

EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU FUNCIONAMIENTO (CON REFERENCIA AL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO)

Domingo GARCÍA BELAUNDE

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Antecedentes en el caso peruano*. III. *Alzas y bajas desde 1933*. IV. *Inflexiones constitucionales: 1979 y 1993*. V. *Experiencias políticas democráticas*. VI. *Experiencia política reciente: 1980-2006*. VII. *Sigue: el posfuji-morismo*. VIII. *Cómo funcionan los elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial*. IX. *Las mejoras en el funcionamiento del sistema presidencial*. X. *A manera de conclusión*. XI. *Bibliografía*.

I. PRELIMINAR

La América Latina, como se sabe, ha sido considerada tradicionalmente como el paraíso del presidencialismo en su versión deformada, en contraste con el presidencialismo norteamericano que simbolizaba lo mejor del modelo y que, a diferencia de aquél, funcionaba de verdad. Esto se apreciaba claramente en los estudios comparatistas, tanto en el ámbito del derecho constitucional como en el de la ciencia política. Pero hoy esta afirmación ya no puede mantenerse, en vista de que este sistema de gobierno (o forma de gobierno, como quieren otros), con variedad de matices, se ha extendido a otras partes del mundo, en donde funciona con regularidad y cuyos contextos histórico-culturales son muy diferentes de los latinoamericanos. Parece, pues, que las deficiencias que aún pueden advertirse en el presidencialismo actualmente existente no es culpa del sistema mismo, como algunos nos han querido hacer creer, sino de entornos distintos y peculiares que influyen en ellos, y que no son privativos de un área geográfica determinada, sino que obedecen a otros condicionamientos.

Sin embargo, en la década de los ochenta surgió una corriente alimentada sobre todo por científicos sociales, que propugnaba la adopción del sistema parlamentario en estos países nuestros como solución a todos nuestros males. Y sobre esto ha habido mucha literatura, no siempre de gran calidad, pero en todo caso muy abundante. Y una gran polémica en torno a ella, como puede verse en la bibliografía especializada existente (representada en ambos extremos por los esfuerzos de Juan Linz en un lado, y de Dieter Nohlen, en otro.)

Ahora bien, la alternativa parlamentaria surge, a mí entender, de algunos errores previos que no han sido vistos adecuadamente. Entre ellos señalemos los siguientes:

a) Que la adopción del presidencialismo en nuestra área latinoamericana no fue fruto del azar sino producto de determinadas circunstancias históricas que lo hicieron posible. Entre éstas, los gobiernos centralizados y autoritarios que siempre tuvo nuestro subcontinente, desde los tiempos precolombinos, pasando por la experiencia colonial y lo que vino después. Es decir, el modelo adoptado calzaba con una realidad que todavía, en sustancia, no ha cambiado, por más que ha habido avances notables en ciertas partes. Y sin descartar la presencia de otros elementos coadyuvantes.

b) Nuestros países inician su proceso independentista en fecha tan temprana como 1780, y avanzan lentamente para entrar en un periodo de realizaciones a partir de 1810, y luego de consolidación en 1824 en que finaliza el proceso (dejando de lado la situación caribeña de Cuba y Puerto Rico, cuya separación de la Monarquía española sólo sucede en 1898). Durante este lapso no existía, aparte de la Monarquía, otra forma de gobierno que no fuera la República presidencial, cuyo modelo era en aquel entonces Estados Unidos. El parlamentarismo nace en Inglaterra, como se sabe, pero como fruto de una evolución lenta y no exenta de retrocesos. Su punto de partida es la Revolución gloriosa de 1688, pero su consolidación sólo se alcanza en 1832 con la *Representation of the People Act*. Con la peculiaridad de que se desarrolla dentro de una Monarquía tradicional, que no era precisamente lo que buscaban los líderes de la independencia. Es decir, cuando se consolida el régimen parlamentario todos los países de América Latina estaban independizados, con la salvedad del Brasil, y habían adoptado y hecho suyo el presidencialismo como sistema de gobierno, que además era el que mejor calzaba con las necesidades de la época.

c) Porque los sistemas de gobierno, *per se*, no traen orden ni tranquilidad ni progreso, mucho menos garantizan la gobernabilidad, sino sólo

la hacen posible conjuntamente con otros elementos que la apoyan. Aún más, no existen sistemas perfectos, sino sistemas útiles o no útiles.

