

## EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMERICA LATINA

LUIS CARLOS SÁCHICA

Miembro del Consejo de Estado del  
gobierno de Colombia.

I. Aceptado como evidente el hecho del predominio del ejecutivo en Latinoamérica, antes de entrar en el análisis de su causalidad, es precisa esta aclaración: la forma como está enunciado, parece sugerir que esa prevalencia corresponde a la ruptura de una previa e ideal situación de equilibrio de poderes alcanzada ya en el desarrollo de los regímenes políticos de esa región, habiéndose llegado actualmente a un proceso inverso, involutivo, en el que se ha roto la deseada fórmula de paridad o balance compensado entre los distintos poderes, en favor del ejecutivo.

Sin embargo, ese planteamiento no es satisfactorio, por incompleto. En efecto, esa situación de supremacía del ejecutivo puede ser resultante de procesos genéticos diferentes y de motivación muy distinta, así como pueden ser no coincidentes los momentos de su aparición y asentamiento.

En esquema, se podrían describir las variantes básicas de este fenómeno, así:

1. El caso en que el predominio actual del ejecutivo obedece a simples circunstancias de inmovilidad y continuismo tradicional, es decir, al mantenimiento de una situación anterior. Puede ser ésta la situación de los países en donde apenas se está iniciando el proceso de desarrollo y en los cuales, a pesar de las apariencias formales de los sistemas constitucionales en que se encuentra una pluralidad orgánica y hasta una técnica distribución de competencias, el poder realmente permanece concentrado, todavía en la fase de indefinición o confusión de poderes heredada de la época colonial; sistema de monarquía absoluta en que todo el poder se imputaba al ejecutivo, habiendo sido trasladado al jefe del mismo en la etapa de autonomía política.

No hay en esta situación pluralidad efectiva de poderes y, por tanto, tampoco distinción y separación entre los mismos, ni menos equilibrio, pues éste presupone aquéllos.

2. En otros de estos países, el presente predominio del ejecutivo puede ser la reacción que responde a una situación de predominio del legislativo. Esto es, que esta tendencia nueva se manifiesta como movimiento restaurador del equilibrio de poderes, extralimitando esa pretensión. La clásica

sica antítesis libertad-orden personalizada por los clásicos partidos latino-americanos ha hecho que nuestra historia sea una oscilación pendular entre radicalismos libertarios y extremismos ordenadores, instaurando asambleas prepotentes unas veces, para luego remplazarlas por gobiernos autoritarios, según el turno de los partidos políticos en el poder. En estos casos, en verdad, no se ha logrado sino momentáneamente, por acuerdos interpartidarios transitorios, un equilibrio sintético de las dos tendencias.

3. Es posible, en otras condiciones, que obtenido el pluralismo efectivo y el real equilibrio de poderes, la prelación que se esté dando hoy al ejecutivo obedezca tan sólo a razones pragmáticas distintas a las ideológicas e históricas de las dos situaciones anteriormente descritas, en razón de las nuevas y crecientes funciones que ha tenido que asumir el Estado, atendiendo a que el ejecutivo es el órgano más apto, ágil y mejor dotado en el aparato de aquél, para servirlos, produciéndose un desplazamiento del centro del poder; inclinación que no es específica de Latinoamérica, sino más bien común a todos los regímenes políticos modernos.

Aquí la situación de predominio proviene del crecimiento ininterrumpido del poder estatal y la consiguiente acumulación de competencias en el ejecutivo, no deliberada y puramente empírica.

4. Puede haber sucedido también que el primado del ejecutivo dependa de la concepción original o del modelo seguido en la organización inicial del Estado y su gobierno. Sería el caso de aquellas comunidades en que se adoptó como pauta la forma de gobierno presidencialista, entendiéndolo como una fórmula de nítida separación de poderes, pero desvirtuándola con una serie de mecanismos de relación interorgánica en que se hace prevalecer al ejecutivo.

Caso éste de una errada mimesis institucional que es frecuente en Latinoamérica.

5. Asimismo, cabe pensar que se haya llegado a configurar la precedencia y auge del ejecutivo por un proceso de transformación de las competencias de los poderes, aunque subsista la fórmula constitucional de equilibrio, por las mismas circunstancias de crisis e inestabilidad económica y social de un pueblo, que ha trasladado su confianza al ejecutivo iniciador y promotor de las soluciones urgentes que demanda su situación, perdiendo éste su condición de mero ejecutor de las fórmulas legislativas para pasar a una función de liderato del Estado.

6. Y, finalmente, la nueva mitología del desarrollo ha justificado la implantación de dictaduras personales e ideológicas, considerando que el supuesto de la democracia es la conquista del crecimiento y el progreso, con sacrificio transitorio de la libertad, incompatible con la disciplina social y la unidad de acción que exige el esfuerzo desarrollista.

Son, pues, muy variadas las circunstancias y momentos del predominio ejecutivo, el que no siempre ha implicado la ruptura del sistema de contrapesos y frenos ideado como cautela de la libertad política.

II. En este marco y en forma concurrente o aislada enumeremos las causas que han contribuido a determinar este desequilibrio de poderes.

Para una exposición elemental de las causas del predominio del ejecutivo en los regímenes latinoamericanos, podemos agruparlas en cuatro clases: las de carácter sociológico e histórico; las de orden doctrinario; las de índole técnico-jurídica, y las de naturaleza política.

