar, de sus ministros y, del ejecutivo en general; de empleados y funcionarios públicos. Celebración de contratos y otorgamiento de concesiones, mantener y controlar el orden público, control del tránsito terrestre, marítimo y aéreo, dispone de facultades presupuestarias, tributarias y de promoción e inversión; todas las atribuciones de policía en sus distintas esferas, obtiene créditos, dirige las relaciones exteriores y celebra tratados y convenciones internacionales, incluyendo en muchos casos la declaración de guerra. Nombra a diplomáticos nacionales y recibe a los extranjeros.

Una de las atribuciones que llevan consigo ejercicio real y de fuerza física, podría ser el carácter de jefe de las fuerzas armadas que tiene el presidente. El derecho que tiene para realizar nombramientos hasta deter-

minados grados o de proponer al Parlamento en el caso de otras jerarquías; así como el de mandar, organizar, distribuir y disponer de las fuerzas armadas cuando lo exijan las circunstancias. Esto, no obstante, y de acuerdo con los hechos históricos, pensamos que sólo tiene vigencia cuando el presidente es militar, pues de lo contrario ocurre más bien al revés; es decir, el presidente resulta subordinado al poder de las fuerzas armadas, salvo que su poder se base, lo que es raro, en el apoyo incondicional de éstas.

Por otro lado, en relación con el legislativo, convoca al Congreso a sesiones extraordinarias y abre y prorroga las ordinarias; en algunos casos puede disolver el Congreso, lo que implica una hegemonía indudable tratándose de un régimen que no es parlamentario. Pues la disolución del Congreso en el régimen parlamentario no es sino la contrapartida equilibradora de la elección de gabinete y de la remoción de éste por el Parlamento. Y en forma de atribución legislativa directa, posee iniciativa legal, derecho presidencial al veto, sanción y promulgación de las leyes. Por último la potestad reglamentaria, determinante en muchos casos, que constituye función legislativa desde el punto de vista material, y que es privativa del ejecutivo, en sus distintos niveles.

En el campo financiero, a las facultades presupuestarias hay que agregar las tributarias, que en alguna medida corresponde crear al ejecutivo, si bien generalmente es el Parlamento el que las crea. En todo caso es al ejecutivo al que corresponde el control de los mismos. En este mismo orden de cosas habría que anotar una facultad importante como es la de negociar empréstitos y también la de realizar inversiones. Esta última cobra gran relevancia en los regímenes que cada vez son más: nos referimos a los que con fines sociales propugnan una mayor intervención del Estado en la vida económica del país.

Luego tenemos las facultades relacionadas con el poder judicial, dentro de las que se encuentran o el nombramiento de magistrados o la proposición de los mismos, la concesión de indultos y conmutación de penas.

Finalmente en esta breve síntesis de atribuciones que tiene el ejecutivo en los Estados latinoamericanos, lo que asegura su preminencia, evidentemente no podían faltar las facultades que le concede el régimen jurídico de emergencia que les permiten las constituciones. El estado de sitio y la suspensión de las garantías, con todo lo que estas medidas comportan para el mantenimiento del orden público y de la defensa política de un régimen, corresponde al ejecutivo.

Las facultades y atribuciones anotadas son, en cuanto a la verificación de la norma, elocuentes expresiones de los resortes claves en la vida del Estado que controla el ejecutivo, lo que asegura la supremacía de éste frente a los demás poderes.

Sería interesante tener presente que si a estas facultades que son constitucionales, les agregamos las derivadas de los gobiernos *de facto* que al decir de Gabriel Amunátegui ha sido “El régimen normal de América

Latina...”, entonces vemos que aquellas se multiplican tremendamente. El predominio del ejecutivo entonces resulta incomparable. Más adelante veremos si esta centralización y hegemonía es positiva o negativa para el proceso histórico de nuestros pueblos, y por qué.

