

## LAS TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL EJECUTIVO LATINOAMERICANO

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *La tendencia presidencialista.* 3. *Las formas del presidencialismo.* 4. *Los ensayos parlamentarios.* 5. *El ejecutivo colegiado en Uruguay.* 6. *El ejecutivo en Cuba.*

### 1. *Introducción*

El examen de las principales tendencias contemporáneas reviste singular atractivo porque proporciona una visión de conjunto del ejecutivo latinoamericano, que nos permite apreciar las influencias que han persistido en este órgano estatal y la trayectoria que actualmente siguen nuestros regímenes políticos. Analizar las tendencias fundamentales suministra, por otra parte, una útil herramienta metodológica, en cuanto la descripción de los ejecutivos tipos sirve a manera de principio clasificativo, que ordena la variada realidad latinoamericana para su mejor comprensión. Mas no por ello debemos conferir una importancia definitiva a la exposición de estas tendencias.

El ejecutivo latinoamericano, como la propia realidad de la que deriva, es complicado en sus manifestaciones concretas, en vano nos esforzaremos por apresararlo en pobres fórmulas o por encasillar la plenitud de su existencia en una sola palabra. Hay que entender muy bien que en la realidad política el ejecutivo ocupa posición destacada, supera siempre a la elaboración intelectual, que las tendencias nos sirven de buena orientación, pero que el funcionamiento efectivo de un régimen político depende también en mucho de las circunstancias de cada país.

¿Cuáles han sido los modelos constitucionales para el ejecutivo que hemos practicado en los últimos tiempos?

La tendencia que ha prevalecido en el poder ejecutivo latinoamericano ha sido y sigue siendo el sistema presidencial, pero dicho sistema no se ha imitado de una manera servil, se le ha ido adaptando a nuestras condiciones sociales hasta adquirir una configuración peculiar, más aún, dentro del propio presidencialismo latinoamericano pueden encontrarse variantes que derivan en cierto modo de la aplicación de este sistema.

Otras tendencias se han también experimentado en Latinoamérica. El

régimen parlamentario ha sido ensayado varias veces en algunos de nuestros países, pero su éxito ha sido hasta ahora pasajero. Se ha practicado también el ejecutivo colegiado en Uruguay y recientemente se ha implantado uno de corte socialista en Cuba.

## 2. *La tendencia presidencialista*

Nuestro régimen presidencial se inspiró inicialmente en el norteamericano. En sus líneas generales se ha mantenido dicha tendencia, pues las constituciones latinoamericanas de hoy día hacen también recaer el ejecutivo en un presidente, elegido por el pueblo y para un período definido, a diferencia del sistema parlamentario donde se le designa por la asamblea y dura mientras tenga confianza. Las facultades que se le han conferido a ese presidente van asimismo más allá de la función representativa, pues se le otorga un amplio poder para dirigir el gobierno, empezando por sus colaboradores inmediatos que le están estrictamente subordinados. Las relaciones del presidente con el legislativo, por último, no implican ninguna sujeción, pues no responde ante éste sino ante el propio pueblo que lo eligió.

Pero si nuestro régimen constitucional acusó notable influencia norteamericana a la hora de su origen, pronto fue separándose y siguió su camino hasta adquirir fisonomía propia. A esta forma de gobierno característica a los países latinoamericanos se le ha denominado de "preponderancia presidencialista" o más simplemente "presidencialismo", con tales expresiones se pretende significar que el ejecutivo latinoamericano goza de un predominio absoluto en el orden constitucional y el orden político. Es cierto, empero, que si revisamos las constituciones latinoamericanas nos percatamos que han adoptado la concepción clásica de la división de poderes, hasta se ha colocado primero el legislativo antes que a los restantes poderes, al impulso quizá de una evocación rousseauiana. Pero las apariencias no deben engañarnos, el presidente en nuestros países es actualmente como querían los partidarios del ejecutivo fuerte: un sol alrededor del cual giraran las distintas fuerzas sociales<sup>1</sup> o el órgano que tuviera todo el poder posible, pero por medio de una constitución.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Así lo concebía Bolívar, en su proyecto de constitución para Bolivia: "El Presidente de la República viene a ser en nuestra constitución como el Sol que firme en su centro, da vida al universo". Cfr. Trigo, Ciro F. *Las constituciones de Bolivia*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 168.

<sup>2</sup> Este fue el criterio de Juan Bautista Alberdi, que tanto influyó en la organización constitucional de su país. Cfr., entre otros, Frondizi, Silvio. "El federalismo en la República Argentina", en *Los sistemas federales en el continente*

Las instituciones constitucionales latinoamericanas, como se advierte, tienen interesantes e incluso paradójicos rasgos, a veces hasta podría pensarse que nos encontramos en el solar del surrealismo jurídico. Así junto a una continua y preocupante inestabilidad de las leyes fundamentales, convive una obstinada fe en la constitución escrita, sentimiento éste que ha mantenido durante mucho tiempo la creencia de que tal documento, por sí solo, resolvería nuestra adolescencia política. Los próceres de la independencia, después los caudillos y ahora nuestros gobernantes contemporáneos han comulgado por igual el culto a la constitución, encomiable cuando ésta se aplica y se convierte en un símbolo para el pueblo pero que cuando sólo queda en palabras no funciona ni como fachada institucional.

Fue en 1830 y 1850 cuando Latinoamérica sufrió su más aguda inestabilidad constitucional.<sup>3</sup> La mayoría de las leyes constitucionales expedidas en ese lapso tuvieron una azarosa vigencia, su cumplimiento se circunscribe a los cortos intervalos entre golpes de Estado y pronunciamientos populares, renovados incesantemente al calor de complejas fuerzas sociales. Hubo constituciones de todo tipo y para todos los gustos, pero su existencia fue por lo general breve. Sólo las constituciones argentina de 1853, chilena de 1833 y uruguaya de 1830, lograron mantenerse durante un período prolongado, pero aun estos documentos longevos tuvieron una vigencia relativa.

Después de los primeros años, la tendencia a renovar constantemente las constituciones disminuye un poco, pero no se crea que ha dejado de representar uno de los problemas más graves del constitucionalismo latinoamericano. Cuando examinamos las leyes fundamentales en vigor percibimos que la mayoría no llegan aún a los veinte años de su expedición, siendo improbable que en tan poco tiempo se haya creado ese sentimiento de estabilidad y respeto que debe inspirar el orden constitucional, para que pueda servir a un pueblo como guía de sus destinos. Es más, la variación continua de constituciones, que las hace pronto auténticas piezas de museo, provoca hasta chascarrillos, así se ha dicho que la constitución es un librito que se modifica todos los años y se viola

americano. México, UNAM-FCE, 1972, pp. 97-98; Sánchez Viamonte, Carlos. "El constitucionalismo a mediados del siglo XIX en Argentina", en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México, UNAM, 1957, T.I., pp. 124-125.

<sup>3</sup> Sobre el fenómeno de la inestabilidad, véanse: Galíndez, Jesús de. "La inestabilidad constitucional en el derecho comparado de Latinoamérica". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, Año V, mayo-agosto 1952, N° 14 pp. 45-65; Fraga, Manuel. *Sociedad política y gobierno en Hispanoamérica*; 2ª ed. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 57-65; Lambert, Jacques. *América Latina. (Estructuras sociales e instituciones políticas)*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, pp. 381-392.

todos los días o se recomienda un texto con hojas sustituibles para colocar las frecuentes modificaciones.

Esta inestabilidad constitucional ha trascendido al ejecutivo, en el que se advierte un profundo contraste entre la teoría y la realidad constitucional. Las innumerables constituciones, con sus grandilocuentes declaraciones de derechos, con la consagración expresa de la división de poderes y otros principios clásicos de derecho político, hacen pensar en países que caminan seguros dentro de la democracia. Tras el magno aparato constitucional, se esconde como verdad fundamental todavía que los hombres cuentan más que las instituciones, que el ejecutivo es casi omnipotente, que la cuestión política se decide desgraciadamente más allá del marco jurídico.

