

EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA

ENRIQUE VESCOVI

Profesor de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Montevideo, Re-
pública de Uruguay.

I. *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*

Generalidades

Todos los países de Latinoamérica que se declararon independientes alrededor del primer cuarto del siglo XIX, establecieron en sus constituciones —en la primera y luego las demás que las sustituyeron— un régimen tripartito de poderes de acuerdo con la fórmula de Montesquieu, tan en boga en aquella época y, además, conforme a sus principales modelos: la Constitución de los Estados Unidos de América, la española de 1812, etcétera.

En consecuencia, la organización constitucional se desarrollaba de acuerdo con un poder estatal dividido en las tres funciones clásicas, con un equilibrio de poderes y contralores recíprocos, de modo que “el poder detuviera al poder” (Montesquieu).

Si algún temor se tuvo fue que la organización marcara un exagerado predominio del poder legislativo, al cual las nuevas cartas colocaban como el principal del Estado y le acordaban un mayor cúmulo de funciones y una prevalencia sobre los demás. Era el representante de la voluntad general más genuino y en nombre de ésta se realizaba el gobierno. Por ejemplo, en la Constituyente uruguaya de 1830 se expresó ese temor, y parecía ser razonable desde que en el régimen aprobado, inclusive, el poder legislativo era el que elegía al ejecutivo.

La intención fue entonces la primacía del legislativo, el más genuino poder popular.

Sin embargo, la realidad fue diferente a lo esperado; en todo caso, desde aquella época hasta ahora, se nota un claro predominio del poder ejecutivo, primero por determinados factores históricos, y luego por el desarrollo de los fines del Estado en nuestro siglo.

Analizaremos estos factores que son los más importantes, a nuestro juicio, en el predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, hecho indiscutible, y también a nuestro entender, inmodificable, salvo un cambio imprevisible en las condiciones actuales.

II. Factores históricosociales que determinan el predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica

Los países latinoamericanos, durante todo el siglo XIX, tuvieron importantes y largas luchas por su independencia, a las que siguieron, en muchos de ellos, guerras internas por muy variadas causas.

Es decir que, en primer lugar, vivieron constantemente en luchas dirigidas por caudillos, caciques, generales o como se les pueda llamar, pero siempre orientados por un individuo que predominaba sobre el grupo y lo dirigía o, a menudo, por varios de ellos que se disputaban el poder.

Las guerras de liberación duraron largo tiempo en ciertas zonas y fueron seguidas, a menudo, por otras en defensa de la independencia conquistada, o de sus territorios invadidos por potencias extranjeras, o de algunas otras entre los mismos Estados nuevos, generalmente por problemas de fronteras.

El individualismo hispano que heredamos, en general, acrecentado por estas continuas luchas y esa vida, produjo diversos fenómenos en todos los cuales aparece el desborde de personalidades individuales que predominan sobre el grupo. Se llamó el caudillismo, el caciquismo y, también, el militarismo. En efecto, durante el siglo XIX y aun parte del XX, los militares, sobre todo al principio, no eran de carrera o al lado de éstos aparecían otros, cuyos grados los confería la lucha. Así, el general era el que dirigía a todos; sus lugartenientes tomaban el grado de coroneles, el pueblo que los seguía eran los soldados, etcétera.

Y de la lucha contra el extranjero se pasó a las internas, a veces entre federales y centralistas o por la simple disputa del predominio del poder, entre los grupos primeros y luego entre los partidos, los cuales no respondieron, las más de las veces, a ideologías o programas, aunque se perfilaba, a menudo, una tendencia conservadora frente a otra liberal.

Pero lo que caracteriza la época en esa constante lucha por el poder y ese predominio de unos sobre otros que se reflejó, como es natural, en el centro del poder organizado del nuevo Estado. Es decir que, en general, el que asumía el poder ejecutivo era el militar triunfante o el cacique o caudillo más fuerte o de más arrastre popular.