d) Porque el desarrollo de un sistema de gobierno es un proceso lento que implica una serie de coordenadas de orden histórico, cultural, social y político que toman tiempo y por tanto no puede adoptarse de un solo golpe. Esto lo comprueba el hecho de que algunos de nuestros países en determinadas épocas de su historia (Uruguay, Chile, Brasil) han tenido modelos parlamentarios, seudoparlamentarios o semiparlamentarios y no sólo no funcionaron, sino que tampoco condujeron a mejores resultados o a un mejor sistema parlamentario, y tampoco han perdurado.

e) Finalmente, tener presente lo que señalaba Raymond Barr, sobre lo que llamó “democracias portátiles”, que se da cuando los países importan instituciones, como se importan aparatos o muebles, y que al ser trasladadas a otros medios simplemente no funcionan por ausencia de un ambiente favorable. En tal sentido, en los últimos ciento ochenta años lo único que ha tenido la América Latina como sistema de gobierno es el presidencialismo, y éste no puede ser cambiado de golpe por otro totalmente distinto que conlleva otras exigencias, sino, en todo caso, los cambios deben ser lentos para ver si operan o se adaptan a la realidad y en todo momento actuar con prudencia. En varios de nuestros países se ha intentado esto y no ha funcionado, como es el caso reciente de la Argentina.

Por eso la propuesta de superar la dicotomía parlamentarismo/presidencialismo, que anima a este seminario, la encuentro muy atendible, no sólo porque en el fondo es un seudoproblema que nos ha hecho perder mucho tiempo, sino por carecer de sentido y de porvenir, por más que así lo pregonen voces muy respetables.

En su reemplazo, es sensato buscar fórmulas para mejorar nuestro sistema presidencial, teniendo en cuenta que nuestro entorno es totalmente distinto al norteamericano, al europeo y a otros países del Asia y del extremo oriente, e incluso de la Federación rusa.

II. ANTECEDENTES EN EL CASO PERUANO

El Perú, como casi todos los países de la América Latina, tuvo un siglo XIX agitado y voluble, pleno de inestabilidad, en parte por la inmadurez de nuestros pueblos que carecieron del hábito del autogobierno, de lo cual en algo se salva el Brasil, por haber sido imperio hasta 1889.

En ese periodo decimonónico, en donde son mayoría las dictaduras y los hombres providenciales, hay épocas de tranquilidad y orden democrático, pero esto no es lo frecuente ni lo que permanece.

El Perú no escapa a esto, pero a diferencia de sus vecinos, su clase política fue consciente de que había que frenar en algo los poderes del presidente, y creyó que la mejor manera era introducir elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial. Así, tenemos que desde 1828 se consagra en la Constitución de ese año la figura del ministro de Estado y el refrendo ministerial, pero sin el alcance que tendría después. Más tarde la Constitución de 1856 introduce el Consejo de Ministros, que es materia de complemento y desarrollo en las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863, que consagran el voto de censura y la interpelación parlamentaria, todo lo cual es respetado en la siguiente Constitución de 1860 y en la de 1920 (que recoge por primera vez a nivel constitucional el voto de censura). Posteriormente, la Constitución de 1933 incorpora el voto de confianza que deberá otorgarse a un Consejo de Ministros recién nombrado al momento de exponer ante las cámaras su plan de acción. Y en esta oportunidad se adicionan mayores prerrogativas al congreso, creándose de esta manera una dualidad de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, a tal punto que el gobierno ordenado del país requería el concurso y la estrecha colaboración de ambos poderes.

Este proceso de parlamentarización del presidencialismo peruano empieza, como ya indiqué, en 1856 y termina, por así decirlo, en la carta de 1933 que iba a permanecer en vigencia hasta 1980. Basado en estos textos, Boris Mirkine-Guetzevich declaraba con satisfacción la instauración del parlamentarismo en diversos países, entre ellos el Perú, lo que comentaba entusiasmado (*The Political Quarterly*, vol. 5, 1934).

Dentro de la doctrina peruana, Manuel Vicente Villarán constataba este hecho en un largo ensayo publicado originalmente en 1936, en donde señalaba lo siguiente:

En realidad, la Constitución de 1933 contiene sobre el papel, todos los resortes legales que permitirían a nuestros congresos establecer el régimen parlamentario si tuvieran el grado necesario de poder político efectivo de que han carecido hasta ahora. Esta Constitución representa el punto más avanzado de la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario. Casi nada falta en la letra de la legislación para hacerlo posible. Sin embargo, al lado de la literatura

constitucional y en oposición a ella, prevalece en la vida real con inexorable perseverancia el gobierno presidencial, hondamente arraigado en las costumbres y cuyo vigor parece acentuarse como reacción contra las fórmulas escritas que intentan sustituirlo (*Páginas escogidas*, 1962, p. 194).