Se dan cita en el ejecutivo latinoamericano, por tanto, la constitución jurídica y la constitución real de que nos habla la vieja distinción.<sup>4</sup> De la teoría surge la constitución formal, jurídica, que por lo regular se ajusta a los principios tradicionales de derecho público, pero que difícilmente se aplica con cierta fidelidad. De la realidad emerge la constitución positiva, pragmática, cuyo hecho más importante es el predominio del ejecutivo, fuerza que opaca cualquier otra manifestación de poder. Ambas constituciones no se excluyen entre sí, son dos órdenes paralelos que se integran e influyen recíprocamente.

De esta peculiar situación ha surgido un ejecutivo que difiere sustancialmente del sistema que le dio origen, de tal manera que puede hoy afirmarse que el régimen presidencial latinoamericano constituye una tesis diferente y con características propias. Creemos que nuestro presidencialismo entraña ya un modelo constitucional y encierra también una provechosa experiencia política, respecto sobre todo de los países subdesarrollados; pero tampoco podemos ignorar sus excesos, que debemos esforzarnos en superar y en corregir, porque es deber del constitucionalista ser un crítico vigilante de las instituciones.

Es aconsejable por ello detenernos un poco más en la tendencia presidencialista, para averiguar cuales son las características que la distinguen, luego se expondrán las diversas formas que el presidencialismo ha adoptado en la actual centuria.

El ejecutivo latinoamericano se distingue por su *acentuado carácter uni-*

<sup>4</sup> Como es bien sabido, la distinción entre constitución jurídica y constitución real nos enseña que puede existir una gran distancia entre el derecho y la realidad política. Este punto de vista procede de Lasalle, para el cual hay que diferenciar entre la constitución "jurídica" que es, en última instancia, "una hoja de papel", y la constitución "real", efectiva, representada por la suma de los factores reales de poder que rigen en un país". Cfr. Lasalle, Fernando *¿Qué es una constitución?* Buenos Aires, Editorial Siglo XX, 1975, p. 21.

*personal*. Procede tal característica de una arraigada tradición: de las épocas indígenas y colonial heredamos un ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el ejecutivo contemporáneo, de poderosa influencia jurídica y política. Sólo en un hombre se ha depositado el mando en estas etapas, nunca se le ha hecho compararlo con otro o sujetado su voluntad a cualquier órgano estatal.

Se percibe en las normas constitucionales, tanto en la redacción como en la intención de los preceptos, ese acentuado carácter unipersonal. Aunque la técnica constitucional difiera un poco en la terminología, porque a veces se dedica al ejecutivo una sección como en la constitución argentina de 1853, un capítulo como en la paraguaya o la brasileña, ambas de 1967, varios títulos como en la colombiana de 1886, siempre en el fondo encontramos la intención de identificar la expresión poder ejecutivo con el presidente de la República, incluso en ocasiones se emplean casi como sinónimos.

Una característica que ha perdurado en nuestro ejecutivo es la *influencia parlamentaria*, que se incorporó a la hora de su nacimiento y jamás desapareció.

Desde las primeras constituciones provienen las huellas del parlamentarismo, mismas que continúan en los años que siguen a la emancipación y persisten en nuestros textos vigentes, imprimiendo a nuestro ejecutivo un carácter singular. Común es encontrar en las leyes fundamentales en vigor huellas o resabios parlamentarios. Pero tales matices parlamentarios han sido sólo flores exóticas en el medio latinoamericano y hasta la fecha su importancia ha sido más aparente que real.

Es en el gabinete latinoamericano donde existen los matices parlamentarios más interesantes. En muchas de las constituciones los secretarios de Estado, además de recibir el nombre de ministros, tienen refrendo y están obligados a informar a las cámaras, incluso en algunos casos se establece en la norma constitucional la interpelación, la moción de desconfianza o el consejo de ministros. En la aplicación ponderada de ciertos matices parlamentarios, han encontrado ciertos países algunos controles mediatos para el ejecutivo; este ha sido el caso, verbigracia, de la obligación que se impone a los secretarios de Estado de informar a las cámaras, que ha servido no sólo para mantener al tanto a los legisladores acerca de los programas de gobierno, sino también de manera eventual para ejercer una crítica relativa respecto de los mismos.

Otra característica que distingue al ejecutivo latinoamericano es su *predominio constitucional*.

Merced a la influencia de gobernantes fuertes, el ejecutivo fue acre-

centando en cada país latinoamericano su esfera de competencia hasta terminar por conquistar una auténtica supremacía o predominio constitucional sobre los otros poderes. Signos evidentes de tal predominio, son la amplitud de sus facultades en el proceso legislativo, el amplio derecho de veto, el poder de nombramiento considerable, el abundante catálogo de actos políticos, entre los que destacan la suspensión de garantías y el estado de sitio que hacen vivir a no pocos países en una dictadura constitucional.

Es esta la característica que más llama la atención de la doctrina foránea. En esta dirección, Duverger ha expresado que el presidencialismo consiste en “una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por el debilitamiento del poder del parlamento y la hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre”.<sup>5</sup> Comparten este parecer Marcel Prelot<sup>6</sup> y André Hauriou,<sup>7</sup> aquél dice que el presidencialismo es una “desviación” y éste que es una “deformación” del régimen norteamericano. Según algunos constitucionalistas españoles el presidencialismo “es la etiqueta con la que se cubre el caudillaje”, comprensible en los regímenes latinoamericanos que se han caracterizado por su “tradicción de poder personal”.<sup>8</sup> Con un criterio más acertado, Lambert ha indicado que para juzgar sobre los méritos del régimen latinoamericano, la cuestión no está en averiguar su parecido con el modelo estadounidense, sino en saber si la “concentración de poderes en beneficio del presidente es o no necesaria en las condiciones económicas, políticas y sociales dominantes”, y si se ha efectuado “sin sacrificar en exceso las libertades políticas y personales”.<sup>9</sup>

Pero también el constitucionalismo latinoamericano ha intentado luchar contra el exorbitante dominio del ejecutivo, a través de *mecanismos anticaudillistas* que pueden considerarse otra característica de nuestro régimen político.

Tales mecanismos han nacido durante los cortos intervalos en que se ha reaccionado contra la autoridad excesiva del presidente, entre los principales están: restricción del mandato presidencial, precisa descripción de facultades, cláusula antirreleccionista, incorporación de algunos

<sup>5</sup> Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*; IIème ed. Paris, PUF, 1970, p. 197.

<sup>6</sup> Prelot, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*; quatrième édition, Paris, Dalloz, 1969, p. 149.

<sup>7</sup> Hauriou, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*; Paris, Editions Montchrestien, 1970, pp. 585-93.

<sup>8</sup> Xifra Heras, Jorge. *Curso de derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Bosch, 1957, T. II. pp. 319 y ss.; Llorens Borrás y otros. *La Estructura del Estado*. Barcelona, Ed. Bosch, 1958, pp. 33 y ss.

<sup>9</sup> Lambert, Jacques. *América Latina, cit.* pp. 474-75.

matices parlamentarios como el consejo de Estado o el referendo, aumento del control político por parte del legislativo o judicial.<sup>10</sup>

Hasta ahora el principio de la no reelección constituye la conquista más preciada de nuestros países en esta magna lucha. Mediante la inclusión de la cláusula antirreeleccionista, bajo distintas fórmulas, se limita temporalmente al ejecutivo, evitando el humano pero pernicioso sentimiento de los gobernantes de perpetuarse en el poder. No se crea que el principio de la no reelección es unánimemente respetado en Latinoamérica, pero sí está recogido por la mayoría de las constituciones latinoamericanas y existe el convencimiento general en la opinión pública de la necesidad de su aplicación, en la medida que los pueblos logren mantenerlo se podrá avanzar en el sendero de la democracia.<sup>11</sup>

Se observa también en el ejecutivo latinoamericano un *vasto crecimiento administrativo*.