En el primer grupo, son primordiales la tradición colonial, el caudillismo militar y el caudillismo civil.

a) La tradición colonial está representada por la práctica, durante trescientos años (que significan casi las dos terceras partes de su vida histórica), de los modos de ser políticos propios de una monarquía absoluta y centralizada, y la consiguiente institucionalización de un poder ejecutivo omnipotente.

En efecto, Ots Capdequí, advierte al comentar la situación de las instituciones españolas al tiempo de producirse los descubrimientos colombinos, que en la política desplegada por los Reyes Católicos “se destaca una decisión enérgica por conseguir una unificación racial y religiosa y por fortalecer los resortes del Estado frente a los poderes abusivos de la nobleza y a las autonomías tradicionales de las ciudades”. Esto es, una política centralizadora del poder, anulando la influencia y control de otros poderes distintos al de la monarquía, como el que tuvieron en tiempos anteriores las cortes y los consejos municipales (*España en América*. Universidad Nacional. Bogotá, 1948, p. 25).

Aunque el intento de la corona por someter los territorios descubiertos al mismo régimen de derecho vigente en la metrópoli, resultó fallido por la diversidad de las circunstancias y situaciones, y aquél sólo vino a ser un derecho supletorio para el caso en que no hubiera leyes especiales para los americanos, Ots anota:

Sin embargo, como las disposiciones peculiares del derecho indiano —Reales Cédulas, Provisiones, Cartas Reales, Instrucciones, Ordenanzas, etcétera— nacieron y se desarrollaron con una nota muy acentuada de casuismo, condicionadas en su contenido por el hecho concreto que las motivaba y sin que se intentasen amplias estructuraciones jurídicas de las distintas instituciones, la aplicación del derecho castellano, a pesar de su carácter supletorio, tuvo que ser importante y muy frecuente, ya que sobre amplias esferas de la vida jurídica muy poco o nada disponen las fuentes peculiares del derecho indiano (páginas 31 y 32).

De modo que el régimen jurídico y político hispanoamericano tuvo muy fuerte influjo del español de esos días, ciertamente menor en el segundo, porque, según el mismo Ots:

En la esfera del derecho público, las instituciones de gobierno y administración establecidas en estos territorios —Adelantados, Gobernadores, Corregidores, Municipios, Audiencias y Virreyes— tomaron como modelo los precedentes peninsulares, pero exigieron una reglamentación peculiar y pronto se apartaron en su funcionamiento, por el imperativo de las circunstancias, de los viejos modelos que las habían inspirado (página 32).

El hecho de que descubrimiento y colonización fueran iniciados y alentados por la corona, no les quita el carácter de empresa de índole privada como resulta de los contratos llamados capitulaciones, otorgadas por aquella como privilegios a los conquistadores; contratos que van a determinar todos los aspectos de la vida económica, social, jurídica y política de las colonias, y que, de acuerdo con el mismo autor, tienen aún algo del espíritu feudal del medievo, no enteramente superado entonces en España, y por lo mismo “con fuertes resabios señoriales”, lo que va a dejar una marcada tendencia hacia el caudillismo (página 49).

Igualmente, como efecto de ese origen y procedimiento de colonización, se creó un ambiente favorable al elitismo del poder político y contrario a toda forma de participación popular en su ejercicio. El autor español que se está citando dice a este propósito:

Al calor de los grandes privilegios señoriales concedidos a los caudillos o empresarios de las expediciones descubridoras, pronto surgió en los territorios de las Indias una nueva aristocracia colonial integrada por los descendientes de los primeros descubridores ... Los repartimientos de indios y las encomiendas ... fueron la base principal del sostén económico de estas nuevas familias aristocráticas.

Es decir, que se constituyó una sociedad jerarquizada con ambiente propicio para el monopolio y concentración del poder político.

La potestad legislativa tanto en España como en las Indias radicó exclusivamente en la corona o en autoridades delegadas de la misma. El otorgamiento de cargos públicos tuvo siempre el carácter de regalía, de graciosa concesión de poderes conferidos por el rey, y aunque la tecnificación de la burocracia exigió ciertamente un reparto relativamente preciso de competencias entre las distintas autoridades coloniales, lo cierto es que dicha distribución no adquirió en ningún momento la intención de reconocer la existencia de varios poderes, o de poderes distintos a los del

soberano, ni tampoco contenía la idea de establecer un equilibrio político entre los diferentes funcionarios y organismos.

En verdad, el sentido exacto que tuvieron estos procedimientos es fijado bien por Ots, cuando afirma que tales otorgamiento y reparto de facultades estaba más orientado por un sentimiento de desconfianza, de traba y recíproco control, que de distribución técnica y sentido político, ya que en definitiva cualquier colisión o conflicto entre las autoridades coloniales por razón de competencias, debía ser resuelto por la corona (páginas 99 y 100).

Esto pone de presente que todo el poder estaba concentrado en el rey, que de él emanaba todo el poder ejercido por sus delegados, que todo funcionario colonial tenía ese carácter y que su poder no le era propio; de modo que se puede concluir que, a pesar de las apariencias formales, existió un régimen de confusión de poderes, de poder centralizado y absoluto, pudiendo el rey cambiar siempre las leyes que regulaban la titularidad y ejercicio de los poderes que había delegado.

b) En segundo término encontramos generalizado en Hispanoamérica el caudillismo, principalmente militar en la primera etapa de su vida independiente, y civil en la siguiente fase, sin que el primero haya desaparecido.