Inclusive dentro de la era constitucional, el titular del poder ejecutivo muy a menudo empuñaba las armas para defender su posición, ganada por la fuerza o por la elección constitucional, frente a levantamientos, pronunciamientos o revoluciones de muy distinto signo. Cuando no, y en orden a las mismas tendencias, se producían golpes de Estado a través de los cuales se fortalecía aun más aquel poder.

Todo esto se disminuyó y mitigó con el tiempo y con el progreso de las instituciones y la creciente cultura política de nuestros pueblos. Pero la juventud de nuestras naciones, que así nacieron a la vida hace sólo siglo

y medio y así vivieron en sus primeras etapas, hace que carezcan, como otras, de una tradición largamente asentada de orden, de respeto, de consolidación de los órganos e instituciones del Estado.

Por eso, cuando se presentan factores de inestabilidad, ellas resisten menos a los embates de ese individualismo con ansia de poder y tendencia a abusar de él, que aflora.

No cabe duda que representó una ilusión —en la que muchos latinoamericanos hemos incurrido— creer consolidadas en la mayoría de nuestros países, tanto las instituciones democráticas como la libertad en que ellas reposan.

III. *El desarrollo de los fines del Estado y el predominio del poder ejecutivo en América Latina*

El segundo fenómeno al que nos referimos (éste seguramente común a otras áreas), que determina el predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, lo constituye el aumento de los fines del Estado operado en nuestro siglo, que ha repercutido, casi invariablemente, en un paralelo aumento de las actividades del poder ejecutivo.

En efecto, el aumento de los llamados fines secundarios del Estado se desarrolló impulsando la expansión del poder ejecutivo. Fue éste el que se ocupó, primero, de la enseñanza y la salud pública; luego, de la edificación de viviendas, de los bancos y de otros múltiples servicios públicos y, más tarde, de las actividades que derivan de la nacionalización de empresas y, por último, de la promoción del desarrollo.

Aun en los lugares en que algunas de esas nuevas funciones se confiaron a administraciones autónomas —como sucedió muy tempranamente, en Uruguay— al menos el contralor, la vigilancia, o cualquier otra forma de intervención, se confió al poder ejecutivo en dichos organismos.

Por esa vía este poder continúa desarrollándose y aumentando sus funciones, mientras que los otros dos, generalmente se estabilizan o se detienen en su desenvolvimiento. Y cuando aumentan sus funciones, como ha sucedido con el poder judicial, su desarrollo es siempre muy inferior al del poder ejecutivo.

Al desequilibrio, que atribuimos a factores históricos y sociológicos, se agrega este que contribuye, aún más, al predominio que es objeto del tema en estudio.

IV. *Conclusión: el predominio del poder ejecutivo, fenómeno inevitable. Su necesidad, sus virtudes*

La cuestión del predominio del poder ejecutivo, aunque no el personal del soporte del órgano, representa entonces un fenómeno universal, que no se da sólo en el área latinoamericana, y aún más, pareciera que fac-

tores históricos de nuestra era así lo determinan e imponen. Y hasta —podemos decir— lo convierten en imprescindible.

Ya en las primeras décadas de nuestro siglo se señaló esto como un hecho general, el cual por un lado se observaba en todos los países en las organizaciones de posguerra —la de 1914-18— (Mirkiné Guetzevich), y por otro se le consideraba una necesidad en la organización de un nuevo Estado democrático-republicano, cuyo riesgo, que también se reconocía, debía asumirse al organizar un Estado moderno (Ortega y Gasset, con referencia a la República Española de 1931).

Este signo parece, además, ser el que se acentúa en nuestros días. El estatismo creciente, la intervención en múltiples campos, la planificación y el extraordinario desarrollo de las relaciones internacionales, son todos factores que se conjugan y realizan en torno al poder ejecutivo.

Una consecuencia inevitable del sistema de contrapesos de que hablaba Montesquieu, ha sido que este aumento ha redundado en la disminución, por lo menos desde el punto de vista relativo, de las funciones y de la autoridad de los otros dos poderes.