Durante los primeros años el poder ejecutivo tuvo una exigua organización; el presidente era auxiliado en sus tareas por tres o cuatro secretarios de Estado. De aquellos días a la época contemporánea el panorama ha cambiado radicalmente. La estructura y las funciones del poder ejecutivo han crecido de manera extraordinaria y se tornan cada vez más complejas. A los escasos colaboradores de antaño ha sustituido una extensa red administrativa, centralizada y descentralizada, que se percibe en las diversas secretarías de Estado y en las múltiples empresas en que participa el gobierno.

Las secretarías de Estado alcanzan hoy en todos los países latinoamericanos un número respetable. Hay que reconocer, empero, que las secretarías fueron aumentando de manera empírica, ya sea para responder a las demandas de una nueva necesidad social o incluso, a veces, surgidas sólo de factores circunstanciales. En general, sobre la vieja estructura administrativa del siglo pasado se añadieron las nuevas dependencias,

<sup>10</sup> Coincidimos en este aspecto con Miranda, quien considera al debilitamiento y constricción del ejecutivo como una de las tendencias recientes del constitucionalismo latinoamericano Cfr. Miranda, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1940-1956)*. México, UNAM, 1957, pp. 278 y ss.

<sup>11</sup> En el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado a fines de agosto de 1975 en la ciudad de México, se concedió gran importancia al principio de la no reelección en las declaraciones que se hicieron sobre el tema I: "El sistema presidencial latinoamericano por su evolución, posee características propias que lo apartan del modelo norteamericano. Entre los aspectos en que se manifiesta esa divergencia hay que destacar el principio de la no reelección del titular del ejecutivo —sostenido por la mayoría de nuestros países— principio que supone el carácter temporal del ejercicio del poder." Para las declaraciones del Congreso: Diario "Excelsior", 8 de septiembre de 1975, Sección A, p. 20.

lo cual se ha traducido a menudo en falta de coordinación, duplicación de acciones o hasta conflictos, de ahí la reforma administrativa que apenas se inicia en los países latinoamericanos y que debe proseguirse con mayor intensidad. Muy necesario es también un organismo central de planificación, que programe de manera efectiva las actividades económicas y contribuya al desarrollo social.<sup>12</sup>

Otro problema organizativo para el ejecutivo latinoamericano son las empresas descentralizadas, cuyo peso económico puede considerarse vital para el Estado.<sup>13</sup> En la mayoría de nuestros países la administración descentralizada recuerda más un archipiélago que un conjunto bien estructurado de empresas; requiere tal estado de cosas, de modificaciones radicales, que eviten la dispersión y hagan más eficiente su control financiero y operativo.

Quizá uno de los rasgos de mayor interés sea el carácter de *promotor de desarrollo* que tiene nuestro ejecutivo.

Las constituciones latinoamericanas, en mayor o menor grado, confieren facultades importantes al presidente para intervenir como regulador social, en la resolución de los problemas educativos, económicos, agrarios, de seguridad social o laborales. Esta tendencia que hace intervenir al Estado, a través del órgano ejecutivo de una manera determinante, ha llevado el ámbito competencial del presidente latinoamericano más allá de la limitada actuación del norteamericano, que no disfruta constitucionalmente de atribuciones similares. Cabe recordar que en este aspecto la constitución mexicana de 1917 fue pionera, sus artículos 3,

<sup>12</sup> Sobre este punto, Víctor Urquidí ha expresado con gran acierto: "Lo primero que se requiere es que el gobierno establezca un organismo técnico, bien definido y con personal idóneo, cuya función consista en analizar sobre bases continuas y permanentes las tendencias a largo plazo y los cambios estructurales de la economía, y en formular proyecciones —a corto, mediano y largo plazo— de la economía en su conjunto y de sus sectores, las cuales puedan servir como marco general para las decisiones sobre la política de desarrollo. Dicho organismo no sólo debe tener autoridad suficiente para asegurarse la información más completa y adecuada que necesite de todas las fuentes públicas y privadas (lo cual pudiera requerir vencer algunos obstáculos legales al parecer intocables) sino que además el ejecutivo deberá considerar a esa entidad como una especie de estado mayor para el desarrollo económico". Cfr. Urquidí, Víctor. "Legislación para el Desarrollo Económico". En *América Latina ¿evolución o explosión?* México, Libreros Unidos Mexicanos, 1964, p. 230.

<sup>13</sup> Actualmente, casi la totalidad del transporte ferroviario lo prestan empresas del Estado, sucede lo mismo con la extracción y refinación del petróleo y tiene también intervención importante el sector oficial en las empresas eléctricas, aéreas, siderúrgicas y otros renglones básicos de la economía. Para más datos, véase: "Las Empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", en *Boletín Económico de América Latina* (Naciones Unidas) Vol. XVI, N° 1, 1er Sem. de 1971, pp. 1 ss.

27, 28, 123, 130 y 131, otorgaron al ejecutivo un amplio margen de acción para encarar diversas cuestiones sociales.

Este carácter del ejecutivo latinoamericano es consecuencia del desarrollo general del Estado. La concepción del "Estado policía" se ha superado definitivamente. Se admite ahora que el Estado no puede permanecer ajeno a las graves cuestiones sociales, que reclaman su concurso efectivo para hacer posible la convivencia pacífica. En tal situación los fines del Estado se han ensanchado considerablemente, causando de manera natural un correlativo acrecentamiento de las atribuciones del ejecutivo, el órgano mejor dotado para realizar las nuevas tareas por su número de colaboradores y dilatado aparato administrativo.

Pero no sólo por esta razón tiene el ejecutivo latinoamericano atribuciones que incursionan en el dominio social, sino que éstas se le han otorgado también por el contexto donde actúa. La explosión demográfica, el agudo subdesarrollo económico, las dificultades derivadas de los grupos étnicos, las coyunturas de la política interna e internacional reclaman continuamente decisiones inmediatas y enérgicas, que se toman más fácilmente por un ejecutivo munido de amplias atribuciones.

### 3. *Las formas del presidencialismo*

Debido a su singular naturaleza, nuestro presidencialismo ha provocado encontradas interpretaciones, a tal punto, que se ha convertido en afición de los especialistas latinoamericanos elaborar tipologías para encuadrar cómodamente a las repúblicas de la región. Conocer algunos de los criterios que la doctrina emplea para clasificar al presidencialismo, instruye sobre la realidad latinoamericana y los puntos de vista, harto diversos, que se utilizan para apreciarla.

Según algunos autores el presidencialismo latinoamericano ha dado origen, sobre todo, a formas dictatoriales; en este sentido, Duverger ubica a nuestro presidencialismo dentro de los regímenes autoritarios capitalistas, en el apartado consagrado a las dictaduras conservadoras.<sup>14</sup> Para otros autores nuestros regímenes políticos ocupan una posición intermedia, así Loewenstein afirma que en el ambiente latinoamericano hay configuraciones híbridas o intermedias entre el Estado constitucional y el Estado autocrático,<sup>15</sup> pero también en un interesante artículo sostuvo que el presidencialismo "en las veinte repúblicas latinoamericanas ya no es homogéneo, debido a las diferentes fases de su desarrollo político",

<sup>14</sup> Duverger, *op. cit.*, pp. 485 y ss.

