




Función Ejecutiva en el Estado plurinacional: crítica y propuesta¹

Diego Zambrano Álvarez |  Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la
Universidad Politécnica Nacional (Ecuador)

RESUMEN Bolivia y Ecuador, por medio de las constituciones adoptadas en inicios del siglo XXI han planteado al Estado Plurinacional como uno de sus elementos constitutivos, lo que se ha traducido en la incorporación de principios y valores provenientes de las culturas ancestrales; entre estos principios aparecen, por ejemplo, el *sumak kawsay* / *qamaña*, el reconocimiento de derechos a la biósfera o la democracia comunitaria. Pese a ello, su arquitectura institucional mantiene un sistema presidencialista que presenta los elementos esenciales presentes en su diseño original del siglo XVIII, los mismo que fueron adoptadas por las nuevas repúblicas latinoamericanas en el siglo XIX. El presente trabajo pretende analizar estos elementos a efecto de demostrar su inconsistencia respecto al estado plurinacional. Se plantea la necesidad de pensar un nuevo diseño institucional para esta función del Estado, para lo cual se esboza una primera estructura básica.

PALABRAS CLAVE Constitucionalismo, presidencialismo, plurinacional, institucionalismo

FECHA DE RECEPCIÓN 13/02/2024 FECHA DE APROBACIÓN 02/04/2024

Executive power in the plurinational state: criticism and proposed

ABSTRACT Bolivia and Ecuador introduced in their constitutions, at the beginning of the XXI century, have planned a plurinational estate as one of constituent elements, what it incorporated some principles and values come from ancient cultures, who live in than territory. Some principles are, for example: the *sumak kawsay* / *qamaña* values, rights of nature, community democracy. However, the institutional architecture keeps a presidential system, which presents the essential elements that were, in the original design since the XVIII century, which are de same that were include by the new Latin American republics in the XIX century. This article intents analyze these elements to prove the inconsistence in relation to the plurinational estate. It shows the need for think a new institutional design for Executive Power, for which a is presented a first basic structure.

KEY WORDS Constitutionalism, presidentialism, plurinational, institutionalism.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con la adopción de la Constitución ecuatoriana de 2008 y la boliviana de 2009 se instaura en la región el Estado plurinacional de derecho, como elemento constitutivo del constitucionalismo andino; no obstante, en ambos casos, se aprecia un fortalecimiento

¹ La presente contribución tiene como base el proceso investigativo realizado para la tesis doctoral del autor, la misma que ha tenido lugar en el programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid.

del presidencialismo como forma de administración del Poder Ejecutivo, en comparación a sus regímenes anteriores, especialmente en Bolivia, que presentó hasta el año 2009 un “presidencialismo parlamentarizado”, el cual le permitió llegar a un pluripartidismo moderado y a conseguir gobiernos de coalición (Mayorga, 2001).

Las figuras de Evo Morales, en Bolivia, y Rafael Correa, en Ecuador, aprovecharon su posición de líderes carismáticos para impulsar una reforma total de las Constituciones de sus respectivos países, con el objetivo, entre otros aspectos, de afianzar su poder como presidentes. En este sentido, planteamos como hipótesis que estos dos regímenes entraron en una profunda contradicción interna, puesto que los principios que definen a un Estado plurinacional multicultural, no pueden desarrollarse en sistemas en los que se encuentra tan reforzada la figura del titular del Poder Ejecutivo, conforme lo analizaremos más adelante.

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo, como forma de organizar el gobierno dentro de un territorio, debe ser entendido como un producto histórico surgido del proceso de independencia de los Estados Unidos de América y su necesidad de organizar un gobierno sin contar con un elemento articulador como, en efecto, ocurre con el rey en Gran Bretaña. La figura del rey en monarquías constitucionales tiene una característica de la que, por su naturaleza, carece el presidente de la República y es que no posee filiación partidista, de ahí que tiene mayores posibilidades de implementar políticas de Estado a largo plazo, así como dirigir la política internacional y las fuerzas armadas como representante del Estado, en su totalidad, y no como representante de una facción ideológica que genere oposición partidaria (Lario, 1999).

Al producirse la independencia de Estados Unidos, los padres fundadores se vieron en la necesidad de pensar en un sistema republicano, con profunda división de poderes que contrastara con los regímenes monárquicos, en condiciones en los que no existía nobleza. De ahí que la figura de la jefatura de Estado, que en los modelos parlamentarios generalmente es ejercida por el rey, junto con el jefe de gobierno, que normalmente recae en la figura de un primer ministro elegido por el Parlamento, terminó por condensarse en la persona del presidente de la República, quien se constituye, al mismo tiempo, en jefe de Estado, jefe de gobierno y responsable de la administración pública, lo que lo convierte en el centro del andamiaje institucional, y trae importantes repercusiones para la gobernabilidad y la estabilidad en regímenes democráticos.

Pese a que el presidencialismo norteamericano ha logrado una destacable estabilidad, podemos decir que se trata de una excepción a la regla. Constituye un dato sintomático el hecho, según el cual, del 40% de los presidentes sudamericanos que fueron desafiados por Congresos o movimientos de protesta, el 23% de ellos fueron forzados a renunciar antes de que culminara su período. Generalmente, los congresos o asambleas legislativas han participado de tales caídas, lo que ha generado como hipótesis que los presidencialismos latinoamericanos son proclives a los quiebres institucionales (Hochstetler, 2008), no siendo esta una característica de la región como tal, sino del presidencialismo como sistema de gestión gubernamental (Linz, 2013).

