



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 31, julio-diciembre 2014

¿PRESIDENCIALISMO O PODER EJECUTIVO AMBIVALENTE? DE LA PERTINENCIA DE LA NOCIÓN JURÍDICA PARA EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA

PRESIDENTIALISM OR AMBIVALENT EXECUTIVE POWER? ON THE PERTINENCE OF THE LEGAL NOTION TO STUDY LATIN AMERICA'S POLITICAL SYSTEMS

Jean-René GARCIA*

RESUMEN: A pesar de los límites imprecisos del término “presidencialismo”, esta noción permite agrupar fenómenos muy diversos relativos a la afirmación del poder presidencial en un mismo proceso. Pero al hacerlo, discrimina las especificidades del régimen presidencial que, al hacer del jefe de Estado un jefe del Ejecutivo, amalgama la interrogante del poder de ejecución (por definición, subordinado) y la del poder del Estado (por definición, soberano y supremo). Este artículo tratará de analizar, a partir del ejemplo de las últimas reformas constitucionales efectuadas en Bolivia, Ecuador y Venezuela, la pertinencia del uso de la noción de Poder Ejecutivo ambivalente en el estudio de los sistemas constitucionales de América Latina.

Palabras clave: presidencialismo, Poder Ejecutivo ambivalente, sistemas políticos, Bolivia, Ecuador, Venezuela, reforma constitucional.

ABSTRACT: *In spite of the vague outline of the notion, the term “presidentialism” allows to regroup various occurrences related to the affirmation of the presidential power within the same process. But by doing it, this notion discriminates the presidential system’s specificities that, by converting the head of the State into the head of the Executive branch, mingles the question of the power of enforcement (subordinated by definition) and the power of the State (sovereign and supreme by definition). Through the study of the latest constitutional reforms made in Bolivia, Ecuador and Venezuela, this paper will analyze the pertinence of the use of the notion of ambivalent executive power in the study of Latin America’s constitutional systems*

Descriptors: *presidentialism, ambivalent executive power, political systems, Bolivia, Ecuador, Venezuela, constitutional reform.*

* Profesor de Derecho en la Universidad Paris 13 Sorbonne-Paris-Cité.

I. INTRODUCCIÓN

Al focalizarse en la noción de “presidencialismo”, con el fin de calificar los regímenes “híbridos” de América Latina, con frecuencia los constitucionalistas han quedado cegados por las apariencias de inestabilidad de dichos regímenes. A pesar de los límites imprecisos de esta noción, el término de “presidencialismo” permitía agrupar fenómenos muy diversos relativos a la afirmación del poder presidencial en un mismo conjunto. Pero al hacerlo, discrimina las especificidades del régimen presidencial que, al hacer del jefe de Estado un jefe del Ejecutivo, amalgama la interrogante del poder de ejecución (por definición, subordinado) y la del poder del Estado (por definición, soberano y supremo).

Volviendo a las fuentes de la teoría del Poder Ejecutivo, podemos revelar la manera como el constitucionalismo moderno en América Latina trató de conciliar fuerza y legitimidad gracias a una evolución histórica específica, colocando al Poder Ejecutivo en el centro de la resolución de esta antinomia. En esta dinámica, el concepto de “Poder Ejecutivo ambivalente”, tal como Harvey Mansfield lo analizó en la mayoría de las innovaciones del constitucionalismo estadounidense, es el resultado de esta posición de conjunción en la cual se encuentra el jefe de Estado.¹ El autor precisa: “La belleza del Poder Ejecutivo es entonces la de estar subordinado sin estarlo, débil y fuerte al mismo tiempo. Puede ir donde la ley no tiene su lugar y paliar así sus deficiencias sin dejar de ser subordinado a esta. Debido a esta ambivalencia del Ejecutivo moderno, su fuerza puede ser útil para las Repúblicas sin ponerlas en peligro”.²

Continuando este análisis, podemos decir que el Poder Ejecutivo ambivalente está subordinado al derecho emitido por una autoridad diferente a la suya, es decir, por el Poder Legislativo o el poder constituyente. Por otro lado, la misión del Poder Ejecutivo de ejecutar la ley y de aplicar el derecho le confiere un rol que necesariamente le atribuye competencias *sui*

¹ Podemos definir el término “ambivalencia” como sigue: “la condición de aquello que consta de dos componentes de sentido contrario o, aun mejor, como la condición de aquello que se presenta bajo dos aspectos acumulativos sin que haya necesariamente oposición”. Rey-Debove, Josette y Rey, Alain, *Le nouveau petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, París, Éditions Le Robert, mayo de 2005, pp. 77 y 78.

² Mansfield, Harvey C. Jr., *Le prince apprivoisé, de l'ambivalence du pouvoir*, París, Fayard, Collection l'Esprit de la Cité, 1994, p. 11.

generis. Ahora bien, estas competencias no están determinadas ni por la ley ni por la Constitución.

Para entender este cambio de paradigmas en la teoría constitucional, proponemos volver al estudio de los límites de la noción de “presidencialismo” que ha sido frecuentemente empleada para calificar los regímenes latinoamericanos (II), antes de privilegiar el análisis de las bases teóricas del Poder Ejecutivo ambivalente, noción que cuenta con las mejores condiciones para describir la realidad constitucional latinoamericana de los sistemas políticos de América Latina, que estudiaremos mediante los ejemplos de Bolivia, Ecuador y Venezuela (III).

II. DIFERENCIAS DOCTRINALES ENTRE LAS NOCIONES DE PRESIDENCIALISMO Y AMBIVALENCIA DEL PODER EJECUTIVO

1. Génesis de la definición jurídica de presidencialismo

Para analizar la noción de “presidencialismo”, es necesario volver sobre los conceptos de régimen parlamentario y de régimen presidencial. Históricamente, tanto a partir de la práctica como de los análisis comparativos que suscitó, dos arquetipos de regímenes políticos se singularizaron progresivamente: el régimen presidencial de los Estados Unidos y el régimen parlamentario de Gran Bretaña.³ Estos dos tipos de regímenes resultantes de la separación de poderes permitieron a la doctrina establecer dos categorías de clasificación tradicional de los regímenes políticos. La doctrina jurídica puso énfasis sobre estas dos maneras opuestas de conseguir armonía y equilibrio entre los órganos del Estado: colaboración o enfrentamiento de poderes.⁴ Para comprender el funcionamiento del régimen parlamentario y del régimen presidencial, Maurice Duverger propuso un método de análisis constitucional en dos tiempos. Él consideraba, en primer lugar, que: “El propósito de una Constitución es definir anticipadamente cierto tipo

³ Es en la obra de Walter Bagehot, en 1867, que encontramos el origen de esta distinción. En efecto, él presentó los rendimientos respectivos del gobierno parlamentario inglés y del gobierno presidencial americano. Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Londres, Ediciones Watts, 1867.

⁴ Véase, para este tema, Pimentel, Carlos, “Responsabilité et typologie des régimes politiques”, en Beaud, Olivier y Blanquer, Jean-Michel, *La responsabilité des gouvernants*, París, Descartes y Cía, 1999, pp. 57-85.

de régimen que procuramos poner en práctica en seguida: así, la esencia precede a la existencia”.⁵

Según este supuesto, todo régimen político debería reunir las características esenciales de una u otra de las categorías determinadas del derecho, es decir, del régimen presidencial o del régimen parlamentario. Así, sería posible analizar los regímenes según su origen estructural y, a partir de ahí, determinar por su propia naturaleza su funcionamiento. Maurice Duverger expuso claramente la concepción doctrinal del régimen parlamentario: “Llamamos régimen parlamentario a un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos de los cuales uno, el gabinete o gobierno en el sentido más estricto del término, es responsable ante el parlamento que posee el derecho de disolverlo”.⁶

En contraste, podemos referirnos al análisis de Georges Burdeau para definir el régimen presidencial. Según Georges Burdeau: “el régimen presidencial es aquel que, asegurando la independencia de los poderes al máximo, realiza su separación más completa”.⁷

Según este análisis, varios criterios caracterizan al régimen presidencial. En lo relativo a las funciones estatales, la legislación estaría reservada a las cámaras, y la ejecución de las leyes al presidente. El régimen presidencial se presentaría entonces como “una combinación de la separación de poderes y de la preeminencia presidencial”.⁸

Otras teorías fueron citadas para diferenciar al régimen parlamentario del régimen presidencial. De este modo, Pierre Avril consideraba que la distinción entre régimen parlamentario y régimen presidencial provenía de las fuentes de las que los poderes derivaban. Precisaba que: “En un régimen parlamentario, el poder ‘transita’ de alguna manera por la Asamblea elegida por sufragio universal. Esta Asamblea, a la que la soberanía le es delegada por un tiempo, juega un rol que podría ser comparado al de un transformador: esta proporciona, por intermedio de su mayoría, un equipo

⁵ Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF, 1971, t. I, p. 181.

⁶ *Ibidem*, p. 182.

⁷ Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, LGDJ, 1972, p. 157.

⁸ Moulin, Richard, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, LGDJ, 1978, p. 16.

dirigente que gobierna gracias a la confianza de esta misma y bajo el control del conjunto de diputados”.⁹

Podemos deducir a partir de esta concepción que el gobierno, simple órgano del Legislativo, estaba en posición de inferioridad jurídica. Por el contrario, según este autor, el Ejecutivo beneficiaba de una amplia autonomía en los regímenes presidenciales: “Los poderes son compartidos desde el inicio entre dos órganos procedentes directamente del sufragio universal, cada uno posee así, dentro de sus competencias, una delegación de autoridad particular, y debe apelar a su interlocutor para los actos que exceden esta competencia específica”,¹⁰ precisaba Pierre Avril.

De esta manera, la única responsabilidad del Ejecutivo era, según este análisis, ante el pueblo durante las elecciones. En este caso, la responsabilidad de los ministros se ejercía solamente ante el presidente. Para Pierre Avril, la diferencia entre régimen parlamentario y régimen presidencial estaba entonces en el modo de designación de los poderes públicos. Particularmente, estimaba que la elección del presidente, por sufragio universal, atribuía legitimidad a aquella, y poderes iguales a los del parlamento. En efecto, el presidente de la República era designado por el conjunto de “grandes electores”, cuya única función era la electiva, mientras que los parlamentarios, que constituían el Poder Legislativo, eran elegidos en cada circunscripción.

Desde entonces, el presidente de la República se beneficiaba de una mayor legitimidad con el fin de aplicar un programa político apoyándose en la confianza brindada por los electores. Desde esta óptica, los ministros solo eran colaboradores que debían ejecutar las órdenes del presidente. Desde luego, el Congreso conservaba ciertas prerrogativas, pero solo las ejercía para establecer un control de la iniciativa política que era el hecho exclusivo del monopolio de la función presidencial. Por otro lado, el ejercicio de esta función de control por el Congreso era relativizado por un presidente electo por sufragio universal, respaldado por una gran legitimidad.¹¹ La elección

⁹ Avril, Pierre, *Un président pour quoi faire?*, París, Seuil, 1965, p. 30.

¹⁰ *Ibidem*, p. 30.

¹¹ En 1835, el presidente Jackson, entonces en conflicto con el Senado de los Estados Unidos, declaraba: “El presidente es el representante directo del pueblo americano, elegido por el pueblo mismo responsable directamente ante él... El Senado no es directamente responsable ante el pueblo”, citado en Barthélemy, Joseph, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, trad. de Jean-René Garcia, París, Editeur Giard et Brière, 1906, p. 115.

del presidente de la República por sufragio universal constituía así, según Pierre Avril, el criterio esencial de la creación de un régimen presidencial.

Sin embargo, podemos señalar cierta ambigüedad en esta clasificación tradicional. En un análisis de las Constituciones de las naciones americanas, hecho en 1932, Mirkiné Guetzevich distinguía ya varias formas de regímenes presidenciales.

Estas irían del tipo puro (ejemplo de los Estados Unidos) hasta el régimen presidencial, que conserva el derecho de censura a los ministros por el parlamento, pero sin que ello implique la obligación de renuncia, o incluso hasta el régimen presidencial en el cual el voto de desconfianza del parlamento implicaba la obligación de renuncia del gobierno.¹² El antagonismo entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario no se comprobaría siempre en los hechos. Incluso, más allá de toda violación de textos, los regímenes políticos funcionarían en la práctica de tal manera, que corresponderían raramente a los supuestos establecidos por la doctrina.

Para paliar estas dificultades de clasificación, cuando los juristas advertían que un régimen político no podía ser incluido como elemento de una de las dos grandes categorías, lo calificaban de “híbrido”. Siguiendo ese camino, una parte de los constitucionalistas intentó establecer categorías *sui generis* para definir el funcionamiento de regímenes que no correspondían a la clasificación tradicional. Se creó en el vocabulario jurídico todo un panel de matices destinados a describir los regímenes “híbridos”. Se hablaba entonces de “régimen semi-presidencial” o de “régimen medio-parlamentario”, incluso de régimen “medio-presidencial”.

Desde luego, en teoría aun era posible instituir clases *sui generis* que contenían elementos que se encontraban en ambas clases. Pero este método de clasificación suscitó numerosos problemas, puesto que, si todos los elementos de las dos categorías (régimen presidencial y régimen parlamentario) eran reunidos en la categoría mixta, ya no existiría contradicción entre los dos regímenes. Se planteaba entonces el problema del interés mismo de una clasificación teórica de los regímenes políticos, ya que la mezcla de las dos nociones antagonistas llevaba a soluciones incoherentes. Es así que la doctrina inventó el término “presidencialismo” con el fin de calificar los regímenes que no encajaban ni en las clasificaciones del régimen parlamentario ni en las del régimen presidencial. Esta palabra “presidencialismo”

¹² Guetzevitch, Mirkiné, *Les Constitutions des nations américaines*, París, Delagrave, Bibliothèque Américaine de l'Institut des Études Américaines, 1932.

evocaba la noción de alteración de los conceptos jurídicos puros. De hecho, esta denominación se aplicaba generalmente a los regímenes que otorgaban al jefe de Estado un poder importante, incluso desmesurado.

Como ya lo hemos visto, en la elaboración de la noción de régimen presidencial, la separación de poderes estricta, asociada a la elección del presidente de la República por sufragio universal, constituía el criterio de referencia para la doctrina. A partir de ahí, parte de la doctrina que podría considerar al régimen de los Estados Unidos teóricamente como un “tipo ideal”, aducía que los sistemas políticos que se inspiraban en este, pero que no producían los mismos efectos debían ser percibidos como “deformaciones”. Así, el término “presidencialismo” fue asignado a regímenes políticos cuyo funcionamiento se había caracterizado por un desequilibrio de los poderes a favor del presidente.¹³

2. *Del presidencialismo en América Latina*

La doctrina constitucional terminó por atribuir el término “presidencialismo” a los regímenes en los que el presidente de la República concentraba el conjunto de poderes entre sus manos y aparecía como el órgano preeminente. Fue particularmente el caso para los regímenes políticos de América Latina. Para Gérard Conac: “Los regímenes presidencialistas en América Latina son regímenes de concentración del poder. Esta concentración puede ser absoluta o más o menos limitada. El presidente puede ser sometido a controles más o menos eficaces siendo al mismo tiempo el eje central del sistema”.¹⁴

Pero estas diferentes clasificaciones mostraban, antes que todo, las múltiples situaciones y al mismo tiempo la adaptabilidad del régimen “presidencialista” a situaciones diversas y variadas. Como acabamos de verlo, las reglas que la doctrina consideraba como esenciales para diferenciar a

¹³ Maurice Duverger definía así al “presidencialismo”: “Esta desigualdad de fuerzas políticas presentes, esta preponderancia aplastante del presidente de la República, que corresponde precisamente al presidencialismo, paraliza prácticamente a los parlamentarios”. Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, trad. de Jean-René Garcia, París, PUF, 1963, p. 626.

¹⁴ Conac, Gérard, “Pour une théorie du présidentielisme, quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains”, *Le pouvoir, mélanges offerts à Georges Burdeau*, París, LGDJ, 1977, p. 117.

los regímenes presidencial y “presidencialista” no permitían establecer una categoría estricta ya que algunos elementos de las dos categorías se cruzaban. El criterio de la hipertrofia de los poderes del presidente no era entonces apto para establecer una noción coherente de “presidencialismo”. Además, los elementos que se consideraban como constitutivos de la supremacía presidencial podían ser objeto de una clasificación entre régimen “presidencialista” y régimen parlamentario, solo en la medida en la que eran teóricamente asociados a la ausencia de responsabilidad del gobierno. De hecho, para estar en presencia de un régimen “presidencialista”, tendría que haber una ausencia de responsabilidad del gobierno ante el parlamento, además de la subordinación de otros órganos del Estado al presidente de la República. Sin embargo, la observación de los sistemas de los regímenes calificados como “presidencialistas” revelaba la incorporación de mecanismos que permitían la responsabilidad del gobierno o del presidente ante el parlamento. De esta manera, fueron sobre todo los regímenes latinoamericanos, que una gran parte de la doctrina consideraba inspirados del régimen de los Estados Unidos, pero sin llegar a los mismos efectos, los definidos como “presidencialistas”

Una teoría iba entonces a nacer, la que consistía en hacer coincidir al régimen “presidencialista” con la cultura latinoamericana. Mientras que para una parte de la doctrina, el flexible régimen parlamentario habría permitido canalizar los enfrentamientos políticos en el parlamento, el demasiado rígido régimen “presidencialista” había suscitado numerosos golpes de Estado e inestabilidad política.¹⁵ “Consideramos al régimen presidencial o, más bien, a la transformación inevitable de este régimen en dictadura como una de las causas principales de la epidemia dictatorial que causó estragos en América Latina, creando la nefasta inestabilidad de su vida política”, escribía ya Mirkine Guetzevitch en 1932.¹⁶

Durante los procesos de transición y consolidación democráticos en América Latina a inicios de los años ochenta del siglo pasado, los debates

¹⁵ Véase, para este tema, a Linz, Juan, “Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?”, en Godoy Arcaya, Óscar (coord.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990; Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo versus parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1988.

¹⁶ Guetzevitch, Mirkine, *op. cit.*, p. 33.

entre los constitucionalistas sobre las ventajas respectivas del régimen “presidencialista” o parlamentario renovaron el debate doctrinal.

Este debate evolucionó recientemente con la *perennización* en el poder del presidente de la República que, sin embargo, respetaba (al menos en cierta medida) las normas constitucionales necesarias para su elección como fue el caso en Bolivia, en Ecuador y Venezuela.

Ciertos autores definieron estos regímenes como “presidencialismos constituyentes”. Pero la invención misma de un nuevo calificativo de presidencialismo (constituyente) para caracterizar los regímenes políticos de los países evocados demuestra la dificultad de establecer una definición jurídica rigurosa del término “presidencialismo”.

Podemos entonces considerar que los elementos de clasificación de los regímenes “presidencialistas” seleccionados por la doctrina no permitían realizar dicha clasificación. Para nosotros, en realidad, no existe un funcionamiento similar al interior del conjunto de regímenes latinoamericanos. La noción de “presidencialismo” implica un análisis inexacto de los regímenes a los cuales se les pretende asociar.

Estas consideraciones sobre la definición de “presidencialismo” nos llevan a descartar la hipótesis del estudio jurídico de este sistema como tal y preferir un análisis de la noción de “Poder Ejecutivo ambivalente” que ofrece un elemento conceptual mejor adaptado a la comprensión de los regímenes políticos latinoamericanos. En efecto, al plantearse la interrogante de la naturaleza y del estatuto del Poder Ejecutivo en América Latina, podemos obtener enseñanzas teóricas sin caer en el escollo de la definición doctrinaria de “presidencialismo”.

3. La pertinencia de la noción de ambivalencia del Poder Ejecutivo para el estudio de los regímenes latinoamericanos

En América Latina, desde la independencia hasta las transiciones democráticas de los años ochenta del siglo pasado, las Repúblicas han caído frecuentemente en las manos de caudillos o de dictadores, y solo han sobrevivido a costa de una hipertrofia del Ejecutivo ampliamente autónomo frente a las reglas constitucionales. El proceso que se instauró en los Estados Unidos cuarenta años antes era diferente. La Constitución estadounidense de 1787 buscaba también resolver la ecuación fuerza-eficacia-respeto de las libertades públicas. En efecto, esta Constitución instituía en ese entonces

una República comprometida con la preservación de las libertades públicas, pero otorgando al presidente la fuerza y poderes monárquicos, dada la importancia de las atribuciones concedidas. Una forma de monarquía que no solamente resultaba institucionalizada por la conformación de un Ejecutivo fuerte sino que, además, esta monarquía (poder de uno solo) adquiriría una legitimidad democrática y constitucional.¹⁷

La “fuerza” del Ejecutivo consagraba así la autoridad del presidente y le daba prerrogativas para rivalizar con los otros dos poderes (Legislativo y Judicial) conservando al mismo tiempo un marco republicano. El Ejecutivo estadounidense, suficientemente fuerte para hacer respetar sus prerrogativas, permanecía sin embargo subordinado a la ley. La ingeniosidad de la Constitución estadounidense consistía en haber escondido esta “fuerza” del Ejecutivo a través de mecanismos constitucionales que hacían posible su acción, sin poner en riesgo fundamentalmente las libertades públicas. Esta configuración original del Ejecutivo en las instituciones estadounidenses, permitirá a la Constitución de 1787 evolucionar en el tiempo sin ser fundamentalmente cuestionada.

Uno de los objetivos de este artículo será el de demostrar una especificidad “americana” (en el sentido continental) de la noción y de la práctica del Poder Ejecutivo, apoyada no solamente sobre los elementos jurídicos de los regímenes políticos latinoamericanos, pero también sobre una filosofía política que reside en la ambivalencia del Poder Ejecutivo.

Es necesario entonces plantearse la pregunta relativa a la verdadera situación del Ejecutivo respecto a los otros poderes del Estado. Harvey Mansfield precisa al respecto:

Si admitimos que los poderes ejecutivos son débiles y fuertes a la vez, persistentes e invasivos, y su debilidad siempre va aparejada de su fortaleza, entonces podemos decir que hay una relación de dependencia entre ambos aspectos. Puesto que el Poder Ejecutivo es típico del gobierno moderno, en el cual forma y realidad deben conservar cierta distancia el uno del otro, pero ¿de qué manera exactamente? El gobierno moderno pretende representar al pueblo en su totalidad, pero, en la realidad ocurre que nadie está enteramente representado; el gobierno aspira a la democracia, pero en la realidad es en gran medida oligárquico o elitista; se pretende constitucional, pero de hecho son instituciones extra constitucionales, como los partidos, que dirigen las acciones de gobierno; asegura ser solamente el instrumento

¹⁷ Mansfield, Harvey C. Jr., *op. cit.*, p. 10.

de la “búsqueda de la felicidad”, pero en realidad sostiene una determinada noción de la felicidad que es la que anima; se pretende universal, pero de hecho su funcionamiento depende de lo circunstancial y condicionado; asigna a las personas la calidad de ciudadanos cuando en realidad, no son más que electores; y por último los líderes dicen ser solamente ejecutores mientras que, en realidad, son dirigentes.¹⁸

Estas reflexiones permiten estimar en nuestros días qué expresión formal del poder Ejecutivo está verdaderamente separada de la realidad. El análisis está fundado en el examen del origen del constitucionalismo liberal establecido en los textos constitucionales, cuyas reglas diseñan la organización de los poderes públicos y el de los mecanismos y prácticas deliberadamente utilizados por el Poder Ejecutivo, y que a la postre resultan indispensables para el buen funcionamiento del sistema.¹⁹

Existe entonces en la teoría jurídica un modelo de distorsión entre forma y realidad del Ejecutivo. Sin embargo, como esta distorsión no es una coincidencia, conduce a la definición de la noción de Poder Ejecutivo ambivalente. Para Harvey Mansfield la ambivalencia del Poder Ejecutivo corresponde a una voluntad deliberada: “el aspecto formal está publicado, pero las prácticas de esencia ‘maquiavélica’ están ocultas”.²⁰

El poder del Ejecutivo crece cuando este es disimulado detrás del hecho de ejecutar las voluntades de otros órganos. Los ciudadanos, en las democracias modernas, deben poder convencerse de que las decisiones políticas les pertenecen mediante sus representantes, con el fin de creer que ellos no son manipulados, sino simplemente gobernados.

Por lo tanto, a través de estas interrelaciones entre fuerza y debilidad, se diseñan concepciones sobre el Poder Ejecutivo ambivalente, que sería perjudicial percibir como opuestas cuando, en realidad, son complementarias. Así, podemos definir el Poder Ejecutivo ambivalente con Harvey Mansfield: “menos como la encarnación de dos concepciones rivales, contrarias, que como dos fases o dos aspectos de una sola y misma cosa”, encarnada por la institución del presidente de la República.

Es en este sentido que podemos hablar verdaderamente de la construcción de una doctrina moderna sobre el Poder Ejecutivo. Decir que existe una

¹⁸ *Ibidem*, p. 37.

¹⁹ *Ibidem*, p. 38.

²⁰ *Ibidem*, p. 40.

doctrina moderna del Poder Ejecutivo es en efecto considerar que el Poder Ejecutivo ambivalente constituye un elemento esencial del ordenamiento jurídico de las Repúblicas modernas desde fines del siglo XVIII.

Es aquí donde se sitúa el interés de nuestro trabajo, puesto que el estudio del Poder Ejecutivo en América Latina se concentra en general sobre el análisis del Ejecutivo formal y del Ejecutivo informal, sin advertir que esos dos aspectos confluyen y pueden reunirse de acuerdo a la doctrina jurídica de la ambivalencia del Poder Ejecutivo. Hemos visto anteriormente que la doctrina jurídica, cuando estudia el Poder Ejecutivo en América Latina, utiliza esencialmente el concepto de régimen “presidencialista”. Esta teoría no nos permitiría describir la organización de los poderes públicos en los regímenes latinoamericanos, es necesario replantear el derecho constitucional y hay que hacerlo en función del concepto de ambivalencia del Poder Ejecutivo. Así, analizaremos los ejemplos de países que nos parecen los más representativos de este proceso, particularmente desde fines de los años noventa del siglo pasado hasta nuestros días. Se trata de los regímenes políticos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

III. CAMBIO DE PARADIGMAS Y SURGIMIENTO DE LA NOCIÓN DE AMBIVALENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN EL ESTUDIO DE LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS: EL CASO DE BOLIVIA, ECUADOR Y VENEZUELA

1. *Las características del cambio de paradigmas*

Con el fin de sustituir el concepto de “presidencialismo” por el de “ambivalencia del Poder Ejecutivo”, en el estudio de la naturaleza jurídica de los regímenes políticos latinoamericanos, es conveniente volver a los procesos de revisiones constitucionales de la primera década del 2000 en el continente. La nueva Constitución de Venezuela de 1999, reformada en 2009, la Constitución del Ecuador de 2008 y la Constitución de Bolivia de 2009, van a instituir un “Poder Ejecutivo ambivalente”, tal como lo hemos definido anteriormente.

En estas Constituciones, el Poder Ejecutivo era “fuerte” en la medida en que el presidente de la República constituía el eje del sistema institucional y gozaba de numerosos poderes (poder de dictar decretos-leyes, poder de nombrar altos funcionarios, poder de nombrar ministros, poderes excep-

cionales en caso de conmoción interna, poder de disolución del parlamento; Constitución ecuatoriana de 2008) utilizando las “zonas grises”²¹ de la Constitución. Paralelamente, el Poder Ejecutivo quedaría también “débil”, puesto que el presidente tenía la misión de aplicar las leyes emitidas por el parlamento. Además, el presidente quedaba sometido a la decisión del electorado o de una asamblea soberana, ella misma proveniente de elecciones libres y no fraudulentas, tanto para su reelección como para las modificaciones constitucionales que él quería adoptar. En efecto, las “zonas grises”, utilizadas por el Ejecutivo para la elaboración de modificaciones constitucionales, no lo eximían de la ratificación de las mismas por el pueblo mediante los referendos constitucionales.

En este caso, y ello se aplica también a las Constituciones mencionadas, como Mansfield nos decía anteriormente: “Debido a esta ambivalencia del Ejecutivo moderno, su fuerza puede ser útil para las Repúblicas sin ponerlas en peligro”.²²

Para ilustrar nuestro punto de vista, volveremos a los procesos de adopción de estas Constituciones. Desde 1998, luego de su elección, Hugo Chávez se afirmó como el nuevo teórico del “socialismo del siglo XXI”.²³ Trató de ser la figura emblemática de los líderes revolucionarios que habían accedido al poder por las urnas, borrando así el fracaso de Salvador Allende en Chile en los años setenta del siglo pasado. El sistema cubano y Fidel Castro se convierten entonces en los símbolos ideológicos fundamentales de este régimen. La Constitución de Venezuela de 1999, reformada en 2009, tenía por objeto instaurar una Constitución “bolivariana” en el sentido continental del término, de tipo “socialista”. Pero se trataba de un “socialismo” nuevo que asociaba mecanismos específicos a este tipo de régimen de dirección de masas vía comités “bolivarianos” (promoción de una ideología antiimperialista contra los Estados Unidos) conservando los mecanismos tradicionales del sistema representativo clásico (elecciones legislativas y presidenciales regulares que no cuestionaban la democracia). Hubo abundante literatura sobre el régimen chavista y su naturaleza jurídica. Sin volver al conjunto de estos debates, es conveniente constatar que a pesar de los discursos

²¹ Podemos definir las “zonas grises” como los poderes utilizados por el presidente de la República, pero no específicamente contemplados en el texto constitucional.

²² Mansfield, Harvey C. Jr., *op. cit.*, p. 11.

²³ Jacom, Francine, “Acteurs sociaux dans le socialisme du XXIème siècle: démocratie participative ou contrôle de l’Etat”, *Problèmes d’Amérique Latine*, París, Editions Choiseul, núm. 85, verano de 2012, pp. 31-46.

impregnados de ideología “neomarxista”, mezclada a un antiimperialismo agresivo, Hugo Chávez ha ganado sistemáticamente las elecciones desde 1998 hasta su último mandato en 2013. Solo el referendo de 2007, que será tratado más adelante, constituye la excepción a la regla.

En el caso de Bolivia y Ecuador, las nuevas Constituciones teorizaban un espacio jurídico específico a las poblaciones indígenas. Dicho objetivo requería la adopción de procedimientos constitucionales, cuyo proceso estaba estrictamente controlado por el Poder Ejecutivo. Por ese motivo, la Constitución boliviana de 2009 y la de Ecuador de 2008 buscaron la ruptura con las Constituciones clásicas anteriores, adoptando cartas que fueron calificadas de “indigenistas”, las mismas contenían mecanismos de reconocimiento constitucional y derechos consuetudinarios (reconocimiento de la justicia comunitaria indígena) que coexistían con las instituciones clásicas del sistema representativo (parlamento, presidente de la República, sistema judicial).²⁴

Desde entonces, la ciudadanía, particularmente en Bolivia, se definiría por la pertenencia a la nación, así como a una etnia reconocida por la Constitución.²⁵ Pero más allá de la creación de una ideología “indigenista”, sacralizada en parte por la Constitución, emergió la voluntad firme de los presidentes de la República de reforzar sus prerrogativas y de instituir la posibilidad de ser reelegido en sus funciones por periodos cada vez más indeterminados. Estas nuevas Constituciones fueron elaboradas por los presidentes que ya habían sido elegidos para un primer mandato, en el marco de las antiguas cartas utilizadas especialmente durante los procesos de consolidación democrática de los años noventa del siglo pasado. Evo Morales fue elegido en 2005 y adoptó una nueva Constitución en 2009. Rafael Correa accedió al poder en 2006 e hizo lo mismo en 2008.

De este modo, el *continuismo*, que se puede definir como la voluntad del presidente de mantenerse en el poder, ha sido frecuentemente analizado como

²⁴ El artículo 1o. de la Constitución boliviana de 2009 precisa: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos”; Constitución de la República de Bolivia de 2009.

²⁵ El artículo 3o. de la Constitución boliviana de 2009 precisa: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”; Constitución de la República de Bolivia de 2009.

un nuevo elemento del “presidencialismo” que se volvería “constituyente” en la medida en que quien ostenta el Poder Ejecutivo tendría la capacidad de iniciar reformas constitucionales que le aseguren su reelegibilidad. ¿Pero es este realmente el caso? ¿La Constitución de la Quinta República en 1958, hecha por el general De Gaulle, no provenía también de una voluntad de reforzar los poderes del Ejecutivo?²⁶

Recordemos al respecto a Mansfield en el punto referente a la ambivalencia del Poder Ejecutivo: “El Ejecutivo fuerte está al servicio del Ejecutivo débil ya que este le permite poner en práctica la voluntad de toda otra persona que gobierna. Pero el Ejecutivo débil también está al servicio del fuerte que le permite desviar la resistencia a la ley hacia otro poder que él mismo”.²⁷

Efectivamente, este análisis parece convenir a los procesos constitucionales latinoamericanos de los países estudiados. En efecto, esta posibilidad constitucional, para los presidentes de la República, de presentarse a mandatos sucesivos durante las nuevas elecciones es uno de los elementos que contribuye a construir una nueva doctrina sobre el Poder Ejecutivo y la naturaleza jurídica de estos regímenes. Podríamos decir que en estos países el Poder Ejecutivo se vuelve “fuerte” en el sentido dado por Mansfield. Ello puede dar lugar a reformas constitucionales que le permiten mantenerse en el poder y reforzar sus prerrogativas. Sin embargo, es “débil” en la medida en que debe hacer validar dichas reformas constitucionales por el pueblo y someterse luego a elecciones populares regulares para la reelección. Para entender este proceso debemos volver al tema de la evolución constitucional reciente de los tres países que conforman el objeto de nuestro estudio.

2. *Las nuevas Constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela:* *¿Hacia un proceso constitucional de adopción* *de un Poder Ejecutivo ambivalente?*

En 2006, Rafael Correa, hasta entonces desconocido en el escenario político, fue elegido presidente de la República con el 57% de votos.²⁸ De

²⁶ Véase el discurso pronunciado en Bayeux por el general De Gaulle el 16 de junio de 1946.

²⁷ Mansfield, Harvey C. Jr., “Prefacio”, en Garcia, Jean-René, *La Bolivie, Histoire constitutionnelle et ambivalence du pouvoir exécutif*, París, L’Harmattan, 2012, p. 10.

²⁸ Bélangère Marques-Pereira, David Garibay, *La politique en Amérique Latine, Histoire, Institutions et citoyenneté*, París, Armand Colin, Collection U, 2011, p. 286.

este modo, puso término a un largo periodo de inestabilidad política que duraba desde fines de los años noventa del siglo pasado, durante el cual Ecuador conoció una sucesión inconstitucional de numerosos presidentes de la República,²⁹ quienes entre 1996 y 2006 accedieron al poder en condiciones políticas turbias. Frente a esta descomposición del Poder Ejecutivo y a esta sucesión de presidentes de la República, Rafael Correa logró organizar el partido político Alianza País que reunía diversas tendencias, sobre todo de izquierda, con el fin de presentarse a las elecciones presidenciales. El partido recibió el apoyo de la famosa Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Es preciso decir que, al elaborar un discurso que tomaba en cuenta la problemática indígena, Rafael Correa estaba en concordancia con su época. Supo llamar la atención de una gran parte del electorado ecuatoriano.³⁰

En ciertos aspectos, el discurso de Correa hacía recordar al de Evo Morales presentándose como un candidato antipartido tradicional, antisistema y representante del movimiento indígena. Aquí también, como en el caso de Bolivia, Rafael Correa quería inscribir en su discurso electoral: “La refundación de la República ecuatoriana”. Proponía la adopción de una nueva Constitución para su proyecto político. Su discurso tuvo eco favorable en una población hastiada de la inestabilidad política, así como de los discursos convencionales de los partidos tradicionales. Con su victoria en las elecciones, Correa va a poner en aplicación todos los recursos de un Poder Ejecutivo “fuerte”, utilizando las “zonas grises” de la Constitución, incluso aprovechando los conflictos de legitimidad de las instituciones, como veremos posteriormente, pero contando con el respaldo de un fuerte apoyo popular ante el cual Correa es “débil” en el sentido *mansfieldiano*. Correa era además dependiente de un Poder Legislativo que, durante el primer año de su legislatura, fue asumido por la Asamblea Constituyente, donde él contaba con una amplia mayoría en comparación a la Asamblea Legislativa en la que no tenía mayoría absoluta.

De hecho, luego de su primera elección, Rafael Correa comenzó a organizar un referendo popular respecto a la convocación de una Asamblea Constituyente. Sin embargo, él efectuó esta maniobra sin pasar por el pro-

²⁹ Rouquié, Alain, *A l'ombre des dictatures, La démocratie en Amérique Latine*, París, Albin Michel, 2010, pp. 234 y 235.

³⁰ Etudes du discours politique d'Amérique latine, *Corpus Correa*, projet de recherches sur le discours politique latino-américain, www.edispal.com.

cedimiento regular del Congreso.³¹ El resultado aumentó su “fuerza”, puesto que la propuesta de referendo constitucional obtuvo más de 82% de votos. Correa tenía entonces las manos libres para elaborar una Constitución, que como ya había anunciado, tomaría en cuenta el reconocimiento de los derechos indígenas y su participación activa en las instituciones de la nación.

Además, los miembros electos leales a Correa en el seno de la nueva Asamblea Constituyente representaban más del 80% de la totalidad. Poco después, la Asamblea Legislativa, elegida al mismo tiempo y en la cual no había una mayoría estable, no lograba cumplir su rol legislativo frente a la nueva dinámica iniciada por la Asamblea Constituyente.³²

Por añadidura, Correa consideraba ya antes de su elección, por el hecho de haber presenciado como cualquier ciudadano común “el vals de los presidentes” desde fines de los años noventa del siglo pasado, que uno de los problemas fundamentales del sistema político ecuatoriano residía en lo que él llamaba la “debilidad del Ejecutivo”.

No obstante, con la nueva Constitución, el presidente de la República tenía la posibilidad de disolver al parlamento. En efecto, el artículo 148 de la Constitución de 2008 precisa:

La presidenta o presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada (la Asamblea Nacional) obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.³³

³¹ La Constitución ecuatoriana de 1998 otorgaba un poder fundamental al Congreso en sus artículos 280, 281, 282 y 283 para la revisión constitucional. Constitución de la República de Ecuador de 1998.

³² Le Quang, Matthieu, “La victoire du oui lors du référendum constitutionnel en Équateur: la fin d’un difficile processus pour Rafael Correa”, *La Chronique des Amériques*, Montreal, Observatorio de las Américas, núm. 21, diciembre de 2008, p. 30.

³³ El artículo 148 de la Constitución ecuatoriana de 2008 dispone: “La presidenta o presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. Hasta la instalación de

Evidentemente, nos interesa la última frase de este artículo que da al presidente la posibilidad de disolver el parlamento en caso de “grave crisis política o conmoción interna”. En efecto, estas no son definidas por el texto constitucional y dejan entonces un gran margen de maniobra a quien ostenta el Poder Ejecutivo. Por otro lado, nuevas medidas de democracia directa se inscribirán en la nueva carta, tal como el referendo de iniciativa popular y los mandatos imperativos para una parte de los representantes del pueblo.

Después de la victoria del referendo constitucional por una mayoría de 64%, las elecciones generales fueron programadas para el 28 de diciembre de 2008. Rafael Correa se volvió a presentar y fue ampliamente elegido en la primera vuelta por más de 52% de votos. Esta vez, los diputados de su partido político Alianza País fueron mayoritarios en la Asamblea Nacional para establecer la nueva política del gobierno. Finalmente, luego de un primer mandato, en marzo de 2013, Rafael Correa es reelegido de manera triunfal a la más alta magistratura, en la primera vuelta electoral, por 56,7% de votos. Su partido Alianza País logra una mayoría de dos tercios en el parlamento. Los debates respecto a su primer mandato, efectuado bajo la antigua Constitución que le habría impedido volver a presentarse a las elecciones, serán descartados gracias a la adopción de la nueva Constitución de 2008. La elección de 2013 será entonces considerada jurídicamente como el primer mandato de la Constitución ecuatoriana de 2008. El llamado al pueblo, mediante el referendo constitucional de 2008, y la victoria de esta operación fueron la condición necesaria e inigualable de esta “fuerza” del Ejecutivo ecuatoriano.

Así, cualquiera sea la fórmula, la “fuerza” del Ejecutivo que permite la adopción de Constituciones y la posibilidad para el presidente de presentarse a nuevos mandatos fueron respaldados por el electorado de estos tres países, Venezuela, Bolivia y en Ecuador, mediante los referendos populares. Estos permitieron la adopción de cartas fundadoras de un nuevo orden constitucional respaldado por una nueva ideología. El proceso presenta varias similitudes en los países estudiados. En Venezuela, la reelección de Hugo Chávez hasta su muerte el 6 de marzo 2013 fue asegurada gracias a un referendo en 2009 que le permitía presentarse a un nuevo mandato. Su

la Asamblea Nacional, la presidenta o presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano Legislativo”. Constitución del Ecuador de 2008.

suplente, Nicolás Maduro de tendencia “chavista”, fue elegido presidente de la República el 19 de abril 2013. En Bolivia, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y un referendo que adopta la Constitución de 2009 aseguran la “fuerza” de Evo Morales, y debe permitirle presentarse nuevamente a las elecciones en 2015.

A estas alturas del análisis no podemos descartar totalmente las críticas respecto al vínculo particular que une el pueblo a su presidente en estos países, como en una especie de abandono de la soberanía del electorado en beneficio de la aplicación de una forma de autocracia. La “fuerza” del Ejecutivo resultante de las elecciones que constituye, sin embargo, también su “debilidad”, así como la instalación del parlamento legítimamente elegido, parecería ocultar el proceso democrático debido a un “lazo afectivo” que une el presidente a su pueblo. Jurídicamente, se plantea la interrogante de saber si los procedimientos constitucionales, cuyo objetivo es el de unir la decisión política de revisión a las reglas establecidas por el texto mismo de la carta, pueden ser esquivados sin que el Ejecutivo caiga en la autocracia.

Ahora bien, en los países estudiados, los procedimientos constitucionales que normalmente permiten una revisión, parecen haber estado sometidos a la voluntad de presidentes que, sin ignorarlos totalmente, no los han respetado estrictamente en su integridad debido al fuerte apoyo popular que les permitía este margen de maniobra.

Ciertamente, no se trata de un golpe de Estado, los presidentes fueron elegidos mediante elecciones por sufragio universal, no fraudulentas según las organizaciones internacionales que procedieron a su verificación. No se trata tampoco de una suspensión total del orden constitucional, puesto que la adopción de las Constituciones ha sido objeto de debates en las asambleas constituyentes (aunque podríamos interrogarnos sobre el estatuto de la oposición en estos debates, tal como en el caso de la Constituyente boliviana).³⁴ El texto constitucional final fue aprobado, y con frecuencia, por amplias mayorías durante los referendos populares.

Podemos preguntarnos si los actos de Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez de llamar al “pueblo” para establecer un nuevo “orden social” constituyen un medio de manipulación electoral con el fin de alterar el orden democrático, y culminar en un régimen de tendencia autocrática. No pare-

³⁴ Delfour, Christine, “La recomposition du territoire ‘à la bolivienne’: l’invention d’un nouveau mode de gouvernance démocratique?”, *Revue Pandora*, París, Editions de la Université de Paris 8, núm. 10, 2010, pp. 55-58.

ce ser el caso en los procesos estudiados en Bolivia, Ecuador y Venezuela, a nuestro entender. En Ecuador se trata más bien de una incapacidad del Ejecutivo, antes de 2006, no solo de mantenerse en el poder sino también de establecer políticas públicas durante la estabilidad política, ello incita al pueblo a tomar partido por un Correa que supo utilizar “la fuerza” que le otorgaba la Constitución, respaldado por un fuerte apoyo popular, confirmado durante las elecciones, para restablecer un gobierno estable en el país.

En Bolivia, el sistema de “democracia pactada” entró en crisis en la primera década del 2000, trayendo consigo la degradación del Poder Ejecutivo.³⁵ En efecto, Evo Morales fue elegido presidente de la República en diciembre de 2005 en la primera vuelta electoral por más de 54% de votos, según el artículo 90 de la Constitución de 1967, reformada en 1994. Recordemos que Evo Morales, como en el caso del Ecuador, fue elegido luego de una larga sucesión de presidentes de la República que habían renunciado al cargo debido a las protestas sociales. Evo Morales, en ese entonces, declaró que si era elegido, uno de sus principales objetivos sería la elaboración de una nueva Constitución que “refundara Bolivia”, y que utilizaría la “fuerza” del Ejecutivo para poner en práctica esta política. El primer año de su mandato, Evo Morales procedió a la elección de una Asamblea Constituyente encargada de redactar el proyecto de la nueva Constitución boliviana. En julio de 2006, la Constituyente fue perturbada por los enfrentamientos entre los partidarios del Movimiento al Socialismo (MAS) del presidente electo Evo Morales y los partidarios de la oposición Podemos de Víctor Quiroga. Sin embargo, el proyecto de Constitución fue aprobado por la Constituyente el 9 de diciembre de 2007 y adoptado por el electorado en el referendo de 2009. Desde luego, la oposición minoritaria, encabezada por Víctor Quiroga, expresidente de la República durante los años noventa del siglo pasado, no pudo realmente oponerse a la adopción de este proyecto constitucional de “refundación de Bolivia”. No obstante, el caso de la adopción de la Constitución boliviana de 2009 es sintomático de la utilización de la “fuerza” del Ejecutivo en el marco republicano. Hay que reconocer que el conjunto del procedimiento jurídico para la adopción de la nueva Constitución no fue totalmente respetado por el nuevo presidente de la República. El partido del presidente, MAS, respaldado por un apoyo

³⁵ Garcia, Jean-René, “Bolivie: de la Démocratie pactée à la crise du système politique”, en Couffignal, Georges (dir.), *Amérique Latine 2002*, París, Editions de l’IHEAL, La Documentation Française, 2002, pp. 123-139.

popular sustancial, parecía no permitir totalmente a la oposición dar sus puntos de vista durante los debates constitucionales. Además, supo utilizar las “zonas grises” del proceso constituyente para elaborar una Constitución que sabía que la ciudadanía aprobaría.

Evo Morales fue reelegido en 2010 con un resultado aún más alto que en su primer mandato, con más de 64% de votos y más de dos tercios de miembros de su partido MAS en el parlamento. Esta elección le permitió solicitar la conformidad constitucional al nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional, resultante de la nueva Constitución del proyecto de “ley normativa” que daba la posibilidad de presentarse a un nuevo mandato. El argumento dado por esta ley radica en el hecho de que con la nueva Constitución de 2009 el primer mandato de Evo Morales —efectuado en el periodo 2005-2010, bajo la Constitución de 1967 reformada en 1994— no debía ser tomado en cuenta. Efectivamente, el Tribunal Constitucional Plurinacional se pliega a esta teoría en su decisión del 29 de abril de 2013 que autoriza a Evo Morales a presentarse a las elecciones de 2015.

En Venezuela la situación fue diferente, pero nos permite destacar las prácticas constitucionales de la “fuerza” en el sentido *mansfieldiano*. En este punto debemos volver a la primera elección de Hugo Chávez en 1998, elegido sobre la base de una amplia mayoría.

Teóricamente, la Constitución venezolana de 1961, vigente en dichas elecciones, no contemplaba la posibilidad inmediata de la reelección.³⁶ Pero, desde su arribo al poder, Hugo Chávez propone rápidamente la redacción de una nueva Constitución, la misma que constituirá el instrumento jurídico para la construcción de su “socialismo del siglo XXI”. Además, aquí también las amplias prerrogativas acordadas al presidente de la República por la Constitución de 1999 permitían la reelección inmediata del presidente luego de un primer mandato de seis años.³⁷

En efecto, Chávez pierde el referendo del 3 de diciembre de 2007. Su proyecto político consistía en transformar la Constitución calificada de

³⁶ Cal Ano, Luis Gómez y Arenas, Nelly, “El populisme Chaviste: Autoritarisme électoral pour amis et ennemis”, *Problèmes d'Amérique Latine, Dossier: Venezuela: Remaniement de la scène socio-politique*, París, Choiseul, núm. 86, otoño de 2012, p. 16.

³⁷ El artículo 230 de la Constitución venezolana de 1999 precisa: “El periodo presidencial es de seis años. El presidente o presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo”. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la *Gaceta Oficial* del 30 de diciembre 1999, número 36.860.

“bolivariana” en 1999 en una Constitución “socialista” apoyándose en el “poder popular”. Las fuerzas armadas permanecerían como la institución encargada de la misión de “luchar contra el imperialismo”, y la Constitución permitía obviamente la reelección del presidente. Si bien los electores habían rechazado un proyecto de Constitución que abría teóricamente el camino a la instauración de un “régimen socialista”, no es por ello que retiraron su confianza a Chávez en su calidad de líder. De este modo, Chávez decidió presentar en 2009 un nuevo proyecto de reforma constitucional que no confirmaba su voluntad ideológica sino la posibilidad de reelecciones del conjunto de todos los candidatos sujetos a elecciones en el país, sin distinguir sus funciones, incluyendo al mismo presidente. El referendo fue aprobado por la población por una mayoría de 54.36% de votos, permitiendo a Chávez, conforme al artículo 230 de la Constitución, ser candidato por un nuevo mandato de seis años.³⁸ De esta manera, Chávez pudo presentarse a las elecciones de 2012 que ganó con más del 50% de votos. Chávez falleció el 6 de marzo de 2013, dos meses después de su última reelección. En abril de 2013, las nuevas elecciones fueron testigos de la victoria de Nicolás Maduro, uno de los fieles seguidores de Hugo Chávez.

IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, el propósito de nuestro artículo consistía en tratar de demostrar que el concepto de “presidencialismo” (incluso el constituyente) o sea cual fuere el adjetivo que se le asigne, y que con seguridad seguirá cambiando a medida de las evoluciones de los regímenes latinoamericanos, no estaba en condiciones de ofrecer un análisis científico riguroso sobre la verdadera naturaleza jurídica de los regímenes latinoamericanos. En derecho no siempre es fácil clasificar los sistemas políticos que funcionan de maneras muy diferentes a las categorías clásicas.

En su obra *A la sombra de las dictaduras: la democracia en América Latina*, Alain Rouquié precisaba:

³⁸ El nuevo artículo 230 de la Constitución venezolana, reformado por la enmienda del 15 de febrero 2009, precisa: “El periodo presidencial es de seis años. El presidente o presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que contiene la reforma del artículo 230 por el artículo 1o. de la enmienda número 1 del 15 de febrero 2009.

Sabemos cómo reconocer una dictadura. Disponemos de criterios poco cuestionables para constatar que un Estado se ha convertido o reconvertido en una democracia. Es menos fácil decir cuándo un régimen ha dejado de ser una democracia en el contexto histórico y geopolítico de la cultura liberal pluralista. ¿Dónde se sitúa la línea roja? ¿Cómo y cuándo la cruzamos? ¿A partir de qué transgresión pasamos de una democracia reconocida a una autocracia?³⁹

La propuesta del cambio de paradigmas para el estudio de los regímenes políticos es siempre compleja en el derecho constitucional. Sin embargo, a veces es necesario volver a interrogar las categorías del derecho, a la luz de las nuevas teorías, con el fin de explicar mejor la práctica del poder. En esta perspectiva, así lo anunciamos en la introducción, la noción de “ambivalencia del Poder Ejecutivo” parece estar mejor adaptada a la teoría constitucional de América Latina, y particularmente a los regímenes políticos que hemos estudiado. Recordemos cuando Harvey Mansfield nos decía: “La belleza del Poder Ejecutivo es entonces la de estar subordinado sin estarlo, débil y fuerte al mismo tiempo. Puede ir donde la ley no tiene su lugar, y paliar así sus deficiencias sin dejar de ser subordinado a esta. Debido a esta ambivalencia del Ejecutivo moderno, su fuerza puede ser útil para las Repúblicas sin ponerlas en peligro”.⁴⁰

En ese sentido, este análisis resulta, tal como hemos intentado demostrar, particularmente útil para entender los regímenes constitucionales de Bolivia, Ecuador y Venezuela, y a través de ellos tratar de dar un nuevo sentido a la ambivalencia del Poder Ejecutivo para el estudio constitucional de los regímenes políticos de América Latina.



³⁹ Rouquié, Alain, *op. cit.*, p. 368.

⁴⁰ Mansfield, Harvey C. Jr., *op. cit.*, p. 11.