III. *Explicación e interpretación de los hechos y de las normas*

Existe un hecho, al parecer paradójico, que es menester explicar. Si nuestros pueblos inician su vida independientemente encandilados por el relumbrón ideológico del liberalismo rousseauiano e inspirados en la doctrina de la división de poderes de Montesquieu, ¿cómo es posible que prematuramente, de inicio, se hubiesen afincado en nuestros países regímenes no sólo presidencialistas sino flagrantemente autocráticos?

Se dirá que fue la influencia del régimen presidencial de los nacientes Estados Unidos de Norte América la que se reflejó en nuestras formas de gobierno.

No creemos que pueda ser desdeñable esa influencia. Pero en su formación, en su pensamiento, en el gesto y, hasta donde pudo, en la acción, la élite gestora del movimiento emancipador latinoamericano mucho más miraba a París que a Washington.

La filiación de las principales figuras que conformaron las primeras asambleas constituyentes, la orientación de sus intervenciones en los debates, todo ello nos hace pensar en lo que acabamos de afirmar.

Pero entonces sigue la pregunta en pie. A nuestro juicio en el movimiento emancipador latinoamericano existen dos vertientes en la cúspide directriz del mismo: una constituida por los ideólogos civiles, y otra por los militares patriotas. Lo que no significa que estos últimos hayan sido exclusivamente militares y no políticos, por lo menos en el caso de las figuras más destacadas.

Inicialmente la necesidad de consolidar la victoria en la guerra de la emancipación, determinó una serie de exigencias relativas al poder político-militar, como en el caso del Perú al llamar a Bolívar para la culminación de la gloriosa empresa, que al final de cuentas no se compadecían con los principios políticos derivados de una revolución interna, como era la francesa, frente a una guerra de emancipación como era la nuestra.

El régimen posrevolucionario de Francia, vale decir el nuevo orden políticoconstitucional, suponía la insurgencia de un nuevo Estado dentro de la misma esfera del anterior. En otras palabras, una monarquía absoluta despótica que por la acción revolucionaria se transforma en una monarquía constitucional o república, con poderes divididos y compartidos y con representantes elegidos por el pueblo. Fue una conmoción interna que determinó un cambio profundo en la estructura socioeconómica y en la forma del Estado, hasta entonces vigente, en el que luego adquirió el nombre de *ancien régime*.

Este no fue el caso de los países latinoamericanos en la primera mitad del siglo pasado. Se trataba de colonias que buscaban su independencia. Desligarse, en este caso, de la tutela proveniente de metrópolis de ultramar: España fundamentalmente y, en forma excepcional, Portugal.

Estas luchas importaron más bien guerras emancipadoras entre Estados coloniales y sus metrópolis, que revoluciones internas de profundas repercusiones políticosociales.

Tan cierto es esto que conseguida la emancipación buscada, las estructuras económicas sociales continuaron en lo esencial inalteradas. Las mismas relaciones de dominación y explotación de las masas indígenas por las clases predominantes. En éstas el alejamiento de los españoles representantes del poder monárquico, no modificó sustancialmente las relaciones sociales que encontraron en los criollos el sustituto de los castellanos.

Estas circunstancias determinaron que el nuevo poder político de los nacientes Estados, se orientara antes que a destruir un poder políticosocial interno que propiamente había sido ya sustituido, a romper con el poder externo proveniente del Estado colonizador.

Esto supone entonces, por naturales exigencias militares, centralización del poder y un margen importante de subordinación del poder político al castrense, al menos en los momentos iniciales. Hecho que, es fácil comprobarlo, repercutió notoriamente en la Constitución de los primeros gobiernos de nuestras repúblicas. Los triunfadores de la guerra se proyectan sin intervalos y, en algunos casos tal vez sin quererlo, de los sangrientos campos de batalla a la arena movediza de la lucha política.

Por lo tanto, el interrogante planteado podría ser esclarecido de la siguiente manera:

La ideología democrática, liberal, creada por el enciclopedismo, cristalizada en un Estado con división de poderes, fue la consecuencia de la irrupción de nuevas fuerzas políticosociales (la burguesía apoyada en capas populares) que se levantaron contra la monarquía absoluta como forma política del poder feudal.