De acuerdo con Sartori (1994: 84), las características esenciales y comunes a todo sistema presidencial radica en que, la cabeza del Estado i) surge de una elección popular, ii) permanece en el gobierno por un período preestablecido, sin posibilidad de remoción por voto parlamentario, y iii) como jefe de gobierno, designa, encabeza y dirige a su gabinete. Adicionalmente, en el sistema presidencial es el titular de la Función

Ejecutiva quien asume las competencias de jefe de Estado, lo que hace que las atribuciones históricamente confiadas al rey, sean atribuibles al presidente de la República.

De acuerdo con esta caracterización, y según se desprende de las Constituciones de Bolivia y Ecuador, el líder del gobierno es el presidente de la República, el mismo que es designado mediante votación directa, lo que le confiere legitimidad democrática propia; es decir, con independencia del Parlamento u otras funciones del Estado. A su vez, esta elección, mediante voto directo, en la mayoría de los casos se lo hace para un período fijo, cuatro años en el caso ecuatoriano, y cinco años, de acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de Bolivia, con posibilidad de reelección inmediata, por una sola vez, consecutiva, o no.

Para muchos defensores de los sistemas presidenciales, este aspecto constituye una ventaja de estabilidad para el sistema, habida cuenta de que el gobierno puede planificar sus acciones tomando en consideración el período durante el cual estará a cargo del gobierno; no obstante, la rigidez del período presidencial juega en contravía con su estabilidad cuando surgen crisis políticas agudas que, por la presencia central del jefe de Estado, pasan de ser crisis de gobierno a constituirse en crisis de Estado y ruptura del orden constitucional.

En los modelos parlamentarios, la legitimidad del gobierno es indirecta; es decir, la ciudadanía elige a los miembros del Parlamento y son ellos quienes, por medio de negociaciones y acuerdos entre los partidos políticos, nombran a quien ejercerá la jefatura del gobierno, por un tiempo indefinido, que puede culminar, en el mismo momento, en el que el primer ministro pierda la confianza del Parlamento. En la práctica, se observa que los regímenes europeos, generalmente parlamentarios o semipresidenciales, como es en el caso francés, tienden a ser más estables, e inclusive más prolongados que los sistemas presidenciales de América, puesto que las crisis de gobierno, terminan con la censura del primer ministro y de su gabinete, y la configuración de un nuevo gobierno, sin que esto genere golpes de Estado o graves conmociones internas. La experiencia reciente de algunos países como Alemania nos demuestra que muchos primeros ministros se han mantenido en el cargo durante diversas integraciones del Parlamento, lo que demuestra su mayor aptitud para la estabilidad política.

Cabe señalar que Estados Unidos constituye una excepción a la regla de inestabilidad que se le atribuye a los modelos presidenciales; no obstante, existe un consenso amplio de que esto se debe a que en este país existe un sistema bipartidista, capaz de generar el equilibrio necesario para el efecto. Bajo este contexto, queda claro que la estabilidad de los regímenes y la gobernabilidad que lo permite, depende directamente de la configuración de su sistema de partidos. En los sistemas parlamentarios, la presencia de partidos políticos estables, sólidos, institucionalizados y altamente ideologizados son garantía de estabilidad, porque son capaces de cumplir con este papel de intermediación entre la ciudadanía y las instituciones públicas, además de la representación ideológica de las diversas tendencias que existen en la ciudadanía; de tal forma que, solamente con un sólido sistemas de partidos, las coaliciones electorales pueden llegar a ser coaliciones de gobierno y alcanzar niveles óptimos de estabilidad; así como la posibilidad de implementar políticas de Estado a mediano y largo plazo.

Desde un punto de vista sistémico, los sistemas parlamentarios, con un sistema electoral mayoritario, son el modelo que tiende a generar mayor nivel de estabilidad, en relación con los sistemas presidenciales; siendo el sistema presidencial el modelo que tiende a mayor nivel de inestabilidad, en el contexto de un sistema electoral de representación proporcional, puesto que se trata de un sistema electoral propicio a la atomización del sistema de partidos (Lijphart, 1992: 932-942, citado por Nohlen, 1998), que permite que partidos, con un número relativamente pequeño de votos, alcancen escaños en elecciones pluripersonales, lo que, por efectos del denominado arrastre, genera que proliferen las candidaturas presidenciales y la consecuente dispersión del voto.

Para la elección del jefe de Estado, los sistemas analizados prevén un proceso de *ballotage*, o segunda vuelta electoral, cuyo objetivo no es otro que lograr un mayor nivel de legitimidad democrática del presidente de la República que cuente con más de la mitad de votos válidos a su favor; no obstante, esta visión cuantitativa poco aporta a su legitimidad, puesto que la gran mayoría de personas que votan en segunda vuelta sufragó por otros candidatos en primera vuelta, y no encuentra más remedio que decidir entre dos candidaturas finalistas, lo que no se transforma en apoyo al gobierno, sino en mayores demandas insatisfechas (Pachano, 1998). A su vez, al realizar las votaciones parlamentarias en la misma jornada que la primera vuelta presidencial, la Asamblea Nacional termina conformada por una gran cantidad de partidos minúsculos, sin estructura, sin ideología y muy propensos al clientelismo y a la compra de votos.

Los sistemas presidenciales tienden a la personalización de la política y al surgimiento de empresas electorales, bajo la denominación de organizaciones políticas que, lejos de proponer un modelo de gobierno o planes de políticas públicas, se crean con el único objetivo de ganar las elecciones. Así, líderes caudillistas ganan las elecciones con fundamento en su carisma y habilidades para la comunicación política, lo que hace que no se deban a ninguna organización, ni a ninguna ideología; siendo este el germen para la instauración de gobiernos populistas, autoritarios y el debilitamiento del sistema de partidos, que termina por atomizarse en tanto no se requiere militancia para participar en las elecciones, sino un músculo financiero que le permita crear un partido político o alquilar uno ya conformado como vehículo para ganar las elecciones.

Los incentivos para la instauración de regímenes populistas van en desmedro de la consolidación del sistema de partidos y es capaz de afianzarse progresivamente, si se considera que en gran parte de los países de la región se prevé reelección inmediata para el presidente de la República, puesto que, al ganar las elecciones, entra en un estado de campaña permanente, marcada por los tiempos y los intereses electorales que le permitan continuar en el gobierno. En efecto, la reelección presidencial inmediata y aún más la posibilidad de reelección indefinida va en contra de la institucionalización del sistema de partidos porque incentiva el culto a la personalidad y no permite gestar nuevos cuadros que puedan tomar la posta dentro de organizaciones políticas creadas en función de una persona (Villabella, 2018).

La escasa posibilidad real de llegar a entablar un gobierno de coalición también se deriva de las características de los sistemas presidenciales en los que, al final de las elecciones, existe un ganador único, puesto que en las elecciones presidenciales, cuando son simultáneas con las legislativas, por efectos de *arrastre* se logra que el carisma de la candidatura presidencial alcance un porcentaje similar de votos, respecto a las listas que presenta su organización política para la Asamblea Nacional. De este modo se establece un *juego de suma cero* en el que la cantidad de poder que acumula el presidente va en igual proporción a lo que dejan de ganar sus adversarios. Así, en elecciones presidenciales existe un ganador único, dejando a todas las demás candidaturas y a sus respectivos partidos fuera de la posibilidad de cogobernar, además de favorecer al presidente para que posea mayoría en la Asamblea Legislativa lo que consolida su posición central, en calidad de colegislador; especialmente cuando se trata de regímenes unicamerales.

La posición de ganador único, que le permite al presidente gobernar solo, genera que las demás organizaciones políticas se ubiquen directamente en la oposición y que busquen réditos en las próximas elecciones, por medio del fracaso del gobierno de turno, al que resultaría necesario bloquear su actividad gubernamental para restarle posibilidad de reelección y se pueda alternar en el ejercicio del poder. Los conflictos entre la función legislativa y el gobierno están dados en virtud de la configuración del modelo institucional, especialmente en sistemas electorales cuyas formas de votación para elecciones pluripersonales se da por medio de listas abiertas y no bloqueadas, dentro de sistemas de representación proporcional, cuyo efecto consiste en generar una

dispersión de votos que confiere la posibilidad a partidos políticos pequeños de alcanzar algún escaño, y con ello el incentivo para que pequeños líderes, inclusive locales, se vean tentados de crear movimientos políticos que aspiren a llevar al líder al Congreso, lo que atomiza la representación política en el Parlamento y dificulta la posibilidad de llegar a acuerdos con el gobierno, además de alentar a prácticas clientelares y hasta corruptas. En presencia de un sistema de partidos pluralista moderado, es posible generar gobiernos de coaliciones (Lanzaro, 2001) que favorezcan a la gobernabilidad.

Desde la visión del Estado plurinacional, en el que ha de considerarse la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes, montubios y otras minorías étnicas; un modelo hiperpresidencialista resulta inconcebible. La visión indígena es comunitarista, en tanto el presidencialismo tiende al culto a la personalidad. Por otra parte, la plurinacionalidad exige aptitudes propias del principio “mandar obedeciendo”; no obstante, la característica de ganador único de los sistemas presidenciales se sitúa en una condición adversa; sin perjuicio de considerar que los pueblos y nacionalidades, dados sus procesos históricos, constituyen una minoría, en sentido cuantitativo y cualitativo, que impide alcanzar los niveles de votación necesarios para influir determinantemente en la conducción de las riendas del Estado.

Para algunos autores (Mainwaring y Shugart, 2013) el parlamentarismo no es superior al presidencialismo en la lógica del ganador único, ya que esto depende más de la conformación de los elementos propios de un sistema electoral que favorezca o no a la concentración de escaños en pocos partidos políticos o, por el contrario, propender a la proliferación de organizaciones políticas con representación en el Parlamento; de tal forma que la estabilidad en el parlamentarismo y en el presidencialismo dependen de la conformación del sistema de partidos y del sistema electoral, más que de cualquier otro aspecto institucional.