<sup>15</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, pp. 50-51.

pudiéndose distinguir tres tipos de organización: presidencialismo puro; presidencialismo atenuado, parlamentarismo aproximado.<sup>16</sup> Por su parte, Prélot considera el presidencialismo latinoamericano como un régimen mixto derivado de la democracia, que puede ir desde el cesarismo democrático hasta la dictadura pura y simple.<sup>17</sup> Hay también, por último, estudios que ofrecen una tipología con amplia gama de posibilidades, así, Germani resume la evolución de los países en seis estadios sucesivos<sup>18</sup> y Rama propone siete formas que van desde el simple coloniaje hasta las democracias revolucionarias.<sup>19</sup>

Por nuestra parte, creemos que el presidencialismo latinoamericano no puede definirse en función de un solo tipo de régimen político, es evidente que la realidad política ha conducido al régimen presidencial por distintos derroteros. Dentro del cuadro formal del presidencialismo, que ha actuado a manera de continente, existe un contenido plástico y heterogéneo, que se manifiesta en lo que podríamos denominar variantes o formas del presidencialismo.

Para nosotros existen, al menos en el presente siglo y principalmente dentro de la cobertura formal del presidencialismo, las siguientes formas:

Dictaduras oligárquicas.

Dictaduras militares.

Regímenes populistas.

Regímenes democráticos.

Dictaduras oligárquicas. Las dictaduras oligárquicas son una supervivencia del siglo XIX. El poder pertenece en ellas esencialmente a un caudillo apoyado por las fuerzas militares o sus guardias personales, como sucede con los Somoza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay o Duvalier en Haití, aun cuando estas dictaduras todavía puedan durar cierto tiempo, su anacronismo las hará seguramente desaparecer.

Muchos años llevan en el poder estas dictaduras oligárquicas. En Nicaragua, la dinastía Somoza está en el mando desde 1936, la fundó

<sup>16</sup> Loewenstein, Karl. "La Presidencia fuera de los Estados Unidos". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*. México, N° 5, mayo-septiembre de 1949, pp. 15 y ss.

<sup>17</sup> Prélot, *op cit.*, pp. 149-151.

<sup>18</sup> Germani, Gino. "Democracia Representativa y Clases Populares", *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. México, Era, 1973, pp. 14-15.

<sup>19</sup> Rama, Carlos. *Tipología de los regímenes políticos latinoamericanos contemporáneos*. Ponencia al I Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, pp. 14-15.

Anastasio Somoza y la sucedieron sus hijos Luis y "Tachito",<sup>20</sup> en agosto del 75 el general Stroessner acaba de cumplir su vigésimo primer aniversario en el cargo,<sup>21</sup> y a partir de 1957, Haití ha padecido el gobierno medieval de los Duvalier.<sup>22</sup> Las constituciones responden por lo regular a los requerimientos del dictador; así, en la de Paraguay, el artículo 127 exige haber cumplido cuarenta años para ser presidente y el 173 admite la reelección; casi increíbles eran los artículos 196 y 197 de la constitución haitiana en la época de François Duvalier, al cual se le daba "el carácter de presidente vitalicio por haber provocado la única toma de conciencia nacional desde 1804".<sup>23</sup>

Dictaduras militares. Constituyen la forma presidencialista dominante en América Latina; fuera de algunos casos excepcionales, el militarismo impone su presencia por doquier y constituye la principal fuerza gobernante.<sup>24</sup>

Las dictaduras militares latinoamericanas son, por regla general, de carácter conservador. Los regímenes militares de Argentina, Brasil y Chile tienen un carácter crudamente autoritario, se apoyan en poderosos grupos económicos y mantienen a sus países sujetos a una represión general; las relaciones que guardan las fuerzas armadas chilena y brasileña con el régimen norteamericano son excelentes.<sup>25</sup> En ocasiones em-

<sup>20</sup> El destino de la familia Somoza ha estado siempre muy ligado a los intereses norteamericanos, fue precisamente después de una intervención de este país que Anastasio Somoza se convirtió en Jefe de la Guardia Nacional hacia 1933, el año siguiente organiza el asesinato de César Sandino, el gran patriota nicaragüense, y poco después llega al poder donde permaneció veinte años. La omnipotencia de la familia Somoza no sólo se refleja sobre el plan político sino también en los dominios económico y militar.

<sup>21</sup> Desde agosto de 1954, cuando encabezó un golpe de Estado contra Federico Chávez, inauguró la dictadura el general Alfredo Stroessner, que se apoya sobre un ejército de cerca de veinte mil hombres, en los últimos años ha habido roces entre la Iglesia y el Estado, para el futuro podría esperarse la reelección de Stroessner en términos del artículo 173 de la constitución paraguaya o bien que le sucediera en el poder su hijo Gustavo en 1978.

<sup>22</sup> A este respecto: Pierre-Charles, Gérard. *Haití, radiografía de una dictadura*. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1969.

<sup>23</sup> Se consideraba a Duvalier en el artículo 197 casi como un personaje providencial, después de hablar elocuentemente de sus logros en doce incisos, se le declara "Líder indiscutible de la revolución, apóstol de la unidad nacional, digno heredero de los fundadores de la nación haitiana, renovador de la patria; aclamado incondicionalmente por la inmensa mayoría de las poblaciones, ha ameritado ser el jefe de la comunidad nacional sin limitación de tiempo".

<sup>24</sup> Son de interés sobre el tema: Lievwen, Edwin. *Armas y política en América Latina*. Buenos Aires, Ed. Sur, 1960; Horowitz, Irving Louis. "El Militarismo en América Latina", en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, Julio-diciembre 1966, núms. 45-46; "Les Militaires et le Pouvoir en Amérique Latine" en *Le Monde Diplomatique*, N° 256, Juillet, 1975.

<sup>25</sup> Para comprender el proceso histórico que condujo y mantiene a estos paí-

pero, surgen gobiernos castrenses que se reclaman progresistas, como en Perú donde los militares a partir de 1968 han expedido una legislación avanzada y se esfuerza en aplicar medidas reformistas.<sup>26</sup>

En el pasado los movimientos militares eran usualmente de tipo "arbitral", las fuerzas armadas se limitaban a intervenir por un tiempo en la vida política y después volvían a sus funciones específicas; actualmente, empero, son una novedad de la política latinoamericana los movimientos militares de tipo "gubernativo", que se prolongan en el poder y tratan de fundar un régimen político permanente.

Pero no es deseable que sobre el militarismo se funde un régimen político, porque la organización militar no ha sido diseñada para gobernar, su tarea es otra muy distinta y radica en mantener la seguridad interna y la defensa de agresiones externas, en el campo constitucional se capta muy bien la inconveniencia de que el militarismo se torne gubernativo y erija un régimen estable. A los gobiernos militares les resulta muy difícil ajustarse a una constitución y cuando la expiden, la ignoran, ya sea mediante la continua aplicación del estado de sitio o a través de su violación sistemática; así en Brasil está en vigor la Constitución de 1967 reformada en 1969, pero resulta letra muerta por el acta institucional número 5, del 13 de diciembre de 1968, que concede facultades al presidente para disolver el congreso, suspender los derechos políticos de todo ciudadano, amplio poder de remoción de los funcionarios públicos, limitaciones al poder judicial y a las garantías jurisdiccionales; parecida es la situación de Chile donde rige el decreto ley 527 que contiene el estatuto jurídico de la junta militar, de 26 de junio de 1974, documento que deposita en la propia junta el ejercicio de los poderes constituyentes, legislativo y ejecutivo, además otros decretos leyes se han dictado para

ses dentro de dictaduras militares, véanse: Furtado, Celso. "De la república oligárquica al Estado militar". En *Brasil Hoy*. México, Siglo XXI, 1969, p. 1-27; Jaguaribe, Helio. "Brasil: ¿estabilidad social por el colonial-fascismo?" en *Brasil Hoy*, cit., pp. 28-53; Cannabrava, Paulo. *Militarismo e imperialismo en Brasil*. Argentina, Editorial Tiempo Contemporáneo, 1970; Rubinstein, Juan Carlos. *Desarrollo y discontinuidad política en Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1968, Petras, James. *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1971; Costa Pinto, L.A. *Nacionalismo y Militarismo*. México, Siglo XXI, 1969.