Creemos necesario hacer un breve análisis de ellos para dar más claridad a nuestra exposición.

V. *El poder legislativo y el judicial frente al predominio del poder ejecutivo*

Veremos cómo la posición de esos otros poderes resulta debilitada en muchos de nuestros países o, al menos, no ha seguido el mismo ritmo de crecimiento.

a) *El poder legislativo*

Del aumento de funciones del Estado, el poder legislativo no ha recibido, es indudable, un aporte como el ejecutivo en el desarrollo de sus actividades y en el campo de sus competencias.

Además se ha producido un fenómeno que muchos mencionan como el “fracaso del Parlamento” en varios países del área. Este fenómeno se debe a que este poder ha dejado de cumplir en forma eficiente sus principales y clásicas actividades. En efecto, la función de legislar la ha cumplido el poder legislativo, en muchos casos y en ciertos países latinoamericanos, cada vez menos y peor. A los parlamentos de principios de siglo, integrados con legisladores brillantes y verdaderos especialistas en cada una de las materias de que se ocupaban, han sucedido otros que carecieron de las condiciones para aquella función. Claro que a esto no es ajena la mayor especialización y técnica que requiere cada vez más la moderna legislación. Pero el Parlamento, al menos en nuestro ámbito, careció de los organismos técnicos asesores de que se rodeó, por ejemplo, el

ejecutivo, y su legislación se hizo, salvo excepciones, muy particular y demagógica. Muchas de las más importantes obras legislativas de nuestros países se han realizado, últimamente, o en periodos de dictadura o mediante el uso de poderes extraordinarios concedidos al ejecutivo (dentro del marco constitucional o no); aunque deba reconocerse que la elaboración y preparación de ella proviene de etapas anteriores. En otras ocasiones, la legislación se ha debido a la actuación de grupos de presión a los que el poder legislativo ha cedido mucho más que el ejecutivo, a veces demostrando irresponsabilidad en su tarea.

En su función de contralor del poder ejecutivo, que a menudo dificultó la otra, al enfrascarlo en largos debates políticos, si bien actuó con otra dimensión, a veces, también, cayó en el desprestigio por el uso de medios demagógicos, desprestigio que es aprovechado a menudo por quienes pretenden el de las propias instituciones.

Este “fracaso” en ciertos casos llevó, en lugar de encarar una reforma a fondo del sistema —dado que la institución en general no se pone en tela de juicio— a quitarle funciones y a veces a traspasar, parte de las que posee, al poder ejecutivo. Así podemos poner el ejemplo de nuestro país, el Uruguay, en cuya última Constitución (1967), no sólo se amplían, en general, las facultades del poder ejecutivo, sino que, inspirándose en la Constitución degaullista de 1958, se crean, por ejemplo, las llamadas leyes de urgencia, iniciadas en proyectos del poder ejecutivo, las cuales, si las cámaras no modifican o rechazan en plazos extremadamente breves, quedan convertidas en ley. No llega aún a pasar funciones, del ámbito de la ley, al del decreto o reglamento.

En otros países se ha admitido cierta delegación de funciones al poder ejecutivo en los periodos de receso parlamentario, tal como sucede en Colombia.

La tendencia, entonces, lejos de mitigarse se acrecienta también desde este ángulo.

b) *El poder judicial*

Otro fenómeno ocasionado por diferentes causas, pero que deriva también en idénticos resultados, se produce dentro del poder judicial.

Éste, como señalamos en la comunicación presentada en el respectivo tema de este Congreso (“Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos”), si bien desarrolla y acrecienta sus funciones, nunca lo hace en el mismo grado que el ejecutivo.

Por lo demás, se nota en nuestros países el fenómeno de la *falta de independencia* del poder judicial frente al ejecutivo, el cual, como es lógico, se acrecienta a medida que éste crece y, por ende y con mayor razón, cuando desborda en sus actividades.

Lo trascendente es que la ubicación del poder judicial entre los otros dos poderes, inclusive en materia de elección, se tiende a desplazar hacia el poder ejecutivo, por todo lo que venimos diciendo, por lo que se rompe el primitivo equilibrio.

En muchos países del área, la independencia del poder judicial y de los jueces, se resiente por la falta de una carrera judicial y el ingreso por concurso; la elección generalmente por el ejecutivo (aunque en algunos lados con limitada intervención del legislativo), y la amovilidad que persiste, aún, en muchos países.

A estos factores se agrega el económico, que no deja de resultar de vital importancia. Muchas veces hemos denunciado la existencia de un poder judicial pobre y sin recursos propios, frente a un poder político (generalmente y cada vez más el ejecutivo) rico y dueño de todos los recursos, aun cuando éstos se incluyan en el presupuesto general de gastos votado por el poder legislativo. Es que cada vez más también, en la mayoría de nuestros países, la confección de dicho presupuesto nacional, por razones primero técnicas y luego económicas y financieras, se hace por el poder ejecutivo, siendo más nominal la intervención del poder legislativo en él. Es un ejemplo más de todo lo que confluye hacia el predominio estudiado.

El poder judicial, entonces, pese al crecimiento de sus funciones, se muestra, en general, también dependiente del ejecutivo.

En definitiva, y por todas esas razones que explican y hasta justifican el mayor desarrollo del poder ejecutivo, se llega a una situación inconveniente de predominio y hasta de sumisión de los otros dos poderes, lo que ha de redundar, finalmente, en una crisis del orden jurídico y un desamparo del individuo frente a la autoridad. Porque aún no hemos encontrado una fórmula mejor que la de Montesquieu para la garantía de sus derechos, pese a que autores modernos la consideren obsoleta.

Es cierto que hemos proclamado al individuo como sujeto del derecho internacional y hemos tratado de organizar mecanismos eficientes que puedan proteger los derechos humanos, con alcance universal, esto es, desde fuera del Estado. Pero esto aún no funciona. No funciona en Latinoamérica, donde no existen organizaciones eficientes, pese a las declaraciones aprobadas y a los propósitos expresados, ni tampoco a nivel general; pues debemos reconocer que no hemos podido crear aún una sociedad internacional apta para cumplir esas finalidades. Y, por el contrario, la proclamación del pluralismo ideológico y la no intervención, con sus loables propósitos, van dejando al individuo solo frente a su Estado, en este caso frente a un ejecutivo que cada vez se hace más fuerte y poderoso.

Es verdad que ciertas organizaciones internacionales, en defensa de los derechos humanos, han tenido alguna acción eficiente; pero ella es muy

débil y limitada y muchas veces carece de una verdadera autoridad por ser parcial, como cuando actúa en determinadas áreas ideológico-políticas y no en otras, dando así buenos argumentos a los gobiernos dictatoriales y desconocedores de los más elementales derechos de la personalidad humana.

VI. *El predominio del poder ejecutivo y el abuso de su poder. Golpes de Estado*

Desde principios de siglo fue preocupación en nuestros países este problema del predominio del poder ejecutivo, así como del posible abuso que pudiera hacer el titular del poder. Sobre todo en virtud de la disminución del prestigio del poder legislativo, en el que el siglo XIX había puesto todas sus esperanzas.

En el Uruguay, por ejemplo, ya en los albores del siglo, el partido gobernante, por conducto de su principal líder de entonces, José Batlle y Ordóñez, presidente y fundador del partido batllista, centró la atención en el problema y propuso sustituir el órgano unipersonal por un colegiado similar al de Suiza, cuyo modelo admiró. En 1917, por transacción con el principal partido de oposición, se organiza un ejecutivo mixto con un presidente encargado de las funciones propiamente ejecutivas (y los ministerios del interior, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores) y un consejo nacional de administración, con funciones administrativas. Esta experiencia finalizó con un golpe de Estado que dio el titular del órgano unipersonal disolviendo el consejo, en 1933, cuando nuestro país estaba azotado por la crisis mundial iniciada en 1929.