A este propósito, Lambert ha establecido como causa de esta tendencia la supervivencia de estructuras sociales arcaicas de origen prenatal, o sea, de raíz española. Dice así:

Decadente hoy, el caciquismo ha dejado sin embargo supervivencias muy importantes en el sector arcaico de la sociedad dualista, donde se encuentra en estrecha relación con el aislamiento y la supervivencia del latifundio (página 255).

Fue ésta la razón de que el “procerato” engendrado por las guerras de Independencia monopolizara el poder político, unas veces en competencia con los émulos militares, otras en rivalidad con caudillos civiles, pero en ambos casos conformando gobiernos personalistas, apoyados en la clientela de cada caudillo, en la fidelidad de esa clientela a cambio de protección, de seguridad y de ventajas deducidas del usufructo del poder.

Así lo confirma Lambert al decir:

Caciques feudales de los latifundios, caciques tribales de los indios, caciques *condottieri* de los ejércitos y también de bandidos, todos disponían con entera libertad de su clientela, para sus fines personales y los del grupo (páginas 255 y 256).

Es, pues, el reinado de gobiernos de hombres, de un hombre, por encima de la Constitución y de la ley, o con capacidad para hacer y des-

hacer la Constitución. Lógicamente, un poder derivado del ascendiente, el influjo de una personalidad, y no justificado en un principio de legitimidad trascendente, es un poder sin controles, o en todo caso prevalente sobre los demás poderes, tratándose de caudillismo militar o civil.

La inestabilidad institucional, el desorden y la inseguridad, la inexistencia de mecanismos de expresión de las demandas sociales y de dispositivos para la participación en la decisión política, la dependencia económica del campesino sin tierra respecto del terrateniente, en una palabra, el subdesarrollo político, paralelo al subdesarrollo cultural, social y económico, crean el ambiente propicio al caudillismo político y con ello al predominio, en el gobierno del ejecutivo, ejercido por caudillos militares y civiles; aunque él representa, según Lambert, un avance sobre el caciquismo primitivo como que significa un paso hacia la aceptación de una disciplina nacional integradora que supera los modos feudales de la política personalista. Son sus palabras:

El caudillismo, dictadura de un cacique más fuerte que los demás, ha sido en general un instrumento brutal y poco sutil, pero eficaz, que inició la sumisión del caciquismo a una disciplina nacional (página 257).

La frecuencia con que se presentaron en el siglo pasado enfrentamientos armados de las facciones federalistas con las de los unitarios o centralistas, a partir del momento mismo de la proclamación de la Independencia, denota la fuerza del caciquismo local y regional y su pugna con el caudillismo de tipo nacionalista.

Por otra parte, aunque jurídicamente se adoptara la forma del Estado federativo en muchas Constituciones decimonónicas, en el hecho subsistió por mucho tiempo el influjo caciquil; y no fueron raras las guerras civiles entre el gobierno de la federación y los gobiernos estatales, y de éstos entre sí; como tampoco fue extraño que la unidad nacional y la centralización política consagradas en la Constitución, fuera mera apariencia o un simple sistema de enfeudamiento de caciques municipales, en relación con los regionales, y de éstos con los nacionales a través de la articulación partidista de los comités o directorios de “notables”, que sirvieron de órganos directivos de los partidos tradicionales.

c) Igualmente, una comprensión equivocada de la forma de gobierno presidencialista, que fue el género adoptado en Latinoamérica, y una aplicación falseada del mismo, condujeron a la estructuración de gobiernos no de separación marcada de poderes sino de un hibridismo institucional en que el presidencialismo devino una especie de gobierno de colaboración entre legislativo y ejecutivo, bajo el comando del primero.

A ello condujeron la situación de subdesarrollo y la urgencia de abrir paso expedito a soluciones de emergencia, presiones sociales incompati-

bles con el funcionamiento normal de un régimen de marcada separación y autonomía de poderes. De ahí que la semejanza entre el presidencialismo norteamericano y el de la América del Sur se limita al aspecto orgánico, pero no existe en el orden funcional. Así lo hace ver el mismo Lambert, cuando observa sobre esa “preponderancia presidencialista”:

En la práctica, la América Latina se ha visto obligada a evitar una verdadera separación de poderes, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre el Presidente y el Congreso. Las constituciones han confiado al Presidente no solamente unos poderes, tales como la iniciativa legislativa, que facilitan su *leadership* sobre el Congreso, sino también, en la mayoría de los países, las asambleas representativas se han acostumbrado a inclinarse ante la voluntad del Presidente (55).

De esto ha resultado, como consecuencia lógica, que no ha habido paridad entre dichos poderes ni menos, independencia entre los mismos, invocando unas veces el patriotismo; la conveniencia nacional; la fidelidad de partido —compromisos adquiridos con el cuerpo electoral en la realización de unos programas—, pero siempre en el sentido de facilitar al presidente su gestión con la cooperación legislativa.

Lambert describe así esta situación:

... Generalmente, el mecanismo de los obstáculos y contrapesos previstos no han sido suficiente para asegurar un equilibrio entre los poderes: el poder ejecutivo y el poder legislativo no han permanecido separados, ... pero no han sido independientes, ni iguales, ... (471).

Y no son posibles esa separación, esa independencia y esa igualdad que hacen el presidencialismo genuino, porque allí donde el ejecutivo comparte con el legislativo la iniciativa normativa, la iniciativa presupuestal y de todo el gasto público, y cabe facultar al presidente para que legisle extraordinariamente, y además hay iniciativa legislativa reservada al gobierno en algunas materias de importancia, agregado ello a la autorización para participar en la tarea legislativa de discusión de los proyectos de ley por parte de los representantes del gobierno, indudablemente se ha creado una situación no sólo de cooperación interorgánica en el desarrollo de competencias comunes que destruye toda autonomía de la rama que debiera ejercerlas si no exclusiva sí preponderantemente para afirmar su separación, sino también con plena evidencia se ha generado una situación de desequilibrio inclinada hacia quien comparte una función que no es la suya típica, implicando ello un ensanchamiento de poder.

Con Lambert se debe repetir:

Debido al hecho de esta preponderancia presidencialista ya la debilidad extrema de lo *checks and balance* inherentes a la ortodoxia del régimen presidencialista, ... los regímenes políticos latinoamericanos han evolu-

cionado hacia la confusión de poderes, o, si la fórmula parece excesiva, hacia una colaboración dirigida por el poder ejecutivo (56).

Es decir, que en algunos casos el presidencialismo ha reafirmado el tradicional predominio ejecutivo y en otros ha roto el equilibrio constitucionalizado formalmente, pero casi en ninguno ha logrado la separación, la autonomía y la igualdad entre esas dos ramas del poder.

Por esto mismo, existe un erróneo entendimiento del ejecutivo como rama del poder, del presidente como jefe de esa rama, del gobierno, en sentido estricto, y de la administración pública como tal, dándole aspectos que no encajan en la concepción original presidencialista, al darle dimensiones monocráticas y asignándole un liderato nacional que barre con la idea de la supremacía legislativa y la soberanía del Congreso en que se pensó en los inicios de la vida independiente. Esta transformación y ampliación de los poderes presidenciales, han sido explicados por Lambert en estos muy claros términos: “No se trata solamente de un poder ejecutivo, sino de un poder general de gobierno del que dispone un Presidente latinoamericano durante su mandato” (56).

Esto subvierte cualquier jerarquía en apoyo de la superioridad presidencial, y convierte al presidente en el centro del poder, con una atracción centrípeta difícil de resistir, opacando las demás partes de la organización política, a las que sólo se concibe en función de colaboradoras o coadyuvantes de la actuación de aquél, debilitando el principio de legalidad y modificando la mera función administrativa de simple tarea de ejecución de la ley ordenadora de su acción, e iniciadora de política y directora de toda la gestión estatal.

d) Las causas del predominio del ejecutivo que hemos calificado como “políticas” se refieren a la conformación, sistema de relaciones y actuación de las fuerzas políticas organizadas y que, por tanto, tienen la condición de determinantes en el sistema, o sea, los partidos políticos.

Aunque institucionalmente —salvos los casos de procesos revolucionarios con dictadura ideológica y algunos de dictadura personal o dictaduras pragmáticas— el sistema de partido oficial o único es raro, hay que advertir que, en general, en Latinoamérica no es real ni funciona regularmente el régimen pluripartidista. Sucede esto unas veces porque es ficticio, dada la nula o adjetiva diferencia ideológica existente entre los varios partidos, con la consecuencia de que su rotación en el gobierno es puramente aparencial; y otras, tomando el mismo fenómeno en su aspecto positivo, porque la coincidencia entre los diferentes partidos sobre las cuestiones de fondo y los intereses que representan es total, y su composición policlasista los identifica integralmente, si se atiende a la similitud de los cuadros de dirigentes que los conducen y a la ninguna participación de sus miembros en la dirección del partido, aplicándose en la

selección de sus jefes nacionales, regionales y locales el procedimiento cooptativo y la articulación vertical de sus comités.

Y, así, trátese de unipartidismo, bi o pluripartidismo, las consecuencias son las mismas en el orden de relaciones entre los partidos y de éstos con el gobierno y el Congreso.

En el sistema bipartidario, constituido casi siempre por un partido que se dice progresista y otro conservador, uno de la libertad y el otro del orden, uno de izquierda y otro de derecha, pero que en el fondo sostienen los mismos valores haciendo cada uno mayor hincapié en éste o aquél de sus principios doctrinarios, el de gobierno usualmente integra la dirección del Estado y el ejecutivo unilateralmente, en forma homogénea, monolítica, excluyendo al adversario vencido transitoriamente en las elecciones; y su mayoría parlamentaria hace cuestión de fe, de disciplina, de confianza, el votar, adherir y respaldar favorablemente toda iniciativa y decisión del gobierno, sin hacer caso de la oposición, que por ello toma visos no de censura racional y control consciente de los actos del gobierno, sino de obstrucción filibustera y resistencia fanática. Circunstancias que se conjugan para reforzar la posición del ejecutivo.

O, por el contrario, hay entendimiento bipartidista, acuerdo nacional, con participación burocrática, en que las dos fuerzas políticas deponen sus diferencias y apoyan conjuntamente a “su” gobierno, incondicionalmente, de donde resulta, eclipsándose el control parlamentario, la censura política, y prepotente, el ejecutivo bipartidario.

En el caso del pluripartidismo puede acaecer que los muchos partidos sean tan débiles que ninguno disponga de mayoría cierta o que una débil coalición la obtenga, situaciones ambas favorables al ejecutivo, cuya estabilidad no depende en el presidencialismo de la confianza de los partidos con representación en el Congreso, manteniendo por ello su autonomía y predominio frente a fuerzas políticas dispersas, que no cuentan aisladamente, ni en difíciles y efímeras coaliciones de oposición, que no lo afectan. O también que, entre los varios partidos haya uno mayoritario, ya en sentido relativo frente a cada uno de los demás o tomados en conjunto, caso que reproduce las formas de relación ya descritas para el unipartidismo o para el bipartidismo con partido de mayoría.