<sup>26</sup> Para el caso peruano: Matos, Salazar Bondy y otros. *El Perú actual (Sociedad y política)*. México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1970, Bourricaud, Bravo y otros. *Oligarquía en el Perú*. México, Editorial Diógenes, 1970; Cottler, Francisco. "Crisis política y populismo militar en el Perú", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXII, N° 3, mayo-junio 1970, pp. 737-784; García Belaúnde, Domingo. "Desarrollo constitucional peruano (1966-1975)". *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, año 5, Vol. 5, enero-abril de 1976, pp. 123-165.

clausurar el congreso nacional, suprimir el tribunal constitucional, eliminar las municipalidades, los partidos políticos y los propios registros electorales, para no realizar elecciones.

Regímenes populistas. Bajo el ambiguo y un tanto desdeñoso término de "populismo", se ha colocado a determinados regímenes latinoamericanos en los cuales se mezclan caracteres autocráticos y de participación popular.<sup>27</sup>

El populismo apareció en la región latinoamericana durante el presente siglo. En efecto, los movimientos populistas empiezan a menudear después de la crisis del sistema capitalista de 1929, que produjo un colapso general del Estado oligárquico latinoamericano, con las consecuentes rupturas estructurales y la presencia de ciertas clases sociales emergentes. Fue como respuesta a esta nueva situación que se formó el régimen populista, en un intento de superar la coyuntura y captar las fuerzas políticas que llegaban al escenario social.

Sin embargo, no en todos los países se han articulado regímenes populistas, en virtud de que estos han surgido, como bien lo ha expresado Octavio Ianni, cuando se produce el "fenómeno típico del paso de la sociedad tradicional, arcaico o rural, a la sociedad moderna, urbana o industrial". Efectivamente, con el desarrollo de la sociedad moderna se produce la urbanización, la industrialización y el crecimiento del sector comercial, ahora gravitarán en forma más determinante la burguesía que emana de los sectores privilegiados, los miembros de la clase media (militares, intelectuales, estudiantes) y eventualmente algunos grupos proletarios, cuando logran ejercer presiones irresistibles; por contra, empiezan a deteriorarse las bases mismas del poder oligárquico, el campo pierde importancia ante la ciudad y disminuye también el peso político de los terratenientes.<sup>28</sup>

Pero hacen falta también otras circunstancias adicionales para que prospere el populismo, según la autorizada opinión de Di Tella,<sup>29</sup> quien indica que el poderío de los movimientos populistas tiene fuentes muy

<sup>27</sup> Entre los estudios sobre el tema: Tella, Torcuato di. "Populismo y reforma en América Latina", en *Obstáculos para la transformación de América Latina*. México, FCE, México, 1969, pp. 74-151; Germani, Ianni, Di Tella. *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. México, Ediciones Era, 1973; Ianni, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*. México, Ediciones Era, 1975; Weffort, Francisco. "El populismo en la política brasileña en *Brasil Hoy*, cit., pp. 54-84.

<sup>28</sup> Ianni, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*, cit., pp. 5 y ss.

<sup>29</sup> Cfr. Los artículos de Di Tella en: *Obstáculos para la transformación de América Latina*, cit., pp. 56-57; *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, cit., pp. 47-48.

claras: a) una élite, con motivación *anti statu quo* y situada en los niveles medio o medio alto de la estratificación, b) una masa movilizada a base de “expectativas” o “aspiraciones”, y c) una ideología o un estado emocional ampliamente difundido, con el propósito de crear el entusiasmo colectivo y una especie de “revolución de las expectativas”.

A la realidad política descrita corresponde un tipo determinado de ejecutivo, generalmente un líder carismático sustituto del viejo caudillo, que utiliza un nuevo lenguaje y anuncia medidas reformistas, algunas de las cuales llegan a tener aplicación efectiva. Las ideologías están subordinadas al líder o son de un contenido vago, como el justicialismo peronista, el obrerismo vanguardista o el desarrollismo nacionalista mexicano. Descansa el sistema sobre una “alianza de clases sociales”, cuyo árbitro y principal vínculo es precisamente el ejecutivo, que puede adoptar la forma dictatorial o tener ribetes democráticos.

En síntesis, el Estado populista requiere para aparecer de especiales circunstancias sociales y se apoya “en una constelación de fuerzas políticas heterogéneas y virtualmente antagónicas”.<sup>30</sup>

Se han calificado de populistas los gobiernos de Getulio Vargas en Brasil, 1930-45 y 1951-54, Juan Domingo Perón en Argentina, durante el período 1946-55, Luis Echeverría en México, 1970-76, Paz Estensoro-Siles Zuazo en Bolivia, 1952-64, José María Velasco Ibarra, con cinco períodos de gobierno en Ecuador, 1934-45, 1944-47, 1952-56, 1961 y 1968-72.<sup>31</sup>

Regímenes democráticos. Han operado de manera bastante irregular en los países latinoamericanos los regímenes democráticos, explicable situación porque esta forma de gobierno para florecer requiere de adecuadas condiciones económicas y políticas de las que aún carecemos, pero que debemos afanarnos en alcanzar.

Cuando examinamos la historia latinoamericana pocos regímenes encontramos desgraciadamente que merezcan el calificativo de democráticos o que al menos hayan logrado una mínima participación popular. Entre los esfuerzos hacia la democracia más conocidos están el de Uruguay, por mucho tiempo llamado la Suiza de Latinoamérica, el de Costa Rica que ha logrado mantenerse en calma dentro de una zona convulsionada, los ejemplos de algunos regímenes civiles en Argentina, Colom-

<sup>30</sup> Cfr. Ianni, *op. cit.*, p. 35.

<sup>31</sup> Son ilustrativas de la forma de actuar del gobernante populista las siguientes obras: Cueva, Agustín. “Interpretación sociológica del velasquismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXIII, Vol. XXXIII, N° 3, mayo-junio de 1970, pp. 709-735; Cipia, Alberto. *Perón y el justicialismo*. México, Siglo XXI, 1971. Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. México, Joaquín Mortiz, 1974.

bia, Brasil y Chile; y el caso de México, donde a pesar de la gran influencia del ejecutivo y de un partido dominante, se hacen intentos por liberar la vida política y crece el convencimiento de la necesidad de que todas las fuerzas ideológicas participen en el poder.<sup>32</sup>

Latinoamérica, sin embargo, sigue esperando la vigencia efectiva de las instituciones democráticas: juego de partidos, elecciones periódicas, equilibrio de poderes, respeto a las libertades del hombre. Ciertamente que estos principios suenan a veces como lugares comunes, han sido tan usados y tan pervertidos que se ha empañado su generoso contenido, cuya actualización debe ser prioritaria en todas nuestras naciones, para arribar a regímenes donde pueda ejercerse la libre crítica y el ejecutivo se ciña estrictamente a sus tareas, sin desdoro de su eficacia gubernativa. Si bien sólo hemos logrado establecer regímenes semidemocráticos o cercanos a la democracia, si hasta ahora la democracia total, plena, sigue siendo una quimera, esperemos, pero trabajando generosamente, que se convierta en algo más que una simple forma de gobierno, en una auténtica filosofía de la vida.