En 1952, con el mismo partido en el poder, que resigna el cargo de presidente en homenaje a la instauración de un nuevo colegiado, se organiza un consejo nacional de gobierno de 9 miembros (5 de la mayoría y 4 de la minoría mayor). Es en este caso un colegiado integral, con iguales funciones en todos sus miembros y una presidencia con facultades representativas, rotativa entre los miembros de la mayoría.

En otros países y también en el nuestro, se hicieron ensayos de parlamentarismo, a veces parcial, con el mismo fin.

Todo ello no ha evitado los golpes de poder dados por el propio ejecutivo, generalmente impulsado y a veces dirigido —sobre todo en los últimos tiempos— por el elemento militar de cada país.

Muchos factores se han conjugado al respecto (económicos, políticos, sociales, etcétera). Últimamente aparecieron en nuestros países, grupos de izquierda, en proclama generalmente de reformas sociales profundas, que actuaron por medio de la violencia y desconociendo todos los poderes constituidos y el derecho mismo (guerrilla). Entonces, muy a menudo, el poder ejecutivo, que a todos los factores de predominio mencionados,

agrega indudablemente la posesión de la fuerza, en ciertos casos imponente para enfrentar a estos grupos por la acción legítima, se sale del campo constitucional. En otros casos han sido otros los factores que determinan estos golpes o alzamientos, no faltando la intervención extranjera, para apoyar a uno u otro grupo, y el propio desprestigio de las instituciones democráticas. En todo caso demuestra, como dijimos, la falta de madurez política y de la consolidación del derecho y las instituciones en latinoamérica.

En definitiva, y por el imperio de los hechos, el poder del gobernante (dictador, etcétera) predomina, entonces sí, en forma absoluta sobre los otros, que sucumben ante él.

El resultado es que el derecho entra en crisis y los derechos humanos son desconocidos; en primerísimo término —aunque junto a todos los demás— la libertad, en todas sus dimensiones: libertad física, libertad de expresión, etcétera.

Parecerá un signo de nuestra época el haber colocado al valor libertad en un grado inferior de la escala axiológica, proclamando en su lugar otros valores; generalmente, por obra de la izquierda, la justicia social y la efectiva igualdad, y de la derecha, el orden y la seguridad. La simple mención de estos valores tan indispensables para el ser humano, merece el mayor reconocimiento. El único detalle y en éste va, justamente, la actuación inhumana en defensa de lo humano, es que se sacrifique a ellos la libertad y el derecho todo, luego de tantos sacrificios y tantos esfuerzos para imponerlos en nuestras modernas sociedades.

Y la experiencia humana demuestra que tanto la libertad como el propio imperio del derecho que la sustenta y que tantas vidas costaron a la humanidad para imponerlos, pueden perderse en forma muy rápida y luego resultan muy difíciles de reconquistar frente a la fuerza, venga de donde venga.

Por todo ello, parece necesario concluir que si el desarrollo del poder ejecutivo resulta un signo necesario en la estructura moderna del Estado moderno, él debe hacerse sin perjuicio de los otros poderes del Estado, de cuyo equilibrio surgirá la suprema garantía de los derechos del hombre. Por ello hemos recordado a Montesquieu, pues en sus sencillas palabras volvemos a beber para inspirar una organización más justa del Estado, pero siempre en función del hombre, meta esencial de toda organización societaria y para recordar que el único medio eficiente es que el “poder detenga al poder”, pues no hemos creado aún una sociedad internacional apta para ese fin.

De todo lo expuesto podríamos extraer estas *conclusiones*:

1. El predominio del poder ejecutivo en la actual organización de los Estados y la sociedad internacional, es un hecho apreciable fácilmente y que parece representar una necesidad de nuestra época.

2. En Latinoamérica puede representar este factor uno de los determinantes del abuso del poder y de los golpes de Estado que se observan.
3. Es indispensable, sin perjuicio del desarrollo del ejecutivo, restablecer el equilibrio de los poderes y el contralor jurídico y recíproco de los mismos, en defensa de los derechos humanos.