Esto es más evidente cuando se advierte que, frecuentemente, el presidente y sus ministros provienen de una directiva de partido, o que han sido o son miembros permanentes de las asambleas legislativas.

En los regímenes revolucionarios, lógicamente, el partido triunfante monopoliza el poder en favor del ejecutivo que está realizando el cambio, y no hay opción para la resistencia, tendiendo todo hacia el apoyo al carismático líder que dirige el proceso. Es posible igualmente que en estos casos se deserte la disolución de los partidos, de los partidos, de todos los partidos, sea para crear fuerzas nuevas que respalden al gobierno

o para, tácticamente, aparentar su divorcio con los partidos tradicionales, poniéndose al margen o por encima de la división partidista y proclamando como valor supremo el interés nacional.

De donde, mientras no exista un clima de genuino pluralismo ideológico, posibilidad real de alternación de las distintas opciones representadas por los varios partidos, libertad auténtica de asociación, organización, acción y opinión, y los partidos que se formen tengan estructura y procedimientos democráticos internos (de modo que los partidos signifiquen verdaderos poderes o contrapoderes ya por sí mismos o en su presencia en el aparato estatal), el ejecutivo seguirá teniendo la oportunidad de continuar siendo el centro predominante en el juego político.

e) La forma del Estado influye en la forma del gobierno del Estado: el aspecto estructural de la organización política de una comunidad condicionada; el funcionamiento de esa organización; la disposición de sus órganos; los repartos de competencia entre los mismos; los procedimientos de su actuación; las relaciones entre los órganos o poderes.

A un régimen de separación de poderes debiera corresponder lógicamente una estructura federal del Estado. El sistema federalista no es otra cosa que una fórmula para la separación ya no funcional sino espacial del poder político. Otra forma de desconcentración del poder, su desconcentración geográfica, a base de entidades con jurisdicciones espaciales separadas y autónomas.

En principio, se podría decir que allí donde se acogió el esquema federal funciona mejor el régimen de separación de poderes, porque esa separación se da en todos los niveles, y porque a la separación funcional se añade un mecanismo de control o limitación de los altos poderes nacionales por los poderes regionales y locales.

Pero en el orden práctico de la eficacia de la vigencia del sistema, en el caso general de los países latinoamericanos con sistema federal, se encuentra una neutralización de las bondades de tal fórmula; unas veces por el rígido y hegemónico bipartidismo que tiende a la confusión o a la centralización del poder en el partido gobernante, otras, por el liderazgo caudillista reinante en esos mismos partidos en el plano nacional, el caciquismo provincial y el gemelo gamonalismo municipal y la articulación vertical de los cuadros de los partidos. La autonomía regional y local es aparente, presentándose en los hechos una férrea centralización —salvo en las cuestiones formales— tanto más si la dotación de medios operativos para los pretendidos entes autónomos es escasa, insuficiente.

f) Respecto de los países con formas unitarias, corren parejas la centralización política con la centralización administrativa, comercial, industrial, financiera; configurándose ya no un sistema de administraciones complementarias con una adecuada distribución de servicios y recursos, sino un caso de macrocefalia en que los entes subalternos viven de

precario, pendientes en cuanto a decisiones y recursos de lo que dispongan los órganos decisorios nacionales. Y esa centralización degenera en centralización del poder en el ejecutivo nacional, de donde dependen los gobiernos provinciales y municipales, tanto en cuanto a la confianza política por el origen de su designación, como en el terreno de la planificación de actividades y posibilidades de ejecución. Menguada la vida municipal, desaparecida la idea del autogobierno sacrificada al postulado de la unidad nacional, esta fuerza centrípeta se conjura en favor del ejecutivo nacional omnipresente, omnímodo, omnipotente.

Toma entonces el gobierno estatal la imagen de un sistema de poderes delegados cuyo ejercicio está sometido a controles jerárquicos, escalonados en pequeños gobiernos comisionados para la ejecución de decisiones tomadas desde un solo centro, que reproduce casi la antigua centralización monárquica, colonial.

g) Coincidente con esta modalidad de organización centralizada, está la concepción autoritaria y ordenadora del poder estatal. El Estado en ella es, antes que instrumento para el bienestar y la justicia, la herramienta para la paz, la tranquilidad, la estabilidad. Más que complejo de servicios públicos, más que sirviente de las demandas colectivas, más que funcionario del bien común, el Estado representa, y las creencias son parte de la realidad política, un aparato de poder encargado de la conservación de situaciones tradicionales que encarnan la legitimidad, lo válido según la axiología que informa el sistema.

El valor supremo, se dice, es la paz. El orden es el supuesto de todos los bienes, los derechos, las libertades. Sin tranquilidad y seguridad no pueden existir ni justicia ni bienestar. Con Goethe, se prefiere una gran injusticia al menor desorden.

Y, obviamente, dentro de esta mentalidad de la disciplina social prevalente, de la legalidad llevada a su término, justificada por la crónica inestabilidad latinoamericana, las tendencias anarquizantes, el ánimo levantisco y golpista, todo conduce a encontrar la solución en el ejecutivo fuerte, sin trabas, dotado de todos los medios legales para conservar y reimplantar el orden.

Y así, autoritarismo, unitarismo y presidencialismo en Latinoamérica, se corresponden exactamente en provecho de los ejecutivos predominantes. En la historia latinoamericana, cuántos levantamientos, pronunciamientos, rebeliones, se han hecho en nombre de la restauración del orden y la legitimidad presuntamente desconocidos por un gobierno; cuántos golpes de Estado, cierres de congresos, suspensión de elecciones, reformas constitucionales, se han justificado exclusivamente con la invocación de la recreación de un orden nuevo; y cuántos gobiernos y programas de partido centran únicamente en el simple funcionamiento ordenado del Estado toda su acción, su presencia, para acallar la oposición, la censura, la

crítica, impedir la organización de nuevos partidos, el funcionamiento de los antiguos y desoír los reclamos de cambio, transformación, evolución.

El caos, el desorden, la catástrofe, el anarquismo, son anatematizados para exaltar el poder ejecutivo que unifica, que coordina, que integra, descartando toda fuerza contraria a la que canaliza y disciplina en un solo sentido la marcha de una sociedad.

*h)* Se ha dicho ya, cómo en el presidencialismo latinoamericano no funciona adecuadamente la fórmula de separación y contrapesos recíprocos entre los poderes públicos. Basta ahora insistir en que por esa circunstancia, obviamente, tampoco se dan mecanismos de control suficientemente efectivos sobre el ejercicio del poder ejecutivo.

En efecto, el control político que potencialmente pueden ejercitar las corporaciones representativas llega a ser nulo o muy laxo por el compromiso político y la identidad de intereses y de miras, para preservar la imagen del gobierno entre el ejecutivo y la mayoría partidaria del Congreso, o ese control se limita a exámenes superficiales de los actos del gobierno, que si dan ocasión a sonoros debates parlamentarios, no deducen una responsabilidad efectiva para sus actores ni dejan unos correctivos que mejoren la administración o eliminen los efectos de una política equivocada.

La gran estabilidad del gobierno, su continuidad y la del equipo gobernante no se ven, pues, seriamente afectados por este tipo de control, a pesar de que se haya dicho que la pérdida de poder de las asambleas legislativas ha sido compensada contemporáneamente con un refinamiento de tales organismos como instrumentos de moderación y control.

El control especial de comités de legisladores sobre la ejecución de los planes de desarrollo económico y social, representa un esfuerzo de rescatar el control legislativo sobre la administración, y dada la amplitud que está alcanzando la planificación, puede convertirse en el resorte más poderoso de la acción interorgánica.

Los controles jurisdiccionales en general son operantes, ya que más o menos se ha alcanzado la independencia e inamovilidad de los jueces, esencial a su función de arbitraje, y han sido perfeccionados en algunos casos con la organización de jurisdicciones especializadas de lo contencioso-administrativo.

Igual afirmación se puede hacer respecto de los controles sobre la gestión fiscal o del manejo del erario público, relativamente tecnificados hoy, aunque a veces sin la deseable independencia.

Los controles indirectos que ejercita la opinión pública, utilizando los medios de comunicación, resultan ciertamente efectivos allí donde hay amplia libertad de prensa, e inoperantes donde no existe la posibilidad de un intenso empleo de la información y la censura.

El control que puede aplicar el cuerpo electoral, relevando el personal gobernante, es muy discutible por razones de mecánica política y por la fijación de periodos para el ejercicio de funciones, fuera de que no cabe la revocación por no haber mandato imperativo. En cambio, quizás están apareciendo nuevas maneras de participación en el ejercicio del poder que pueden operar como medios de control eficaz o, al menos, de moderación, como la presencia de representantes del sector privado en organismos de planificación, dirección y coordinación de las actividades económicas, financieras, sociales y culturales del Estado, ya en el orden de la política general o ya en el de la sectorial, y aun modalidades de asociación de ambos sectores en donde se practica la economía mixta, que pueden dar ocasión a la más directa y eficiente forma de control.

Es verdad que muchas veces en estos organismos la función es simplemente consultiva y no decisoria, pero indudablemente se actúa en plan de moderación y de orientación, suficientes para lograr una política matizada y flexible.

El desenvolvimiento de estos nuevos mecanismos puede ser el camino para revitalizar los controles que atenúen el predominio ejecutivo.

i) Pero, en definitiva, esa concurrencia de causas, que desemboca en un tan marcado predominio del ejecutivo, no es sino el reflejo de un desequilibrio general de las sociedades latinoamericanas, en donde aún no se han producido las condiciones, ambiente, contexto, supuestos y apoyos que han hecho posible en otros países el desenvolvimiento auto-generado del modelo clásico del constitucionalismo liberal, ni tampoco del constitucionalismo tradicional o conservadorista, por ser distinto el punto histórico de partida; otras las estructuras sociales y económicas que las de aquéllos y, por tanto, diferente el proceso institucional.

Esto es, que no se ha logrado el desarrollo político, como lo afirma Helio Jaguaribe, por cuanto tampoco se ha obtenido el simultáneo desarrollo social, el económico y el cultural, o sea, los presupuestos de un desarrollo integral, pues el desarrollo es uno y el mismo, al menos en el sentido en que se ha producido en Norteamérica y en Europa.

En realidad, ¿cómo construir un adecuado equilibrio de poderes allí donde, entre otras circunstancias, los partidos que pretenden ser la expresión de las fuerzas políticas estabilizadas y actuantes, no disponen en su organización y funcionamiento de mecanismos internos de participación democrática, tratándose de partidos de origen intraparlamentario, es decir, de creación elitista, radicada en la clase política; de partidos de cuadros o comités de notables y no de masas; de partidos sin afiliación formal, con simples simpatizantes ocasionales, sin adoctrinamiento ni disciplina, ni encuadramiento estable en el partido; de partidos polielitistas, con intereses indefinidos, difusos, cambiantes, con la táctica electoral del momento; de partidos fundados más que en la identidad doctrinaria en

los lazos elementales de la solidaridad instintiva resultante de tradiciones familiares y vínculos de vecindad, y no en racional adhesión a unas ideas, un estilo de vida, un programa de acción política?

Caudillismo y personalismo son a la vez causa y efecto de un tal clima político, propicio a la instauración de ejecutivos fuertes.

En sociedades tan escasamente evolucionadas, con un tan reducido sector integrado a su tiempo y uno tan amplio marginado, la conducción social recae por fuerza en un ejecutivo casi descontrolado, porque en dicho ambiente no existe la conciencia del valor individual, el sentido de la igualdad, la politización activa necesaria para el ejercicio general de la libertad y los derechos, ni menos el gusto por el diálogo, el debate, el contraste de opiniones, la creencia en la deliberación como método para acertar en la decisión, ni la fe en la capacidad para planear racionalmente la vida colectiva ni la capacidad para autoorganizarse para la acción en común. Hay, en unos casos, deserción de la condición ciudadana para designar en los jefes el juicio y decisión de la cosa pública y, en otros, inconsciente pasividad que permite que las minorías manipulen la opinión pública, arrogándose una representación ficticia.

El problema predominante de la supervivencia para la mayoría de las gentes, les impide ocuparse de la política, capacitarse e informarse para entenderla y proyectarla, siendo simples destinatarios de las decisiones políticas y no sujetos de la decisión.

La imposibilidad de alcanzar las ventajas de la civilización, el aislamiento físico y cultural, el peso de prejuicios ancestrales, el hábito de la obediencia pasiva, la estratificación social, la carencia de medios de ascenso e integración que unifique y homogeneice la sociedad —que sigue siendo un mosaico racial, cultural, clasista— impiden la organización de corrientes de opinión y matices de interés que se influyan y condicionen recíprocamente.

Una sociedad anacrónica, estratificada y organizada verticalmente, no puede engendrar un Estado con pluralidad de poderes, con poderes separados, con poderes iguales, sino que su imagen institucional es réplica de liderato social, cultural, económico.

III. Las fórmulas jurídicas más frecuentemente utilizadas en las constituciones, con las variantes derivadas de que el presidencialismo haya sido adoptado con mayor o menor pureza, en una descripción basada en la Constitución colombiana vigente, son:

1ª Radicación en el presidente de la república de la doble condición de jefe del Estado y de jefe del gobierno, aunando la representación de la nación a la de la dirección política del Estado y su administración, o sea, de una de las ramas del poder público, situación que puede estar reforzada por la circunstancia de que, a la vez, el presidente también

sea el jefe del partido político gobernante, con decisivo influjo en las actividades de la mayoría parlamentaria y en la orientación de las opiniones públicas.

2ª La facultad de libre designación de los ministros que le permite la formación de un ministerio homogéneo y el señalamiento autónomo de una política en cada uno de los sectores de la administración, tanto centralizada como descentralizada en los entes de esta naturaleza vinculados a cada ministerio.

3ª La competencia del gobierno compartida con los congresistas para ejercer iniciativa legislativa y la de participación en el proceso de elaboración de las leyes, tanto de origen gubernamental como parlamentario, por medio de los ministros, facultándolos para intervenir en la deliberación plenaria y restringida de las cámaras y sus comisiones, pudiendo hacer prevalecer el criterio del gobierno en la orientación general de la legislación y, en todo caso, impidiendo el cambio de la legislación vigente, sin propuesta gubernamental.

4ª La iniciativa legislativa privilegiada o reservada al gobierno en ciertas materias, especialmente en aspectos fundamentales como los de carácter económico, financiero, social y otros asuntos de naturaleza técnica, dándole oportunidad para programar la política global en tales campos; aunque la decisión continúe siendo del legislador y, con la ventaja adicional ya anotada, de que la ley vigente no puede ser cambiada por el Congreso, sino a propuesta del gobierno.

5ª La posibilidad de formular objeciones presidenciales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso que —aunque no alcanzan a tener los efectos de un veto— es ocasión para negar la sanción ejecutiva a las disposiciones que no coincidan con la política gubernamental, al menos en aquellos sistemas en que las objeciones se pueden plantear no sólo por vicios de inconstitucionalidad sino de simple conveniencia.

6ª La facultad del gobierno para convocar a su arbitrio y conveniencia —y por tanto, en oportunidad políticamente propicia—, al Congreso, a reuniones extraordinarias o especiales para el estudio preferencial y aun, a veces, exclusivo de los asuntos en que tenga urgencia o interés el primero.

7ª El llamado “trámite de urgencia” de los proyectos de ley que importan al gobierno, poniendo su prelación sobre los demás proyectos en trámite, o sea, un mecanismo que le facilita al gobierno influir en el orden de trabajo de las asambleas legislativas.

8ª La adopción como canon constitucional de la planificación obligatoria del desarrollo económico y social mediante ley; pues siendo todo

plan de mediano o largo alcance se obtiene con él una gran continuidad en la acción gubernamental, sin que cambios legislativos sorpresivos o contradictorios paralicen o entraben la administración; por otra parte, la ley del plan implica tecnificación de programas, financiación segura de los mismos, canalización de los recursos presupuestarios no librados a la iniciativa del Congreso sino subordinados a la programación de los planes; todo lo cual otorga gran autonomía, dentro de la ley, al ejecutivo.

9ª Debe resaltarse, además, que generalmente la iniciativa en materia de planeación social y económica y de obras públicas recae en el gobierno, así como la correspondiente al gasto público, lo que hace primar el criterio y voluntad gubernamental, significando el consiguiente recorte de poderes legislativos, pues no siempre las asambleas están en las circunstancias políticas ni disponen de información y capacidad técnica para oponerse a los proyectos del ejecutivo o para modificarlos sustancialmente.

10. La designación del presidente de la república en elección popular y directa lo inviste de un alto grado de representatividad, colocándolo en posición al menos semejante al de las corporaciones legislativas por el respaldo mayoritario que lo acompaña y porque puede invocar, aunque no exista mandato imperativo, una especie de comisión inmediata conferida por el pueblo para adelantar la política que ofreció como candidato.

11. La jefatura de la fuerza pública que las constituciones reconocen ordinariamente al presidente como jefe del Estado, le presta un apoyo invaluable en el mantenimiento del orden público y en la defensa de la seguridad nacional, sin intermediación de otras ramas del poder público; tanto más, si la Constitución le otorga capacidad para hacer la declaración de guerra, conclusión de tratados de paz, implantación del estado de sitio, etcétera, y también la de conferir directamente grados militares y decidir sobre retiros del servicio.

12. Igualmente, la dirección autónoma de las relaciones exteriores, hecha la salvedad de la aprobación legislativa de los tratados públicos, le entrega el manejo total de la política internacional del Estado, lo que de paso le permite buscar para su política los apoyos de la solidaridad internacional, no sólo en el plano político sino en el financiero y económico, así como la proyección del país a nivel supranacional.

13. La cada vez más frecuente concesión de facultades extraordinarias o delegaciones legislativas, así sean parciales y transitorias, mediante las cuales el Congreso habilita al presidente como legislador en las materias delegadas, puesto que sus decretos vienen a ser verdaderas leyes en sentido material, produciéndose una especie de abdicación o designación de poderes legislativos que ensancha grandemente las competencias presiden-

ciales y hace declinar la importancia del Congreso en su función característica.

14. La asignación de poderes constitucionales directos al ejecutivo ya para reglamentar o intervenir actividades económicas, sin intermediación de la ley o sin mandato legislativo previo, restándole iniciativa y facultades al Congreso en esas materias específicas que se convierten así en competencia ejecutiva.

15. El otorgamiento de facultades de excepción para tiempos de perturbación del orden público material o externo o situaciones de emergencia económica y social, teniendo facultad el ejecutivo para apreciar y declarar tales situaciones y asumiendo en tales circunstancias poderes especialísimos, sea para suspender algunas de las garantías constitucionales o para dictar medidas con fuerza de ley, con vigencia transitoria o indefinida, unas veces con control político del Congreso y otras de control jurisdiccional.

16. La competencia compartida con el Congreso en cuanto a iniciativa de reformas constitucionales que le facilita la adopción de reajustes institucionales en aspectos fundamentales, en igualdad de condiciones al Congreso, en los sistemas donde éste tiene atribuido este poder y presentarse como renovador que actualiza el Estado.

17. La concepción, de origen francés, de un nuevo tipo de leyes, las llamadas “leyes-cuadros”, que introducen una nueva técnica de legislar, según la cual en aquéllas el Congreso solamente define principios, señala criterios y determina pautas y metas en las materias en que es posible constitucionalmente dictar esta categoría de leyes, dejando al ejecutivo la potestad de dictar la regulación detallada, modalidad legislativa que envuelve un ensanche de la potestad reglamentaria común del ejecutivo.

18. La iniciativa en la propuesta de candidatos u otros medios de intervención en la designación de los miembros de los altos tribunales de justicia.

19. La organización especializada de una jurisdicción y la expedición de una legislación también especial de naturaleza contencioso-administrativa, separada de la jurisdicción ordinaria, para el control jurisdiccional de los actos de la administración, lo que establece criterios jurisprudenciales distintos, de enfoque iuspublicista, posiblemente más amplios que los de derecho privado, invocando razones como la de “interés público”, “interés social”, “interés del servicio” que fundan una interpretación laxa de las facultades de la administración.

20. La tendencia a dar aplicación a la teoría de los poderes residuales, entendiendo que toda facultad no asignada expresamente por la Consti-

tución a las otras ramas del poder, pertenecen al ejecutivo en razón de que, en la etapa de concentración de todos los poderes en éste, cada potestad fue originariamente propia de aquél; doctrina que contradice el principio de legalidad de los actos de la administración y también la de la separación y equilibrio de los poderes.

Finalmente, de manera complementaria, el señalamiento de periodo fijo y amplio para la duración del gobierno, lo que aporta estabilidad y continuidad de acción, el derecho de mensaje con el empleo hoy intensivo de los poderosos medios de comunicación de masas, y las ventajas de la dirección unitaria de la actuación ejecutiva, complementan el refuerzo de esta rama que aparece por ello con una preminencia formal y real innegable.