#### 4. *Los ensayos parlamentarios*

Los Estados latinoamericanos no han mostrado vocación por el parlamentarismo. Comparten al igual que otros países en vías de desarrollo marcada preferencia por el presidencialismo, régimen que permite una mayor concentración de poder y proporciona instrumentos de control al gobernante en un movedido universo político, por el contrario, el parlamentarismo resulta muy complicado para naciones que no han alcanzado un aceptable grado de madurez cívica, sus reglas del juego resultan difíciles de aceptar, usualmente se rompen dando paso a regímenes de fuerza.

Pero aunque el parlamentarismo no ha triunfado en toda la línea, si

<sup>32</sup> Para informarse acerca de la misión que ha jugado el ejecutivo en estos regímenes, consultar: Bussey, James. *Notas sobre la democracia costarricense*. San José, Editorial Costa Rica, 1968; Davis, Eugene Harold. "La presidencia en Chile" en *Revista de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales*, Año VIII, N° 29, julio-septiembre de 1962; Morado, Raúl. "Las elecciones parlamentarias chilenas en 1965" en *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*, enero-junio de 1967, N° 7, pp. 91-164; Vanossi, Jorge Reinaldo. *Presidencialismo y parlamentarismo en el Brasil*. Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964; Ferreira, Waldemar, "A federação eo presidencialismo no sistema constitucional brasileiro", *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade do São Paulo, 1951; Vol. XLVI; Castro, Jaime. "Funciones del presidente de la república en Colombia", en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*. Bogotá, Vol. XIX, N° 3, Diciembre de 1968, pp. 482-500. Gaxiola, Jorge. "La presidencia de la república", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N° 49, 1963.

ha dejado una herencia importante en el derecho constitucional latinoamericano, donde varias de sus instituciones se han acogido e incluso como régimen político se ha practicado en algunos países.

En las constituciones post-independentistas está presente a menudo la influencia parlamentaria. En Venezuela los textos de 1864, 1874 y 1891, establecieron que los ministros podrían ser censurados por la Cámara de Diputados y por ello estaban obligados a dimitir. Lo propio sucede en Ecuador con la Constitución de 1878, la cual introduce el voto de censura que logra subsistir en ulteriores textos, más tarde, hay que mencionar el proyecto para implantar el parlamentarismo del General Leonides Plaza en 1915. Otros países tuvieron también acercamientos al sistema parlamentario. Haití adoptó elementos de dicho régimen en 1806, 1843, 1859, 1867, Honduras en 1925-1931 y Bolivia en 1931-1937. Perú en 1933 y Cuba en 1940 establecieron una especie de semiparlamentarismo. Uruguay en 1934, Guatemala en 1945 y Venezuela en 1947 acogieron también matices de tal sistema.

Pero han sido ciertos países del cono sur quienes han ensayado este régimen político, Brasil lo instauró de 1838 a 1889 y de 1961 a 1963 y Chile de 1891 a 1924.

La primera ocasión en que funcionó el régimen parlamentario en Brasil fue durante el Imperio, aunque la constitución que rigió a ésta no lo mencionaba siquiera, fue resultado de una evolución consuetudinaria a la que contribuyó el propio monarca Pedro II, con el uso moderado de sus prerrogativas y el juego hábil entre conservadores y liberales.

En el ambiente político, según relata Arinos de Melo Franco, había también condiciones favorables al parlamentarismo:

La generación de hombres públicos que creó la constitución del imperio era en la mayoría, y por los representantes más prestigiosos, partidaria del régimen monárquico parlamentario y moderado. Había sin duda elementos más radicales o exaltados, que preconizaban una democracia avanzada y soñaban con la república, aunque muy raramente lo proclamaban. Pero tales elementos eran tenidos por medio-extravagantes y no ejercían influencia efectiva en los acontecimientos.<sup>33</sup>

Mediante la Constitución de 1824 se había establecido un régimen semiabsolutista que poco a poco se fue adaptando al mecanismo delicado del gobierno parlamentario; en efecto, este sistema se originó —ha dicho

<sup>33</sup> Arinos de Melo Franco, Alonso. "El constitucionalismo Brasileño en la primera mitad del siglo XIX", en *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México, UNAM, 1957, T. I. p. 289.

Rodríguez Alves Filho— de un modo empírico y no en el texto constitucional, en cuanto lo hizo posible una práctica inveterada: el reconocimiento tácito de la responsabilidad de los ministros y su consecuente dimisión.<sup>34</sup> Los primeros precedentes se producen en 1838 y 1843, en la primera fecha hubo dimisión colectiva del gabinete encabezado por Bernardino Vasconcelos y en la segunda de Aureliano de Souza, ministro de negocios extranjeros que había sido censurado por la cámara; más tarde, estos precedentes condujeron a la regla general, bajo el reinado de Pedro II, 35 ministerios cayeron por voto de censura o moción de desconfianza y cinco gabinetes renunciaron espontáneamente.

Superaron los brasileños agitados momentos históricos durante la vigencia del parlamentarismo, como la regencia, la abolición de la esclavitud o la guerra con Paraguay, pero el ocaso de la monarquía arrastró también consigo a dicho régimen político, concluyendo en 1899 con la implantación de la república.

Volvió a surgir el sistema parlamentario como consecuencia de la famosa crisis de 1961, cuando el presidente Janio Quadros renunció intempestivamente las fuerzas armadas intentaron impedir que el vicepresidente Goulart asumiera el cargo.

Con el propósito de evitar el golpe de Estado, el congreso aprobó una enmienda constitucional que establecería el régimen parlamentario,<sup>35</sup> el 2 de septiembre del año arriba referido, la que recogía además los anhelos nunca desaparecidos de implantar de nuevo un sistema que tan gratos recuerdos había dejado. Se regularon en la enmienda las características típicas del régimen parlamentario: ejecutivo bicéfalo compuesto por el presidente de la República y el presidente del consejo de ministros, ambos funcionarios elegidos por el congreso; ministros de Estado que pueden ser objeto de una moción de censura o de una moción de desconfianza por parte del legislativo, si así sucede se les separa del cargo; disolución de la cámara de diputados, cuando el consejo de ministros carece de apoyo parlamentario el presidente de la República puede disolver la cámara de diputados y convocar a nuevas elecciones; varios artículos de la enmienda aluden expresamente, además, al establecimiento del sistema parlamentario.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Cfr. F. Rodríguez Alves Filho. *O que é parlamentarismo*. São Paulo, Editorial Obelisco, 1961 pp. 58-59.

<sup>35</sup> A la reforma se le conoció con el nombre de "Enmienda Pilla", en razón de que el proyecto original se debió al veterano Diputado Parlamentarista Raúl Pilla, quien lo había presentado a la Cámara el 6 de julio de 1961, con el apoyo de la mayoría de los legisladores.

<sup>36</sup> Para el texto de la Enmienda y comentarios, véase: Rodríguez Alves, *cit.*, pp. 87 y ss; también Vanossi, *Presidencialismo y parlamentarismo*, *cit.*, pp. 51 y ss.

No funcionó el régimen parlamentario como solución de compromiso, sólo tuvo una duración de un año y cinco meses. En el propio presidente Joao Goulart —deseoso de recuperar sus facultades perdidas— encontró en el parlamentarismo su principal oposición, aquél desató una intensa campaña publicitaria y logró suprimir el sistema el 22 de enero de 1963.

En Chile se conoce como república parlamentaria al período que se extiende de 1891 a 1924, desde la derrota del presidente Balmaceda hasta la revolución militar que hace salir del país al presidente Alessandri.

Durante los años que comprende la república parlamentaria, el congreso adquirió marcado predominio sobre el ejecutivo, como resultado de la interpretación de la Constitución de 1833 en sentido favorable a las cámaras.