Por otra parte, si bien es cierto que los pueblos y nacionalidades indígenas han logrado configurar partidos políticos para participar en elecciones pluripersonales, salvo el caso de Evo Morales, estos pueblos no han logrado conformar gobierno o alcanzar una mayoría significativa en la Asamblea Nacional (Pachano, 1998) en su calidad de minorías étnicas. Lo cierto es que, desde la perspectiva de la Función Ejecutiva, Ecuador y actualmente Bolivia, no han configurado una institucionalidad capaz de superar el diseño del Estado nacional para adaptarlo al nuevo modelo de Estado; por el contrario, se ha maximizado la figura del presidente de la República, quien aglutina las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y responsable de la administración pública.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO

En su calidad de jefe de Estado, el presidente de la República es el representante del Estado en el contexto internacional; de ahí que tiene a su cargo la política exterior, las relaciones internacionales para con sus pares (Meyer, 1993), así como la gestión económica internacional, por medio de acuerdos comerciales y apertura de mercados a favor de empresas nacionales. Para el efecto, el presidente de la República designa a embajadores, cónsules y demás miembros de misiones internacionales a personas de su confianza y de su orientación política, lo que puede generar dificultades llegado el momento del cambio de mando, en el que la orientación de las relaciones internacionales puede cambiar, dejando insubsistentes procesos anteriores que se gestaron en conjunto con gobiernos en otros países.

A diferencia de lo que ocurre en una monarquía constitucional en la que la figura del rey está desprovista de filiación partidista y no cuenta con período fijo, el presidente de la República cuenta con estas dos condiciones, que generan inestabilidad en el con-

texto internacional, en el que no es posible diseñar mecanismos de coordinación a largo plazo o, si se lo hace, se tiene presente que, cuando se produzca el cambio de mando, estos procesos pueden terminar. El componente ideológico de un gobierno es determinante al momento de elegir sus socios estratégicos o aliados políticos, lo que en más de una vez ha generado rupturas de relaciones diplomáticas, la denuncia de tratados de integración o iniciativas para la creación de burocracia internacional que suplante a la ya existente, a efectos de alcanzar una suerte de exportación ideológica que termina por durar el tiempo que sus regentes ostentan el poder en sus respectivos países.

América Latina ha experimentado este fenómeno durante lo que va del siglo XXI con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo objetivo consistió en generar procesos de integración para estos territorios, dejando de lado a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de la que dejó de ser parte Venezuela por incomodidades de su gobierno. El componente ideológico de UNASUR, en contextos en los que los mandatarios de los países sudamericanos eran afines, como el caso de Lula da Silva en Brasil, el matrimonio Kirchner, de Néstor y Cristina, en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, José Mujica en Uruguay, Rafael Correa en Ecuador, fue un elemento determinante para que el proceso avance a paso firme; no obstante, los cambios de jefaturas de Estado hacia la derecha, de países como Ecuador y Brasil, interrumpieron el desarrollo integracionista, al punto que se retiró de Quito la sede de UNASUR y el presidente Lenin Moreno denunció el tratado constitutivo de este acuerdo de integración, con aval de la Corte Constitucional, concedido mediante dictamen No. 17-19-TI/19, pronunciado dentro del caso No. 17-19-TI, de 18 de junio de 2019.

Reflexiones parecidas han precedido a lo que Hugo Chávez dio por llamar la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA), cuyo objetivo principal consistió en sustituir a la Organización de Estados Americanos, acusada por los mismos gobiernos autoproclamados progresistas de constituir un brazo político de dominación por parte de los Estados Unidos de América en relación con los países latinoamericanos. Lo cierto es que, buena parte de estos países, especialmente Venezuela, había sido encontrada responsable por la violación de derechos humanos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de pesar sobre el país medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a favor de los opositores políticos del gobierno. La inconformidad de Chávez terminó en el inicio del proceso de salida de Venezuela de la OEA y el impulso de la ALBA, proceso que duró lo mismo que los gobiernos del socialismo del siglo XXI, siendo actualmente nada más que un dato histórico.

En lo que respecta a las relaciones comerciales y económicas en la arena internacional, las elecciones presidenciales generan especial inquietud para los mercados internacionales, en tanto detienen su actividad normal hasta conocer quién se hará cargo del gobierno, puesto que esto puede generar incumplimientos, desconocimiento de deudas, rupturas de acuerdos comerciales lo que tiende a elevar el *riesgo país* e incrementar los costos transaccionales dada la inestabilidad de la política comercial internacional y la incertidumbre que las elecciones generan, aún más si se considera el alto rédito electoral que proporciona al mandatario el ataque sistemático a sus acreedores internacionales, supuestamente en defensa del patrimonio nacional.

Otra de las competencias propias de quien ejerce la jefatura de Estado consiste en hacerse cargo del comando de la fuerza pública interna y externa (Nohlen, 1998). El presidente de la República actúa como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, en todas sus ramas, así como máxima autoridad de la Policía Nacional; por lo tanto, es la persona que encarna el monopolio del uso exclusivo de la violencia legítima del Estado. Bajo condiciones normales, la fuerza pública tiene como objetivo garantizar la soberanía nacional y el orden interno; no obstante, la presencia de un jefe de Estado que pertenece y representa a una facción ideológica de la sociedad puede generar que

el uso de las armas se vierta sobre la población civil con el único objetivo de garantizar su permanencia en el gobierno.

En un sistema presidencial, dada la concentración de las calidades de jefe de Estado y de gobierno en una sola persona, hace que las crisis de gobierno se conviertan en crisis de Estado y pongan en riesgo al régimen constitucionalmente establecido. Así, la responsabilización que hace la ciudadanía en contra del presidente de la República, respecto de todos los males que aquejan al colectivo, hace que este pierda popularidad y confianza ciudadana en cortos períodos. Generalmente, en condiciones de crisis económicas se adoptan medidas de ajuste que encienden la inconformidad ciudadana, lo que genera protestas callejeras, que en más de una ocasión han terminado por consumir golpes de Estado, normalmente gestados por élites políticas y económicas, que inconformes con el gobierno financian procesos desestabilizadores.