Esta era la ideología que podríamos llamar “de moda” a comienzos del siglo pasado. A la que se adhirieron las élites del movimiento emancipador. Pero la realidad de nuestro país no era la realidad francesa del siglo XVIII. Aquí —sólo por señalar un ejemplo ilustrativo— no había una burguesía insurgente contra un poder feudal, con todo lo que ello implicaba como aparato políticoestatal. Aquí no había interés en cambiar esencialmente la estructura social, sencillamente porque no había las condiciones para ello.

Es entonces cuando se produce un trastrocamiento entre una ideología que surge como consecuencia y para una realidad, aplicada por circunstancias igualmente históricas, a una realidad distinta en forma que resultaba artificial.

Y así vemos a los constituyentes de las primeras asambleas, como ocurrió en el Perú, queriendo elaborar constituciones en las cuales, siguiendo las razones o prejuicios de quienes habían derrocado a una monarquía despótica, pretendían prever e implantar todas las limitaciones al ejecutivo y, al mismo tiempo, darle todas las prerrogativas al poder legislativo.

El terror al fantasma de la monarquía absoluta aprendida en la filosofía política del Iluminismo, hacía que se estuviese en guardia ante cualquier manifestación de un ejecutivo fuerte.

Pero todas estas prevenciones, escrúpulos y prejuicios nada pudieron para conseguir una ciudadanía madura, organizada en partidos y dirigida por figuras de un alto nivel político que hubiese permitido la estabilidad mínima que supone un régimen parlamentario, o con un positivo predominio del Parlamento. Nada tampoco pudieron, por otro lado, contra las exigencias objetivas de un poder centralizado que pudiera imprimir unidad a los nuevos Estados de extensos territorios, de poblaciones tremendamente dispersas y carente de cuadros dirigentes y personalidades políticas suficientes para todo nivel.

En apoyo de esta situación real —como hemos dicho— estuvo la acción inevitable de los caudillos militares en tanto necesarios para finiquitar la guerra emancipadora, cuanto por la no menos insoslayable proyección que hubieron de tener en la vida política inmediata a la independencia en un medio como el descrito.

Si todas las condiciones estaban dadas para el florecimiento de los caudillos militares, caudillos militares hubimos de tener. Lo extraño hubiese sido que no hubieran existido.

Luego, sobre este mismo mar de fondo, hubieron de edificarse gobiernos con un ejecutivo hegemónico, en muchos casos más en la realidad que en la letra de las constituciones. El examen de las normas, como brevemente lo hemos visto, así lo atestigua también.

Se ha hablado mucho de que en América Latina impera más que el gobierno de las leyes, el gobierno de los hombres, con lo que se pone de relieve la acción y predominio personal al de las formas y procedimientos legales. Y ya sabemos que, en estos casos, esa acción personal es determinante sólo cuando proviene del presidente. Pues no sólo porque dispone de los medios y de un aparato de poder que le permite controlar al Estado, sino porque coadyuvan a ese predominio factores de orden territorial, demográfico, económico, geográfico, cultural, histórico, militar, psicológico, religioso, etcétera. De modo que siempre existió un acondicionamiento múltiple de elementos que permitieron este fenómeno políticoconstitucional que estamos estudiando.

¿Determinismo político? Sin duda. En todo caso no es posible quedarnos ante la constatación de una multiplicidad de factores, sin desentrañar el factor que opera como causa determinante.

En este sentido, el examen de los hechos económicos disipan cualquier equívoco que pudieran crear la fraseología y metafísica de quienes conducen a las sociedades en determinadas épocas, como explicaba J. C. Mariátegui:

Lo que confirma —añadía— el principio de que en el plano económico se percibe siempre con más claridad que en el político el sentido y el contorno de la política, de sus hombres y de sus hechos.¹

Pues bien ¿y qué es lo que ocurría en el plano económico en los primeros años de nuestra independencia? ¿Y qué es lo que ocurrió luego?

Nuestros pueblos en sus dos últimas épocas históricas, virreinato y república, han estado signados por dos hechos políticomilitares: la Conquista y la Independencia.

La primera desarticuló las formas económicas nativas, para imponernos una estructura de explotación feudal y extractiva, derivada de una acción, más que de colonización, de conquista. Desafortunadamente esta realidad socioeconómica no pudo dejar de gravitar esencialmente en la nueva época que se iniciaba, aun cuando se insinuaran algunas manifestaciones de presencia burguesa, y a pesar de la ideología liberal capitalista que sirvió de alimento a las ansias independentistas.

De nada valían las ideas si no había un sustento social. Con un poder feudal un tanto disperso por naturaleza, con masas indígenas analfabetas, sin una clase burguesa robusta, sin élites dirigentes, sin un proletariado ni campesinado con vida orgánica, además de los otros factores tributarios a esta estructura económicosocial, el caudillo militarista era inevitable.

Pasaron los años, esa estructura varió en algunos aspectos más o menos fundamentales y en algunos países más que en otros, hasta definir una fisonomía capitalista aunque en la generalidad de los casos en coexistencia con importantes rezagos feudales, y otras formas precapitalistas de producción. Pero he aquí otro problema similar al señalado hace un instante: si con el virreinato se nos impuso un imperialismo importado, con la república tuvimos finalmente un capitalismo dependiente. Subsidiario del imperialismo contemporáneo, primero inglés y luego norteamericano.

En función de su papel complementario, nuestro capitalismo adquiere la modalidad correspondiente: enclaves con capitales foráneos, principalmente para la industria extractiva (minas, petróleo) o inversiones en latifundios agroindustriales para productos de exportación (azúcar, algodón, frutas).

Es decir, un capitalismo sin autonomía, apendicular, que ha hecho de nuestros países mercado de materias primas y mercados de importación

¹ *Ensayos* . . . Ed. Amauta. Lima, 1952, p. 24.

de productos elaborados, de máquinas y equipo. Sin industria competitiva y, por lo tanto, con grupos económicos nativos subordinados al poder exterior.

No es el caso de entrar en mayores disquisiciones económicas; empero, esta realidad aportó un factor más a los persistentes de épocas pasadas, brevemente reseñados, en favor del predominio de los ejecutivos hasta degenerar a veces en los llamados “absolutismos presidenciales”.

Este factor fue, es, el representado por la imposición unas veces disimulada, otras veces grosera, de gobernantes a nuestros países por el imperialismo fundamentalmente norteamericano. No cabe ninguna duda de que mucho más fácil es imponer un presidente, generalmente un político cotizable o un militar ambicioso y venal, que comprar un Parlamento casi siempre no indispensable para la marcha del país, como lo han demostrado la gran mayoría de golpes de Estado en Latinoamérica.

Visto el problema desde esta perspectiva, la figura del presidente y el poder ejecutivo encontraron una causa más de apoyo y otra razón para su preminencia. Pero es correcto reconocerlo, que a este hecho negativo hay que señalar otro de carácter positivo. A la persistencia, como hemos dicho, de una serie de factores que podríamos llamar disgregantes contrarios a la consolidación, unidad y estabilidad políticas, hay que añadir sin demora los graves problemas de toda índole ligados al *subdesarrollo* que afrontan nuestros países y que deben ser resueltos perentoriamente, determinan la demanda exigente de un poder fuerte y centralizado que permita salir adelante, como después veremos.

En suma, otra vez en nuestra época presente se dan las condiciones sociales, económicas y políticas, ya sea en forma negativa o positiva, que obligan determinantemente a la solución presidencial de nuestras formas de gobierno.

IV. *Determinación de sus variantes y de las tendencias de su evolución*

El ejecutivo en los países latinoamericanos, ha tenido tres variantes fundamentales: el constituido en torno a un presidencialismo puro, al estilo norteamericano; a un presidencialismo atenuado, o a un parlamentarismo aproximado, para decirlo en términos de la clasificación de Leowenstein.

En el primer caso (México, Argentina Colombia, Ecuador, Brasil, etcétera) el ejecutivo gira en torno diríamos exclusivamente del presidente de la República. Los ministros o secretarios son meros ayudantes que son nombrados y removidos por el presidente sin ninguna otra intervención.

En el segundo caso, se trata ya de un ejecutivo compartido con los ministros, quienes por mandato de la Constitución forman consejos de ministros o gabinetes, ostentando incluso su propio presidente o primer ministro. En los actos políticos o administrativos su firma o acuerdo particu-

lar o de gabinete, según lo establezca la Constitución, puede ser indispensable (Bolivia, Salvador, Venezuela, Perú, etcétera).

En el tercer caso, que generalmente se da anexo al segundo, y que tal vez más propiamente podría llamarse un sistema mixto de gobierno presidencial-parlamentario, supone algo más que la intervención de los ministros para compartir el poder ejecutivo con el presidente, pues en verdad éste se ve interferido en sus facultades por el parlamento. Así, sus ministros pueden ser censurados por el Parlamento y entonces están obligados a renunciar individual o colectivamente. Esta medida se toma en general previa interpelación. Es decir, los ministros están llamados a rendir cuentas y dar explicaciones al Parlamento, el cual prodigará un voto de confianza o de censura (Perú, Chile —con relación a sus constituciones—, Venezuela, etcétera).

El caso de Uruguay, del ejecutivo colegiado, nunca pudo difundirse, y no ha resistido las tensiones de su propia realidad que ha dado por tierra con ese no tan efímero experimento.

Pero sea cual fuere la variante en que se concrete el ejecutivo, es incuestionable que cada día su predominio y expansión es cada vez mayor, no sólo, desde luego, en América Latina, sino en todo el mundo.

Las razones de este fenómeno político estatal, no son tan poco ajenas a las realidades históricas de los últimos tiempos.

V. *Crítica y recomendación para una opción del modelo de gobierno que demandan nuestros países*

Finalmente, como dijimos al comenzar, no quedaría completa la visión del fenómeno mencionado, si sólo nos concretáramos a hacer constataciones, a explicarlas y aun a evaluarlas, si luego no vamos a pronunciarnos sobre la conveniencia o inconveniencia de este predominio del poder ejecutivo sobre los demás poderes en las formas gubernamentales latinoamericanas.

Vale la pena señalar que no nos parece muy correcto ni científico, deplorar simplemente la hegemonía del ejecutivo o del presidente en la vida política de nuestros países. Tanto peor cuando estamos demostrando, o pretendiéndolo, que nuestra realidad social no permitía otra salida.

Esta situación obviamente nos lleva a la conclusión de que por mera argumentación racional o de valoración formal y abstracta de las formas posibles de gobierno, no pudo resolverse como no podrá aún ahora, este problema concreto fundamentalmente determinado por una realidad específica.

Si esto es así, ¿cabría otra vez iniciar un debate sobre las excelencias teóricas de ésta o de la otra forma de gobierno? Nos parece que no. Sería resolver los problemas sobre el papel. Cuando de lo que se trata

es de resolver problemas prácticos. De aplicar la teoría a una realidad concreta.

Es en este sentido que tenemos que decir que el predominio del poder ejecutivo en América Latina no solamente no ha terminado ni terminará, sino que deberá continuar por exigirlo así las condiciones históricas y la solución de la problemática económica, política, social y cultural de una sociedad marcada por un problema fundamental: *el subdesarrollo*.

Es el subdesarrollo el que plantea una problemática específica con su amplia gama de situaciones y contradicciones de toda índole que no podrá ser superada, a nuestro juicio, sino por medio de la presencia y acción de un poder centralizado. En relación con el tema que abordamos, esto quiere decir que existe la necesidad de gobiernos fuertes y operativos que fundamentalmente tendrían que traducirse en formas predominantes del poder ejecutivo o de un régimen presidencial, como prefiera llamarse.