Muy agitada fue la política chilena bajo el parlamentarismo. Los partidos políticos aumentaron en número, formaban fugaces coaliciones y alianzas; en el parlamento se proyectaba esta situación y los ministerios variaban frecuentemente, entre 1891 y 1920 hubo 80 cambios (además de los parciales), el promedio de los ministerios fue de cuatro meses diez días; al presidente, ocupado en sortear las maniobras de los grupúsculos legislativos, poco tiempo le quedaba para los problemas fundamentales.

Sobre las consecuencias del parlamentarismo chileno, Silva Bascuñán, expresa:

No es raro que, si las condiciones del juego parlamentario no permiten la continuidad de la gestión ministerial, los problemas retarden en su solución y no tengan ninguna, acumulándose unos sobre otros como inquietante amenaza para el porvenir nacional. Son tiempos en que se gobierna con el criterio de don Ramón Barros Luco, para quien, según se contaba, no cabía inquietarse porque de los problemas que enfrenta el Estado noventa y nueve se deciden solos y uno no tiene solución alguna.<sup>37</sup>

En tales condiciones, al pecado de origen del parlamentarismo que había nacido oponiéndose a los deseos progresistas de Balmaceda, se sumó la ineficiencia política y la ausencia de una obra gubernativa consistente, facilitando todo ello los propósitos del presidente Alessandri que inclinó la balanza a favor del presidencialismo.

##### 5. *El ejecutivo colegiado en Uruguay*

El constitucionalismo uruguayo ha sido rico en experiencias sobre el ejecutivo durante el presente siglo, aunque definitivamente la más intere-

<sup>37</sup> Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de derecho constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, T. II, p. 46.

sante y original corresponde al ejecutivo colegiado ensayado por dos ocasiones. De 1919 a 1933 se estableció un ejecutivo dual con base pluralista, posteriormente, entre 1952 y 1967 gobernó un Consejo Nacional compuesto de 9 miembros.

Para entender el porqué de la implantación del colegialismo en Uruguay, debemos recordar que a esta forma organizativa se le han señalado varias ventajas teóricas: impedir el poder excesivo de un solo hombre, introducir la deliberación y la reflexión en el acto ejecutivo, hacer participar a las distintas fuerzas políticas e incluso a la oposición en la acción gubernamental. Algunas de estas ventajas sirvieron de justificación para instaurar el ejecutivo colegiado en el pequeño país sudamericano.

Coincidió la aparición del colegialismo con un período de prosperidad excepcional en la vida uruguaya. En el debut del siglo xx, Uruguay era un oasis de paz, la industria estaba en expansión, el presupuesto gubernamental y los salarios en aumento, la ganadería experimentaba un mejoramiento sensible. A más de ello, arriba al gobierno don José Batlle y Ordóñez, presidente entre 1903-05 y 1911-15, con quien concluye el caudillismo y durante cuya gestión se realizan importantes reformas sociales.

Fue precisamente el presidente Batlle y Ordóñez, político de influencia notable en la trayectoria de ese país, el principal promotor de las ideas del ejecutivo colegiado, mismas que había conocido en Suiza durante los cuatro años que siguieron a su primer período gubernamental, tales ideas se le antojaban un antídoto contra el caudillismo, porque el ejecutivo era ejercido en forma tan fugaz que no daba tiempo para la ambición de perpetuarse en el poder.

Para difundir dicha concepción, en marzo de 1913 publicó sus *Apuntes sobre el colegiado*,<sup>38</sup> en los cuales proponía una junta de gobierno de nueve miembros, para sustituir el ejecutivo presidencial hasta entonces imperante. Provocaron los apuntes una honda división del país en tendencias colegialista y anticolegialista, confrontación que terminó mediante el pacto de los partidos en 1918, por el que ambas tendencias cedieron parcialmente sus aspiraciones y llegaron a una solución intermedia que mezclaba la forma presidencial y la colegial.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Estos "Apuntes" fueron publicados originariamente en el periódico *El Día*, el 4 de marzo de 1903. Algunos datos sobre las ideas de Batlle, en: Demicheli, Alberto. *El poder ejecutivo*. Buenos Aires, Editorial de Palma, pp. 97-98; Gros Espiell, Héctor. *Evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo, 1966.

<sup>39</sup> En un principio, las ideas colegialistas produjeron una escisión dentro del propio Partido Colorado, que era el de Batlle, así como la oposición del Partido Nacional. El pacto de los partidos se dio entre el Nacional y la fracción del Co-

La Constitución de 1918, que entró en vigor al año siguiente, estableció un poder ejecutivo que se denominó "dual" o "bicéfalo";<sup>40</sup> en cuanto se dividía en dos órganos separados e independientes: la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración.

Al presidente de la República, que se elegía directamente para un período de cuatro años, correspondía la representación del Estado en lo exterior y en lo interior, consecuentemente designaba y dependían de él los ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina y del Interior.

Al consejo de nueve miembros, que era también de elección popular y se renovaba por tercios cada dos años, correspondían los ministros de Instrucción Pública, Obras Públicas, Finanzas, Bienestar Público, Industria, Salubridad y Trabajo.

Los conflictos de poderes eran seguros entre los dos órganos, mediante la nueva fórmula —decían los opositores— surgía algo así como el rey en París con su corte y los protestantes en la Rochela con su parlamento, su ejército y sus plazas fuertes. Mientras no hubo dificultades el sistema pudo funcionar, pero cuando la depresión económica de los años 30 afectó a Uruguay, presionando al gobierno por el creciente desempleo y la inactividad del Consejo, el presidente Gabriel Terra dio golpe de Estado en 1933.

Nunca se resignó la tendencia batllista a la solución de compromiso que había obtenido en 1918, la semilla colegialista fructificó otra vez merced a la reforma constitucional de 1952, que depositó el órgano ejecutivo en un Consejo Nacional de Gobierno, fórmula colegialista integral y no una solución híbrida como la que anteriormente se había logrado.<sup>41</sup>

El Consejo Nacional de Gobierno se componía de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo y que duraban en su mandato cuatro años; seis miembros correspondían al partido mayoritario y tres al minoritario, al término de su cargo tenían que pasar cuatro años para poder ser reelectos. La presidencia del Consejo se ejercía rotativamente,

lorado que había permanecido fiel a Batlle; el primero obtuvo un ejecutivo unipersonal mediante el presidente y la segunda el colegialismo a través del Consejo, fue entonces una solución de compromiso.

<sup>40</sup> Cfr., entre otros, Demicheli, *op. cit.*, pp. 95 y ss.; Gros Espiell, Héctor. "El ejecutivo colegiado en Uruguay", en *Revista de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés*. La Paz, enero-diciembre de 1964, núms. 46-47, p. 93.

<sup>41</sup> Para este ejecutivo colegiado, véanse: Ollero, Carlos. "Uruguay. La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951: el ejecutivo colegiado", en *Revista de Estudios Políticos*, Vol. XVII, N° 62, 1952, pp. 139-155; Cortiñas Pelaez, León. "La afirmación de la colegialidad integral en la Constitución de 1952", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 64, Nos. 7-8-9, pp. 189-218; Gros Espiell, Héctor. *Evolución constitucional y El ejecutivo colegiado*, *cit.* pp. 90 y ss.

durante un año cada uno, por los cuatro miembros procedentes de la mayoría; el carácter de presidente no concedía ningún *status* especial, era simplemente el director del debate en el cuerpo colegiado, ni siquiera tenía voto de calidad ya que en caso de empate fue un consejero más, por eso en aquella época se decía que el poder presidencial había quedado reducido al poder de "tocar la campanilla". Los consejeros nacionales, a diferencia de los consejeros suizos, no estaban a cargo de las diferentes carteras, éstas correspondían a los ministros, colaboradores inmediatos nombrados por el voto mayoritario del propio Consejo.