Una vez calentadas las calles, en su calidad de jefe de Estado, el presidente de la República cuenta con la potestad de declarar un estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional, con lo cual, entre otras medidas, puede disponer la movilización de las fuerzas armadas a efecto de controlar una grave conmoción interna que atenta contra su estabilidad en la Presidencia. Bajo estas condiciones, la estabilidad democrática termina en manos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, para quienes bastaría con retirarle el apoyo al presidente de la República para que se geste un golpe de Estado, la ruptura del régimen constitucional y democrático, lo que traslada la crisis política de gobierno a una crisis de Estado, en la que más de un sector político encontrará la oportunidad para usurpar el poder político.

Dicho esto, resulta claro que, ante la inviabilidad de instaurar una monarquía en la Región Andina, se vuelve indispensable que la jefatura de Estado sea ejercida por un gobierno de coalición, surgido de la Asamblea Nacional, con período de funciones indeterminado, de tal modo que la persona elegida dependa de la confianza de la Asamblea, responda a la concertación de fuerzas políticas, incluyendo por supuesto a los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios representados en el Parlamento; y, como tal, pueda ejercer la representación del Estado en su conjunto, siendo además un modelo que evitaría posiciones radicales y populistas, además de ser una garantía de estabilidad en el desarrollo de las relaciones internacionales.

Lo mismo podría decirse de la conducción de las Fuerzas Armadas, quienes a la fecha enfrentan enormes desafíos en su lucha contra el crimen organizado transnacional, así como el control de las fronteras, lo que exige un tratamiento estratégico técnico y sostenido, más que experimentos ideológicos; de ahí que, esta propuesta de división de la Presidencia de la República entre jefe de gobierno y jefe de Estado, electo este último de modo indirecto, constituiría un punto de convergencia entre las fuerzas políticas, puesto que representaría a todas ellas y no solamente al sector que ganó las elecciones, con el voto de la primera minoría de electorado.

Esta propuesta, además de garantizar mayor estabilidad en la política internacional e interna, en términos de seguridad ciudadana, favorecería a que las coaliciones electorales se conviertan en gobiernos de consenso, puesto que es posible que, para obtener el voto a favor de una candidatura propuesta del partido mayoritario, se logren concesiones que permitan que otras organizaciones políticas participen en el gobierno, por medio de lo cual se lograría disminuir los efectos del *ganador único*, la personalización del Poder Ejecutivo, distribuir de mejor manera los costos políticos de las decisiones impopulares, además de disminuir el nivel de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo; lo que resulta más coherente con una conformación plurinacional de un Estado unitario, en relación con la estructura actual de los países andinos, prácticamente inalterables desde la creación de sus repúblicas, en el siglo XIX.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE GOBIERNO

A diferencia de lo que ocurre en sistemas parlamentarios, en los que la legitimidad democrática directa reposa en el Parlamento, en el presidencialismo la ciudadanía, con su voto directo, legitima al presidente de la República sin intermediación legislativa. Esta doble legitimidad democrática del legislativo y del titular del Poder Ejecutivo, tiene por efecto la independencia que existe entre sí, a la vez que la posibilidad de situar a uno por sobre el otro. En este sentido, diremos que la persona que ejerce la Presidencia de la República, por mandato popular, recibe del pueblo un mandato que consiste en la implementación de su plan de gobierno, que es el que le llevó a ejercer tan alta magistratura. En ese sentido, el Ejecutivo goza de independencia para la designación de los miembros de su gabinete, quienes actúan como servidores públicos de libre nombramiento y remoción; y en su calidad de secretarios de Estado tienen por propósito implementar la política pública diseñada desde la Presidencia de la República, en un ramo determinado de la acción gubernamental.

Además de la atribución para designar y sustituir libremente a los miembros de su gabinete, el sistema electoral también está diseñado para jugar a favor del Ejecutivo, en tanto ha previsto que, en Ecuador, las elecciones legislativas coincidan con las elecciones presidenciales de primera vuelta; de tal modo que el liderazgo del candidato a la Presidencia pueda generar un “efecto arrastre”, por medio del cual, la simpatía que alcance la candidatura presidencial puede incentivar a sus partidarios a sufragar a favor de su tienda política, a efecto de garantizarle un sólido bloque parlamentario que le permita viabilizar los proyectos de ley que necesita el gobierno para llevar a cabo su plan de gobierno; tanto más si se considera la conformación cerrada y bloqueada de listas pluripersonales.

Como gestor de las finanzas públicas, el jefe de gobierno maneja la política fiscal, económica, financiera y cambiaria del país. En concordancia con aquello, el presidente de la República elabora y ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo, con vigencia anual y plurianual, que debe ser coherente con su plan de gobierno; de ahí que es a quien le corresponde administrar las finanzas públicas, la recaudación tributaria el endeudamiento público, en función de los objetivos sociales planteados en estos planes. Bajo estas condiciones, el presidente de la República elabora la proforma presupuestaria para el período fiscal posterior y la somete a aprobación por parte de la Asamblea Nacional; la que, por lo regular, no formula mayores observaciones, puesto que tiene poca posibilidad de reacción al respecto en virtud de los límites que existen en cuanto a la información económica del Estado.

Adicionalmente, como jefe de gobierno, el presidente de la República se relaciona, por diferentes vías, con las demás funciones del Estado. Así, en su calidad de *responsable de la administración pública*, al distribuir y asignar presupuesto a todas las entidades del sector público, así como en la posibilidad de designar funcionarios de otras funciones estatales, como es el caso de las máximas autoridades de las superintendencias, que nacen de una terna conformada por el Ejecutivo, y previa votación de la legislatura, uno de sus integrantes alcanzará tal designación. Igual forma de designación, previa terna, corresponde al procurador general del Estado, quien actúa como abogado y asesor jurídico de todas las entidades estatales, y no solamente de los órganos que integran la Función Ejecutiva. Asimismo, el Ejecutivo presenta candidaturas a jueces de la Corte Constitucional, miembros del Consejo de la Judicatura, actuando además como líder del bloque legislativo oficialista; el mismo que en caso de alcanzar una representación mayoritaria, le permitiría al presidente y a su partido, gobernar en soledad.

Otra forma en la que el Ejecutivo interfiere en las otras funciones del Estado tiene que ver con la facultad que tiene el presidente de la República para indultar, rebajar o conmutar las penas, a personas sobre quienes pesa una sentencia condenatoria eje-

cutoriada. La institución del indulto, de acuerdo con lo expuesto en la Constitución, se reserva a asuntos de carácter humanitario; no obstante, como cualquier forma de lenguaje, esta figura puede manipularse y ser utilizada políticamente. Recordemos que parte de las negociaciones del movimiento indígena para respaldar al proceso constituyente de Montecristi, y los posteriores procesos de democracia directa, pasaron por la expedición de indultos para sus dirigentes y activistas, lo que le da otra ventaja al presidente respecto de la Asamblea Nacional, con competencia para emitir amnistías, por motivos políticos, puesto que esta figura no elimina los antecedentes de las personas favorecidas, a diferencia del indulto, que borra tales antecedentes; entre ellos, eventuales inhabilidades para postularse a un cargo de elección popular.

De vuelta a la Función Legislativa, especialmente en sistema unicamerales, el primer mandatario actúa como colegislador, lo que le concede la posibilidad de presentar proyectos de ley en cualquier materia, incluyendo asuntos de su iniciativa exclusiva, como asuntos tributarios o que afecten la división política administrativa del país. Adicionalmente, quien ejerce la Presidencia tiene la facultad privativa de presentar proyectos de ley en materia económica y declararlos urgentes, lo que facilita al presidente la posibilidad de imponer su agenda al legislativo. Finalmente, en lo que a la calidad de colegislador se refiere, el presidente de la República goza de poder de veto u objeción total o parcial, respecto de los proyectos de ley aprobados en la Asamblea Nacional, por razones políticas de mera conveniencia o por haber identificado posibles vicios de inconstitucionalidad, caso en el cual, ha de poner en conocimiento de la Corte Constitucional para que emita su dictamen vinculante a favor o en contra de la apreciación del presidente y de los textos alternativos, a los que está obligado a enviar.

En sistemas como el argentino, en el que existe un diseño bicameral de la función legislativa, el vicepresidente de la República actúa como presidente del Senado, lo que le concede al Ejecutivo un nivel de control de agenda tal que permitirá, de mejor manera, viabilizar aquellos debates y aprobaciones de interés gubernamental y, por el contrario, retener a aquellas que no gozan de tal preferencia o, por el contrario, que le resulten incómodas o inconvenientes al régimen. En cualquier caso, el control de la Presidencia del Senado, habida cuenta de que la mayoría de actos aprobados por el Congreso deben pasar por aprobación senatorial, le da al presidente un arma trascendente para negociar con la oposición y las iniciativas que cada uno impulsa.

Otra de las importantes atribuciones que tiene el presidente de la República en su calidad de colegislador, radica en la posibilidad de llamar a procesos de referendo y consulta a la ciudadanía, quien debe decidir sobre lo propuesto. Los procesos plebiscitarios tienden a convertirse en mecanismos para mantener al presidente en campaña electoral, así como medir su popularidad de cara a las nuevas elecciones, en las que podría presentarse a la reelección por segunda y última vez. Puesto que el presidente ha apelado directamente al pueblo con la esperanza de no tener que depender de la Asamblea para consultarle, inclusive sobre asuntos tan delicados como la discusión de enmiendas constitucionales. Bajo esta premisa, en caso de existir una oposición ciega en contra del presidente, este puede optar por el denominado “decretismo”; que no es más que la emisión de decretos ejecutivos autónomos necesarios y suficientes para avanzar con su proyecto político en aquellas materias en las que no se necesite la expedición de una norma con jerarquía legal. Aun así, en las materias en las que sí exista la necesidad de adoptar una norma de tal jerarquía, el presidente puede acudir directamente al pueblo, en consulta, lo que ha sido una forma de evitar el control y la aprobación legislativa, aunque con los consecuentes riesgos de convertir a la política en un evento plebiscitario, cercano al populismo (Welp y Serdült, 2009), en virtud de que el líder entra en una dinámica de campaña política permanente y puede caer en el clientelismo, a cambio de resultados electorales positivos.

Entre los efectos que la doctrina asigna a los sistemas presidenciales está la natural confrontación que puede darse entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el sentido de que sus atribuciones generalmente se encuentran entrelazadas, además de gozar de legitimidad individual, directa y autónoma. En este sentido, las atribuciones activas del presidente, corresponden a competencias reactivas de la Asamblea y viceversa. Así, por ejemplo, cuando el presidente de la República declara un estado de excepción, será la Asamblea Nacional quien haga un control político de ello. Los proyectos de ley aprobados por la Asamblea pasan a objeción o sanción por parte del presidente; los funcionarios cuya designación proviene de ternas, son remitidos por la Presidencia hacia la Legislatura, en términos generales; así como la proforma presupuestaria requiere de aprobación legislativa y el informe anual de labores también es presentado ante el Parlamento. Asimismo, el control político de la gestión de gobierno le corresponde a la Asamblea Nacional, quien por la vía del juicio político puede censurar y, por ende, destituir al presidente de la República y a cualquier miembro de su gabinete (Balda, 2008).

Una inserción inédita para el constitucionalismo ecuatoriano, se produjo en la Constitución de 2008, al incorporar una institución jurídica propia del parlamentarismo y que consiste en la posibilidad de que el presidente de la República pueda disolver a la Asamblea Nacional o viceversa en caso de grave crisis política o reiteradas obstrucciones al plan de gobierno. En el caso ecuatoriano, la historia de la década de los años noventa y años iniciales del siglo XXI demuestran que la imposibilidad de interrumpir el período presidencial o legislativo no fue un impedimento para que se produzcan golpes de Estado y rupturas momentáneas al régimen constitucionalmente instaurado. En este sentido, lo que ha llegado a denominarse coloquialmente “muerte cruzada” permite que ante un enfrentamiento irresoluble entre el Ejecutivo y el Legislativo, sea el pueblo quien entre a dirimirlo; por cuanto, independientemente de que la disolución de ambos estamentos hubiere sido generada por iniciativa de uno u otro, el Consejo Nacional Electoral está en la obligación de convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias anticipadas para designar a las autoridades que terminarán el período interrumpido.

A diferencia de lo que ocurre en sistemas parlamentarios, en los que la división de poderes es tenue, por este mismo hecho, los costos políticos de las decisiones y el desgaste del gobierno también lo es, el primer ministro es normalmente un miembro del Parlamento quien, incluso cuando está sentado en la banca del gobierno, continúa siendo parte de un cuerpo mayor (Linz, 2013). En los sistemas presidenciales, como efecto de la teoría del *ganador único*, y de la altísima personalización del cargo; la separación de las funciones del Estado, los costos políticos y el desgaste gubernamental le corresponde a la persona que ostente la Presidencia y sus aliados; lo que genera un incentivo perverso, según el cual, resulta más rentable en términos electorales atacar a la gestión del presidente en funciones; aún más si pretendiere aspirar a su reelección inmediata.

Cabe señalar que, en términos generales, quien ejerce la Presidencia de la República es quien lidera su partido político, al mismo tiempo que actúa como jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de gabinete, máximo líder de su bloque legislativo y de las autoridades que por su intermedio se designan. Esta característica de los sistemas presidenciales genera una gran concentración de poder en una sola persona, lo que constituye el germen del caudillismo y el surgimiento de regímenes populistas, que basan su accionar antisistema, por medio del respaldo popular que alcanzan por medio de prácticas clientelistas. Lamentablemente, esta personalización exacerbada de la figura presidencial y su centralidad dentro del modelo político, hace que las crisis internas de su partido político se trasladen hasta convertirse en crisis de gobierno; y estas lleguen a degenerar en crisis de Estado; lo que amenazaría a la estabilidad del régimen, además de la estabilidad del sistema constitucional y democrático de gobierno.

Contar con un bloque legislativo fuerte, permite blindar al presidente de la República de dos formas institucionales de control político horizontal. Por una parte, un

presidente que lidere un robusto bloque legislativo no será objeto de juicio político; así como bloquearía la posibilidad de entrar en un proceso de “muerte cruzada”, que consiste en la posibilidad que tiene la Asamblea Nacional de dar por terminado anticipadamente el período presidencial, a condición de generar la disolución del propio legislativo y convocar a un proceso electoral para designar a presidente y legisladores, para el tiempo que faltare para completar el período constitucional.

El culto a la personalidad a la que tiende el presidencialismo en América Latina produce la desinstitucionalización de las organizaciones políticas puesto que la pervivencia del partido no depende de su estructura interna o ideológica, sino de la popularidad de una persona. La desinstitucionalización de las organizaciones políticas se manifiesta en la indisciplina partidista y en la volatilidad del voto entre elección y elección. Bajo estas condiciones, a este tipo de organizaciones políticas, lo que les interesa no es más que ganar las elecciones, y para conseguirlo necesitan votos, aunque esto implique relajar las estructuras ideológicas. Así aparecen los partidos *catch all* como empresas electorales, sin ningún proyecto en concreto, pero con técnicas muy depuradas para ganar las elecciones. Estos éxitos electorales fundamentados en la construcción de personajes, más que de políticos, terminan por producir un gran número de *outsiders* que generan una proliferación de organizaciones políticas pequeñas que atomizan al sistema de partidos, según se lo ha sostenido en líneas anteriores.

EL PRESIDENCIALISMO EN EL ESTADO PLURINACIONAL

Conforme se ha señalado en líneas anteriores, el modelo institucional ecuatoriano y boliviano, ambos autodefinidos como plurinacionales, ha diseñado un sistema hiperpresidencialista; entendido por tal aquel que concentra el poder en la figura personal del presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno y responsable de la administración pública.

De lo analizado hasta este momento, es posible inferir que el modelo institucional ecuatoriano, principalmente, mantiene su diseño ortodoxo, decimonónico, que poco tiene que ver con la visión colectivista de las nacionalidades y pueblos indígenas, que han mantenido sus formas de democracia comunitaria al margen del Estado; pero cuyas cosmovisiones han sido incorporadas como una promesa de buen vivir y convivencia fraterna en la consecución de un proyecto de país, entre los pueblos que concurren en un mismo territorio. En este sentido, el hiperpresidencialismo de los sistemas analizados constituye el mayor obstáculo para la implementación del Estado plurinacional; habida cuenta de que una nueva construcción de sociedad no puede implementarse con el mismo diseño institucional, cuyo objetivo principal no fue otro que consolidar un Estado-nación, ante la necesidad de cerrar filas para controlar los embates realistas en contra de los nuevos regímenes independentistas republicanos.

En tal virtud, el pueblo debe empezar a pensar en un sistema alternativo que, en lugar de concentrar el Poder Ejecutivo lo divida, de modo tal que permita la participación de cosmovisiones distintas que deben llegar a acuerdos en la intención de dirigir los destinos de la nación. Si bien es cierto que la jefatura de gobierno debe estar en manos de un proyecto político aprobado, en las urnas, por el pueblo soberano; quien otorga un mandato a quien debe ejecutar el plan de gobierno; así como tener a cargo la dirección de la administración pública, en tanto ente a cargo de las finanzas públicas, el diseño e implementación de políticas públicas, líder de la política tributaria, financiera, económica y cambiaria.

En cuanto a la jefatura de Estado, resulta importante que permita la participación de los diferentes sectores sociales, puesto que esta jefatura representa al Estado, en

su totalidad, y no a una facción política partidista e ideológica, como sí ocurre con la jefatura de gobierno. Desde esta visión, la jefatura de Estado podría conformarse mediante acuerdos parlamentarios, de tal forma que permita conseguir una jefatura de coalición, que incluya obligatoriamente a los sectores indígenas y que sirva de puente entre el Ejecutivo y el Legislativo, con lo cual, además, se reducen tensiones entre los dos poderes representativos del Estado. Esta jefatura de Estado, cercana a la visión parlamentarista, permitiría que la Asamblea Nacional pueda retirar la confianza al jefe de Estado, cuando este incumpliere con las consignas políticas de la Asamblea, en los ámbitos propios de la jefatura de Estado, como es el caso de dirigir las Fuerzas Armadas, representar al Estado a nivel internacional y definir la política internacional; entre otros asuntos, para los que se requiere una amplia concertación nacional, como ocurre con las monarquías constitucionales, como aquellos que perviven en parte de Europa, teniendo a Gran Bretaña como modelo paradigmático, al respecto.

En definitiva, la visión plurinacional del Estado de derecho, en los regímenes andinos, debe optar por diseños institucionales que tiendan a dividir el poder en funciones del Estado, y al interior de las mismas fuentes del Estado, de tal modo que el poder soberano del pueblo no llegue a su personalización; para lo cual, además de esta escisión de la Función Ejecutiva, se requiere reformar el sistema electoral, contemplando cuotas obligatorias de llegada para dignatarios originarios de las nacionalidades indígenas, de tal modo que se garantice su representación en el Legislativo y en el Ejecutivo.

Bajo este modelo propuesto, la configuración del gobierno permitirá que se fomente la participación democrática, se favorezca la gobernabilidad y la estabilidad del régimen; pero, sobre todo, que tenga la virtud de representar, proporcionalmente, a la población en su conjunto, incluyendo a los sectores étnicos históricamente relegados, sin excluir a ningún pueblo, pero con la eficacia necesaria para concretar los planes de gobierno aprobados por el pueblo, bajo estricto control político y jurídico por parte del Legislativo y de la Corte Constitucional.

REFERENCIAS

- Balda, R. (2008). “Hacia un nuevo sistema de gobierno: Diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano”, en *Desafíos constitucionales*, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Hochstetler, K. (2008). “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur”, en *América Latina Hoy*, vol. 49, Salamanca: Universidad de Salamanca, ISSN: 1130-2887.
- Lanzaro, J. (2001). “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista”, en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO & Asdi.
- Lario, A. (1999). “Monarquía constitucional y gobierno parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva era)*, n.º 106, Madrid.
- Linz, J. (2013). “Los peligros del presidencialismo”, en *Revista Latinoamericana de política comparada*, vol. 7.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2013). “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 7, Quito: CELAEP, ISSN: 1390-4248.
- Mayorga, R. (2001). “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO & Asdi.

- Meyer, L. (1993). “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 55, n.º 2, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, D. (1998). “Presidencialismo vs. parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n.º 99.
- Pachano, S. (1998). “Presidencialismo y parlamentarismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n.º 5, México: Instituto de Investigaciones Sociales. Quito: FLACSO, ISSN: 1390-4248.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Villabella, C. (2018). “El dilema presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina. Apuntes sobre la realidad en el siglo XXI”, en *Estudios constitucionales*, año 16, n.º 1, Talca: Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, ISSN 07180195.
- Welp, Y. y Serdult, U. (2009). *Armas de doble filo*. Buenos Aires: Prometeo.