Ahora bien, conviene señalar cronológicamente cómo ha sido la realidad política desde 1933, fecha en la cual, según los estudiosos, se da una marcada parlamentarización de nuestro sistema presidencial, aun sin dejar de serlo. Para tales efectos, señalamos los periodos gubernamentales con el nombre de sus respectivos presidentes, con indicación de los periodos que gobernaron, al margen de las previsiones normativas que no siempre se cumplieron:

- 1931-1933. Luis M. Sánchez Cerro: murió asesinado.
- 1933-1939. Óscar R. Benavides, elegido por el congreso, su periodo fue ampliado y el mismo congreso que lo eligió se autorecesó en 1936 y lo autorizó a legislar vía decretos con fuerza de ley.
- 1939-1945. Manuel Prado: gobernó sin problemas.
- 1945-1948. José Luis Bustamante y Rivero: gobernó tres años en medio de problemas y fue derrocado por el general Odría.
- 1948-1956. Manuel A. Odría: gobernó sin problemas.
- 1956-1962. Manuel Prado: gobernó sin problemas, pero fue derrocado días antes de finalizar su periodo.
- 1962-1963. Interinato de una Junta Militar de Gobierno, que convocó a elecciones.
- 1963-1968. Fernando Belaunde Terry: gobernó con problemas, siendo derrocado por los militares.
- 1968-1980. Gobierno militar.
- 1980-1985. Fernando Belaunde Terry: gobernó sin problemas y acabó su periodo.
- 1985-1990. Alan García Pérez: gobernó con problemas, pero acabó su periodo con normalidad.
- 1990-1992. Alberto Fujimori Fujimori: gobernó con problemas y propició un golpe de Estado en su favor que disolvió todos los órganos constitucionales.
- 1992-2000. Alberto Fujimori Fujimori: dictadura con fachada democrática.

- 2000-2001. Valentín Paniagua Corazao: gobierno de transición sin problemas.
- 2001-2006. Alejandro Toledo: gobernó sin problemas.
- 2006 a la fecha. Alan García Pérez, inicia su gobierno sin problemas.

III. ALZAS Y BAJAS DESDE 1933

Como he señalado anteriormente, la parlamentarización del sistema constitucional peruano se inicia tímidamente en 1856 y culmina, por así decirlo, con la Constitución de 1933. Veamos ahora como ha funcionado el sistema en lo referente, sobre todo, a su estabilidad y eficacia políticas.

a) Los gobiernos que van de 1931 a 1939 transcurren sin tropiezos. Se mezcla lo constitucional con lo autoritario, pero hay un eficiente manejo del poder, no exento de dificultades internas cercanas a la guerra civil. En 1939 llega al poder un civil mediante elecciones arregladas, quien gobierna sin tropiezos hasta 1945. Es un régimen duro, eficaz y poco democrático.

b) En 1945 hay un gobierno democrático elegido en forma impecable, pero naufraga en 1948 en medio de una gran crisis política que provoca un golpe de Estado que lo desaloja del poder. La razón de la crisis que atraviesa se debe a sus malas relaciones con el congreso, que le niega su apoyo.

c) De 1948 a 1956 hay un gobierno fuerte, de apariencia democrática, que entrega el mando a su sucesor, Manuel Prado (1956-1962). Luego de un golpe de Estado que crea un gobierno militar transitorio (1962-1963) vuelve un gobierno democrático con Fernando Belaunde Terry (1963-1968), quien también sucumbe a un golpe de Estado. La razón es que no tiene apoyo parlamentario y esto provoca una crisis. Luego viene un largo periodo militar de doce años (1968-1980).

d) El retorno a la democracia en la década de 1980 trae cierta estabilidad: Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990). Fujimori gobierna con esas reglas (1990-1992) pero da un golpe de Estado y se queda ocho años más (1992-2000). Se reelige en 2000 por un periodo de cinco años, pero la presión popular y la crisis desatada por las denuncias de corrupción de su asesor Vladimiro Montesinos provoca su dimisión y posterior fuga al Japón. Luego viene un gobierno

transitorio de menos de un año que persigue arreglar en algo las cosas y convocar a elecciones.

e) Desde 2001 se observa regularidad en los periodos gubernamentales y además estabilidad política.

Conviene, sin embargo, puntualizar brevemente algunos cambios normativos desde 1933, que se reflejan en la posterior Constitución de 1979 y en la que la reemplaza de 1993, actualmente en vigor.

IV. INFLEXIONES CONSTITUCIONALES: 1979 Y 1993

En el periodo bajo análisis tenemos dos textos constitucionales (1979 y 1993) que conviene reseñar brevemente:

a) Al final de su largo periodo de doce años (1968-1980) los militares negociaron con los civiles, a través de los principales partidos políticos, un retorno a la democracia en 1980, precedido por un cambio constitucional, que finalmente fue realizado por una Asamblea Constituyente que se reunió durante un año y se instaló solemnemente en 1978. Fruto de ello es la Constitución de 1979 que reemplaza a la de 1933 y que trató de superar sus fallas. Así, esta carta:

- i) Dividió el congreso en dos: la Cámara de Diputados, que era la cámara política, y el Senado, con pocas atribuciones, con gente de mayor edad y que representaba a las regiones (si bien esto último no se concretó por motivos ajenos al legislador).
- ii) Mantuvo el refrendo y la responsabilidad ministerial, el Consejo de Ministros con su presidente, la interpelación y la censura ministerial.
- iii) Como contrapartida, introdujo la disolución de la Cámara de Diputados (la única que tenía el control político) pero procedente únicamente cuando se habían dado tres censuras o votos de falta de confianza al Consejo de Ministros.
- iv) Prohibió al congreso tener iniciativa en materia de gastos, así como toda alteración presupuestal (en el pasado, los grandes déficits fueron ocasionados por el congreso, que aumentaba los gastos al momento de aprobar el presupuesto, pues al mismo tiempo no atendía como tener más ingresos... lo que a la larga ocasionó crisis políticas).

b) El golpe de Estado de Fujimori de 1992 tuvo respaldo popular y recurrió a un Congreso Constituyente para legitimarse en el poder, el cual sancionó una nueva Constitución, la vigente de 1993, que tuvo estas características:

- Eliminó el Senado y adoptó una estructura unicameral.
- Suprimió las regiones (restablecidas posteriormente y por un nuevo gobierno).
- Mantuvo el Consejo de Ministros, el refrendo ministerial, la interpelación y censura parlamentarias, así como la disolución del congreso (pero sólo si existían dos censuras o votos de falta de confianza al Consejo de Ministros).
- Mantuvo la prohibición para que el congreso no tuviera iniciativa para gastos.
- Introdujo la figura de los “decretos de urgencia” a fin de que el Ejecutivo pudiera legislar en materia económico-financiera en situaciones especiales, con cargo de dar cuenta al congreso.
- Incorporó figuras políticas participativas como el referéndum, plebiscito, revocatoria de alcaldes, si bien nunca las aplicó ni las hizo efectivas.
- Reincorporó el voto de confianza para los Consejos de Ministros recién nombrados, así como la *question time* que periódicamente debían cumplir los ministros en el congreso.

V. EXPERIENCIAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS

En el periodo 1933-1980 han existido sólo tres gobiernos democráticos en sentido pleno, los demás han sido democracias de fachada, unos más respetuosos que otros o simplemente gobiernos poco democráticos.

Estos tres gobiernos son los siguientes:

- i) José Luis Bustamante y Rivero: 1945-1948.
- ii) Manuel Prado Ugarteche: 1956-1962.
- iii) Fernando Belaunde Terry: 1963-1968.

Curiosamente los tres acabaron derrocados por sendos golpes de Estado, si bien bajo circunstancias distintas, conviene analizarlos por separado:

i) El gobierno de Prado (en su segundo periodo, pues el primero de 1939-1945 fue fruto de la imposición y actuó sin control alguno aprovechando la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial) tuvo mayoría para gobernar; fue un gobierno de apertura que tuvo sobre todo logros políticos y permitió un gran debate de importancia en la época. Lo que pudo realizar pues lo acompañó una mayoría parlamentaria dócil que no le creó problemas. Fue derrocado diez días antes de culminar su mandato (18 de julio de 1962) pero por motivos ajenos a él y fruto de la coyuntura electoral del momento.

ii) El caso de los gobiernos de Bustamante y Belaunde tienen una característica especial: no acaban su periodo debido a que no tienen mayorías parlamentarias, esto es, no cuentan con el apoyo del congreso y eso debilita la acción del gobierno. En la práctica, el primero se esterilizó en luchas políticas, y el segundo fue boicoteado en su plan de gobierno, que no pudo llevar a cabo.

En síntesis, de estos tres gobiernos democráticos sólo pudo realizar su programa político el de Manuel Prado, ya que era el único que contaba con mayoría parlamentaria; los otros dos que no la tienen, no alcanzan sus objetivos y caen derrocados. Esto es una constante que puede aplicarse a todo el periodo, y que demostraría que la estabilidad política en el caso peruano oscila en una disyuntiva peligrosa: si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria propia, gobierna sin problemas pero puede caer en desbordes de todo tipo. Por el contrario, si carece de apoyo parlamentario, las fuerzas en el Parlamento se dedican a hacerle la vida imposible deteriorando el régimen y, a la larga, propiciando un golpe de Estado, como ha sucedido en el periodo antes reseñado.