Con el ejecutivo de 1952 sucedió la constante política uruguaya señalada por Marvin Alisky, "el rechazo del sistema de presidencia pluralista durante las épocas críticas",<sup>42</sup> de este modo mientras la lana y la carne —principales exportaciones uruguayas— se mantuvieron a un buen precio internacional, el colegialismo funcionó, pero tan luego disminuyeron esos precios y apareció también la inflación, el sistema se desplomó, sustituyéndolo el presidencialismo en 1964.

#### 6. *El ejecutivo en Cuba*

Cuba fue el último país latinoamericano en liberarse de la dominación española y el primero en llevar a cabo la revolución socialista. Su derecho constitucional refleja esta atormentada y a la vez generosa trayectoria histórica; en una primera fase se organiza el país según los lineamientos del estado liberal burgués, estableciéndose el presidencialismo en la Constitución de 1901 y el semi-parlamentarismo en la de 1940; una segunda fase, marcada por el triunfo de la revolución cubana, corresponde al Estado Socialista, regido en principio por la ley fundamental de 1959 y ahora por la Constitución de 1976.

Las primeras constituciones cubanas fueron expedidas durante las guerras de independencia,<sup>43</sup> pero la primera con vigencia plena fue la de 1901, aprobada durante la ocupación norteamericana, la cual estableció un gobierno presidencial con su tradicional suma de facultades, pero añadiéndole atribución para suspender las sesiones del congreso; como apéndice de la contribución figuró la famosa Enmienda Platt, que otorgaba el derecho de intervención al gobierno norteamericano e imponía vergonzosas obligaciones a la nación cubana.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Alisky, Marvin. "El rechazo del sistema de presidencia pluralista para los partidos políticos uruguayos, durante las épocas críticas", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México, UNAM, enero-marzo de 1969, N° 55, pp. 79 y ss.

<sup>43</sup> Tales constituciones fueron: Constitución autonómica, 1897; Constitución de Guáimaro, 1869; Constitución de Baraguá, 1878; Constitución de Jimaguayú, 1895; Constitución de La Yaya, 1897; Constitución Provisional de Santiago de Cuba, 1898.

<sup>44</sup> Esta enmienda fue presentada en el senado americano por Orville H. Platt y

A la constitución anterior siguieron las efímeras leyes constitucionales de 1934 y 1935, la primera que atenuó el régimen presidencial al depositar el ejecutivo en el presidente y su consejo de ministros y la segunda que retorna al presidencialismo.

Mediante la Constitución de 1940, se instaura un gobierno que Lazcano y Masón llamó "semi-parlamentario",<sup>45</sup> dado que el poder ejecutivo "se ejerce por el presidente de la República con el consejo de ministros" y además por las relaciones de este consejo con el congreso. El presidente toma sus decisiones "asistido" del consejo de ministros; tales ministros pueden ser con cartera o sin cartera y se designan libremente por el presidente, quien también confiere a uno de ellos la categoría de primer ministro. Tanto los ministros como el propio consejo son responsables de los actos de gobierno ante el congreso, el cual puede negarle su confianza y obligarlos a dimitir. En la práctica, el sistema funcionó con predominio del presidente, pues el primer ministro fue una figura decorativa, además el poder del congreso para retirar a un ministro resultó inocuo, como en 1947 que se votó una moción de censura contra el ministro de Educación a las 5 de la tarde, a las ocho dimitió, pero a las 11 era otra vez ministro sin cartera designado por el presidente.

Todas las constituciones mencionadas pertenecen a la fase en que prevaleció la fuerte influencia norteamericana, que imponía a los gobernantes en Cuba y la había convertido en un antro de juego para los aventureros internacionales.

Un viraje radical se produjo con la revolución cubana, que liberó a esa nación del imperialismo y está poniendo en práctica importantes reformas sociales.

Inmediatamente después de que triunfó la revolución, se dictó la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959,<sup>46</sup> que estuvo varios años en vigor y había establecido una especie de dictadura del proletario, régimen que según el marxismo es una etapa necesaria de transición entre el régimen capitalista y socialista, pero que se había implantado también ante serias amenazas externas.

En el texto referido se fundían los poderes legislativo y ejecutivo, apoyados en la asamblea general del pueblo y en el referendo previsto en el artículo 98. El poder ejecutivo lo seguía ejerciendo —como en la

sancionada por el presidente de ese país como una ley de emergencia para Cuba, la cual tuvo que aceptarla para liberarse del gobierno de ocupación. Contra esa injusta ley lucharon durante muchos años los patriotas cubanos.

<sup>45</sup> Lazcano y Masón, Andrés María. *Las constituciones de Cuba*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1952, p. 117.

<sup>46</sup> A este respecto se consultó la edición oficial del Ministerio de Justicia de Cuba, con todas las modificaciones introducidas hasta el 13 de junio de 1973.

Constitución de 1940— el presidente en unión del consejo de ministros; la diferencia fundamental radicaba en que el congreso había sido suprimido y el poder legislativo estaba depositado en el consejo de ministros, circunstancia que aumentaba la influencia del presidente porque a dichos ministros los designaba directamente. Sin embargo, como es de sobra conocido, las cosas en la realidad eran y son algo distintas, el poder lo ejerce efectivamente Fidel Castro, primer ministro y secretario general del Partido Comunista.

Desde el 24 de febrero de 1976 está en vigor un nuevo texto fundamental, que ha incorporado a la república de Cuba al constitucionalismo socialista.<sup>47</sup> La tardanza para dictar una constitución de corte socialista se debió, según la opinión de Reynaldo Chalbaud, a que los ductores del proceso revolucionario aspiran a construir un sistema propio, que acomode la ideología marxista-leninista a la idiosincracia, costumbre y valores del pueblo isleño, para así establecer para el futuro un “socialismo a la cubana”. En tales circunstancias, el proceso de institucionalización jurídica, tenía que ser necesariamente lento, en virtud de que era menester realizar ciertas tareas previas como educar al pueblo y estructurar algunas instituciones políticas, cual es el caso, por ejemplo, del partido comunista.<sup>48</sup>

Los principales órganos del Estado, regulados en el capítulo VII de la Constitución, son la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo del Estado y el Consejo de Gobierno; el primero es el órgano legislativo y en los otros dos se deposita el ejecutivo. Guardan semejanza estos órganos con los de la Constitución Soviética de 1936, que allá se denominan —en el mismo orden— Soviet Supremo, Presidium y Consejo de Ministros.

Coinciden los textos constitucionales mencionados en muchos otros puntos: ambos documentos adoptan expresamente el sistema de economía planificada, en cuanto otorgan al Estado competencia amplia para dictar un plan al que deberá sujetarse la vida económica y social, artículos 16 de la cubana y 11 de la soviética; conceden al Partido Comunista el carácter de “fuerza” o “núcleo” dirigente de la sociedad y del Estado, en torno al cual se agrupan las diversas organizaciones de trabajadores y de campesinos, artículos 5 y 126; gran parecido existe, por último, en

<sup>47</sup> El anteproyecto fue publicado en *El Día*, sección testimonios y documentos, suplemento N° 60, 25 de abril de 1975. Sin mayores modificaciones, se le aprobó el 24 de febrero de 1976, para el texto constitucional definitivo también *El Día*, sección de testimonios y documentos, de fechas 26, 27 y 28 de julio de 1977.

<sup>48</sup> Cfr. Chalbaud Zerpa, Reynaldo. *El nuevo sistema constitucional socialista cubano*. Mérida-Venezuela, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 1976, pp. 9 y ss.

la formulación de los postulados ideológicos y del catálogo de derechos humanos, capítulos I, V y VI del texto cubano en relación con el I y X del soviético.

Salvador VALENCIA CARMONA  
Investigador de Tiempo Completo  
Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM.