

por Ramón Díaz

"Hay una idea" escribe Publius, mi mentor, esta vez por la

Director Responsable:
Ramón Díaz

Editor:
Danilo Arbilla

Directorio:
Ramón Díaz, Manfredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil y Danilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción:
Miguel Arregui.

Información política: Gerardo Maronna, Claudio Paolillo, Alejandro Nogueira, Alfonso Lessa y Luis Casal Beck. **Información económica:** Efraín Mannise. **Indicadores económicos:** Javier de Haedo (coordinador), Alejandro Echegorry, Roberto Paulier, Carlos Mermot y Carlos Rey. **Información nacional:** Alvaro Gíz, Alvaro Amoretti y Gabriel Recarte.

Información internacional: Yarina Olivera, Servicios especiales de "The Washington Post", "Los Angeles Times", "The Guardian" DPA y ANSA. **Cultura y espectáculo:** Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fattoruso y Barbel Puig (columnistas), Jorge Castro Vega (teatro), Alvaro Sanjurjo Toucon (cine) y Enrique Hetzel (jazz).

Medicina: Jean Richard. **Deportes:** Mauricio Fernández Reyes. **Columnistas:** Juan Carlos Paulier (fútbol) y Arsenio Motolko (tenis). **Humor:** Kid Gragea, Aldo Cammarota y Leslie.

Archivo: Florencia Herrera. **Fotografía:** Milton Cea. **Diagramación:** Nelson García Serra. **Corresponsales:** Félix Carreras (Argentina), y José Pedro Ortiz (columnista).

Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Búsqueda es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079. Con domicilio en Av. Uruguay 1023, tels. 906435, 906376, 906337 y 905664. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta N\$ 250. Impreso en Talleres Gráficos de IMPRESORA POLO LTDA. Paysandú 1179 - Tel: 90.80.17 - D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

A la manera de Publius (3):

¿Debilitarlo o limitarlo?

pluma de Hamilton, "que no carece de defensores, de que un ejecutivo fuerte es incompatible con el espíritu del gobierno republicano". Y pasa en seguida a sostener que es una idea errónea, ya que, para él, la energía del Ejecutivo es una nota esencial del buen gobierno. A título de demostración, expresa:

"Un Ejecutivo débil implica una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil del gobierno es sinónimo de mala ejecución; y un gobierno mal ejecutado, sea cual fuere el juicio que mereciere en teoría, debe ser, en la práctica, un mal gobierno". (*Federalista*, N° 70).

¿No es esto obvio? Sin embargo, entre nosotros, las demandas de enmendar a la Constitución para quitarle fuerza al Ejecutivo ha sido el **Leitmotiv** de nuestra agitada historia constitucional. Nuevas variaciones de él integran conspicuamente el programa que está a punto de interpretarse. Quiero sugerir hoy que esa persistencia en el error, según a mí me parece ser el caso, tiene origen en la confusión de dos conceptos que deberían separarse.

Parece innegable que la preocupación que debe haber impulsado esa clase de iniciativas tiene que centrarse en el valor **libertad**. Se propone que debilitemos el Ejecutivo para ser más libres, o correr menos riesgo de ser tiranizados. Ese es un objetivo benemérito, que todos abrazamos con entusiasmo. Pero todavía está por verse que las iniciativas que se formulan en este marco sean efectivamente favorables a la libertad.

Detengámonos un momento a inquirir qué es lo que hasta ahora se ha hecho, o se ha propuesto hacer, con ese fin. El

proyecto principal a lo largo de la presente centuria ha sido, por supuesto, el del Ejecutivo colegiado. Los efectos de esta forma sobre el vigor de la institución son notorios, pero no resisto la tentación de volver a citar a Publius, que en el mismo lugar expresa:

"La decisión, la actividad, el secreto y la prontitud caracterizan por lo general la conducta de un hombre en grado mucho más eminente que la conducta de cualquier número mayor; y en proporción igual al aumento de ese número aquellas virtudes deben decaer".

Sin duda esto es tan obvio como Publius creía, pero, entonces ¿qué es lo que los colegialistas se proponían? Supongamos que la seguridad del Estado estuviese amenazada por un foco subversivo. El Ejecutivo es a la sazón pluripersonal. Ante el peligro, se cita al cuerpo, y cuando por fin éste puede reunirse —no digamos nada si fuera en enero, o por Pascua— se pone a deliberar. No nos extrañaría que algún miembro sostuviese que las pruebas eran insuficientes, y propusiese el nombramiento de una comisión. Mientras tanto, secretarios, taquígrafos y ujieres estarían al tanto de todo. Sin duda, las noticias sobre la represión le tomarían a ésta misma una clara delantera... ¿Para qué continuar?

Pero, ¿qué es lo que los partidarios del Colegiado, que vaya si los ha habido, deseaban alcanzar con la reforma? Imaginemos ahora sentado en la butaca presidencial a un varón ambicioso, que trama un atentado a las instituciones para perpetuarse en el poder. Por descontado, la configuración colectiva del Ejecutivo contribuiría notablemente a alejar

ese peligro. Naturalmente, el peligro prevenible por tal medio sería el de que el golpe de estado lo diera la cabeza del gobierno como tal, no de que alguien de dentro o fuera del gobierno lo hiciera. Pero, de todos modos, esa clase de inquietud vuelve menos incomprensible la idea del Colegiado. Análogamente, supongamos que tenemos al mismo villano instalado en la casa de gobierno, sólo que ahora no piensa en hacerse dictador, sino en usar los poderes regulares de su cargo con fines espurios. Lo que los juristas llaman **desvío de poder**. Pues bien, el Ejecutivo pluripersonal, que obliga a la justificación de las iniciativas de cada miembro frente a sus pares, y a la consiguiente deliberación, resultaría una salvaguardia eficaz contra esa amenaza.

En estos dos primeros ejemplos vemos a la forma pluripersonal del Ejecutivo como un obstáculo contra la ilegalidad. El otro efecto posible de la institución consiste en la "despopularización" del Ejecutivo. O su "anonimización". O su "funcionarización". El peligro de un carismático que movilice a las masas al margen de la Constitución obviamente disminuye. Naturalmente, la posibilidad de un liderazgo que inspire a la población y logre disponerla para cumplir esfuerzos y tareas desusadas se reduce **pari passu**. Evidentemente, a Hitler se le habrían simplificado mucho las cosas si Winston Churchill hubiera sido solamente miembro de un consejo de gobierno.

Otra forma en que se ha buscado entre nosotros debilitar a la Presidencia es descentralizando la administración. Las empresas estatales tienen un grado notable de autonomía.

Luego de participar en el nombramiento de los directores junto con el Senado, es muy poco lo que el Ejecutivo puede hacer al respecto, por flagrante que sea la ineficiencia de su gestión. Apenas si puede formular objeciones a la política de los directores y eventualmente pedir al Senado su remoción. Respecto de las empresas del ámbito docente, ni siquiera posee esos debilísimos poderes. La idea madre, a saber, según parece, que si los entes comerciales, industriales y pedagógicos se mantienen independientes de la Presidencia, entonces no sufrirán politización y serán, en cambio, eficientemente gobernados, debe ser de las ideas menos sensatas que haya deformado la constitución de ningún país. Casi le da a uno vergüenza mencionar que ninguna otra ha experimentado como ella tantas y tan terminantes refutaciones en el plano de los hechos.

Otra idea, que ha recibido mucha menos consagración en la carta constitucional, pero que actualmente despierta gran entusiasmo en medios políticos, es la de intensificar los elementos de parlamentarismo que comenzaron a implantarse **de jure** en 1934. Se ha insistido por ejemplo, en la propuesta de que el nombramiento del gabinete ministerial debería ser sometido a la previa aprobación parlamentaria. Un Presidente minoritario, como luce que van a ser los uruguayos por algún tiempo, se verían obligados a negociar alguna forma de acuerdo, en detrimento de sus propias orientaciones y de la plataforma electoral con que una mayoría relativa le habría elevado a la primera magistratura.

Claramente se trata de algo diferente de lo anterior. Un gobierno de consenso no es en sí mismo favorable ni desfavorable a la libertad. Depende de las circunstancias. En las circunstancias específicas del Uruguay de hoy yo me atrevería a insinuar que lo contrario sería más probable. De lo que aquí se trata es de la idea de que es lícito presumir la buena calidad de una política diseñada con el consentimiento general de todas las corrientes de opinión. Es una idea sumamente importante, tal vez más que cualquier otra de nuestro presente político, pero no tiene que ver específicamente con la libertad. De modo que su análisis podrá quedar para más adelante sin que se corte el hilo de nuestro discurso.

Inquiramos ahora qué otras innovaciones podrían proponerse en la estructura institucional, poniendo los ojos en la consolidación y ampliación de la libertad. Por de pronto, yo excluiría todas las iniciativas que entrañasen un debilitamiento de la capacidad del Presidente para decidir y actuar con prontitud y firmeza. Al afirmarlo tengo muy vívidamente en cuenta que las últimas décadas han multiplicado los casos en que la libertad ha sido amenazada por centros de poder distintos de la Presidencia de la República. Desde dentro del Estado y desde fuera. Amenazas, por ejemplo, procedentes de la guerrilla y la delincuencia común. Yo aspiraría a que la Presidencia de mi país no experimentara trabas excesivas para proteger mi libertad contra semejantes peligros. Además me opondría a todas las iniciativas que, al cercenar potestades de la Presidencia, nublaran la visión de la ciudadanía en cuanto a su responsabilidad por el funcionamiento global del aparato estatal, instancia ésa que refuto esen-

(pasa a la pág. 30)

A la manera de Publius

(viene de pág. 2)

cial entre los mecanismos del sistema republicano.

Lo que yo sí querría cambiar en la estructura institucional, con los ojos puestos en la libertad, no es la fuerza del Ejecutivo, que hoy considero insuficiente por razones que ya he dicho y otras que expondré en futuros artículos, sino el ámbito de funcionamiento del Ejecutivo y del Estado. Por ejemplo, no tengo ninguna duda de que los uruguayos seríamos más libres si el Estado no estuviera guarnecido de una batería de monopolios. El que los monopolios los maneje el Ejecutivo o los entes autónomos me interesa poco y nada. Me interesaría en cambio sobremanera que el gobierno no pudiera seguir metiéndome la mano en el bolsillo para aplicarme el impuesto inflacionario, sin la garantía de la aprobación parlamentaria. Conceptúo de la mayor importancia que el Presidente no pueda cerrar periódicos por su propia decisión, independientemente de los periódicos de que se trate. Pienso que todos seríamos más libres si las radios y canales de televisión tuviesen la propiedad de las respectivas frecuencias, y no estuviesen sujetos al temor —que un concesionario

confesó recientemente— de perder sus privilegios si suministran al público información que no sea del agrado de la Administración. Etcétera.

Repárese que nada de esto afecta la capacidad del Ejecutivo para actuar con eficacia y prontitud dentro de la órbita de las competencias que se le reconozcan. No conduce este enfoque hacia un Ejecutivo débil, sino ante un Ejecutivo limitado. Que es como debe ser el Ejecutivo integrante de un gobierno limitado. Que es la única clase de gobierno compatible con el Estado de Derecho.

¿Cómo se hace efectiva la protección de la libertad de las personas frente al gobierno? ¿Cómo se mantiene a éste dentro de las limitaciones constitucionales y legales? Por supuesto, mediante la acción de la Justicia. Es decir, gracias a la intervención del poder del Estado de que menos se habla entre nosotros, y donde nuestras carencias son máximas, pero de cuyo desarrollo y perfeccionamiento debemos esperar más, si es que algún día hemos de aproximarnos al ideal —que por ahora para los uruguayos no es más que eso— de un Estado de Derecho. Que en buen romance significa ni más ni menos que un país libre.