Queremos decir que a una realidad que en el pasado, y aun en el presente, no le fue dable sino producir caudillos militares y presidentes autócratas, hay que agregar ahora más que una nueva realidad que ya no “producen” sino “exigen” además, gobiernos fuertes, operantes, dinámicos y a la vez estables.

De otro modo resultaría casi imposible atacar y superar con eficacia y dignidad soberana el subdesarrollo y los males que le son inherentes: la dependencia, la miseria y la explotación.

Es verdad que cuando así planteamos el problema, estamos trascendiendo las simples “formas” de gobierno, para adentrarnos en el campo, conscientes de los cambios estructurales socioeconómicos de los que depende la vida del país y a cuyo sagrado fin debe servir toda forma gubernamental y no al revés.

Si así lo hacemos es porque consideramos que el derecho constitucional no más puede quedarse en el estudio de instituciones y procedimientos prescindiendo de las realidades y de lo que deseamos que éstas sean. Y es en este sentido que estimamos que el problema no es fundamentalmente el derivado del aumento de poder o del evidente predominio del poder ejecutivo frente a los demás, sino el fin para el que es usado ese poder. Si ha de usarse para el cambio social, en buena hora. Si para el retardo, hay que cambiarle de orientación.

Y es que a nuestro juicio se comete un error de método cuando al “cesarismo presidencialista” se le pretende achacar la culpa de todos los males de nuestras sociedades, ignorando que es él, precisamente, uno de los males engendrados por la constitución estructural de estas sociedades.

Si esto es así, no podemos esperar demasiado de las formas. Los problemas de América Latina, que son los que interesan, no se resolverán porque y en la medida que adoptemos un régimen parlamentario o presidencial, porque le pongamos más o menos limitaciones al ejecutivo, sino

en la medida en que el poder político se base en las fuerzas populares y cambie radicalmente esa realidad que inevitablemente tuvo sus expresiones gubernamentales señaladas. Que para cumplir esta tarea un ejecutivo fuerte, correctamente orientado, esté en mejores condiciones para lograrlo, esto es ya otra cosa. Esperamos que así sea comprendido.

VI. Conclusiones

- a) El predominio del poder ejecutivo en América Latina tiene causas históricas determinantes: las necesidades politicomilitares de la guerra emancipadora; las condiciones territoriales, demográficas y las culturales y sociales correspondientes, fundamentalmente a una estructura económica general de un capitalismo dependiente, en muchos casos con rezagos semif feudales de producción.
- b) El predominio anotado se produjo inicialmente a través de los caudillos-militares de la posindependencia y, luego, con los que fueron alentados o impuestos, casi siempre a través de un golpe de Estado, por los grupos de poder o por éstos y el imperialismo norteamericano, cada vez que así lo exigió la defensa de sus intereses.
- c) La ideología del enciclopedismo del siglo XVIII con su doctrina de la división y equilibrio de poderes y predominio parlamentario, pese a constituir la profesión de fe de la mayoría de las figuras de nuestros congresos constituyentes, nunca pudo prevalecer ante la presión de un medio economicopolítico y social proclive a la centralización del poder.
- d) La circunstancia anotada explica que la hegemonía del poder ejecutivo y por ende del presidente, se haya producido inclusive más allá de la letra de las constituciones y de la intención de los legisladores.
- e) Las limitaciones al ejecutivo y las mayores atribuciones al legislativo, como una presunta vía para resolver los problemas que se achacan a la hegemonía del ejecutivo, es inoperante al fin propuesto. Casi siempre deviene una anulante contienda de poderes, en desmedro de la solución de los problemas del país.
- f) El problema no es la supremacía del poder ejecutivo sino la orientación del mismo. Los problemas graves y complejos que padecen nuestros países como consecuencia del *subdesarrollo* y la dependencia, exigen soluciones perentorias, técnicas operantes, que no podrán ser eficaces si no provienen de la acción de un poder centralizado, idóneo para este fin. Ese poder, en cuanto a formas de gobierno se refiere, y como una expresión del poder político de base, no es otro que el poder ejecutivo correctamente orientado a dicho objetivo que, a la postre, es lo fundamental.