Pero ¿cómo se llegaba a la composición del congreso para que, en su caso, se alcanzara una mayoría? Desde 1931, fecha en la cual se instala en forma un sistema electoral moderno, se adoptó el sistema mayoritario simple, con representación de las minorías. Esto es, quien ganaba la presidencia de la República lograba igualmente una mayoría parlamentaria. Y así fue hasta 1962. El problema que pasaba en estos casos es que cuando se tenía mayoría en un gobierno democrático, generalmente lo era por coaliciones, originadas en la debilitación de los partidos políticos o en la ausencia de éstos.

Un aspecto importante que hay que señalar es que los partidos políticos peruanos, si bien se dan desde el siglo XIX, son prácticamente club de notables, o en su defecto, partidos caudillistas que duran lo que dura su fundador y líder. Tan sólo en la década de 1930 aparece en escena un partido moderno, el APRA, fundado por Haya de la Torre, pero que por problemas internos del país y de la estructura propia del partido vivió al margen de la política durante más de treinta años, si bien influenciando en ella (fueron perseguidos, declarados fuera de la ley, desterrados, etcétera... la gran reconciliación y la tolerancia con ese partido sólo se alcanza en la década de 1970, con su fundador Haya de la Torre que preside la Asamblea Constituyente de 1978, pero fallece poco después). Aparte del APRA, que existe hasta la fecha, surgieron partidos de corte doctrinario pero con alcances menores y otros de un caudillismo renovado, que han tenido presencia en estas décadas, pero que no siempre han logrado sobrevivir a su fundador.

En síntesis, de tres gobiernos plenamente democráticos del periodo 1933-1980, dos cayeron derrocados por golpes de Estado. Ambos no tenían mayoría parlamentaria y la oposición no contribuyó al mejor gobierno, sino más bien a su deterioro. Y el tercero que sí la tuvo (Manuel Prado) pudo gobernar sin problemas, pero fue derrocado poco antes de terminar su periodo, si bien lo fue por problemas electorales ajenos a su gestión.

VI. EXPERIENCIA POLÍTICA RECIENTE: 1980-2006

A partir de la década de 1980 tenemos dos gobiernos democráticos: 1980-1985 (Fernando Belaunde Terry) y 1985-1990 (Alan García Pérez). Ambos gobiernan con normalidad, pues tienen mayorías parlamentarias, en el primer caso mediante alianzas, en el segundo con su propio partido político. En ambos periodos hay estabilidad, pero la presencia del terrorismo, representado por el grupo maoísta Sendero Luminoso, sesga en algo los logros y los empeños de ambos gobiernos.

Fujimori es elegido presidente en 1990 para un periodo de cinco años, que debía terminar en 1995. Sin embargo, aquí aparece un fenómeno curioso que conviene explicar.

La Constitución de 1979 introduce el balotaje o segunda vuelta en el sistema electoral, el cual antes no había existido. Pero lo hace de manera

peculiar: sólo para la presidencia de la República, no para el resto de los cargos políticos. De esta manera, se exige para ser presidente de la República obtener más del 50% de los votos válidos, y si no se logra, esto se definirá en una segunda votación que deberá realizarse en un plazo prudencial después de la primera, y entre los dos primeros candidatos. Y en donde no hay ningún porcentaje mínimo.

Esta modalidad se introduce, como queda dicho, en la Constitución de 1979. Bajo ella se dieron estas elecciones:

a) 1980: Belaunde, por un dispositivo transitorio alcanzó la presidencia de la República sin necesidad de segunda votación (algo similar a lo que hizo Menem en la Argentina), y obtuvo mayoría en el Parlamento gracias a una alianza partidaria que le duró todo su periodo.

b) 1985: Alan García Pérez alcanzó la presidencia en la primera votación, mediante un proceso especial que no se ha repetido y que sería muy largo explicar. Y adicionalmente logró formar una mayoría parlamentaria propia.

En estos dos periodos presidenciales hubo estabilidad política, avances de todo orden, si bien en el segundo, en su tramo final, hubo una seria crisis económica, que fue aprovechada posteriormente por Fujimori para justificar lo que hizo.

c) 1990: Fujimori es un caso especial. En una primera elección, en la cual compitió con Mario Vargas Llosa, no alcanzó la mayoría exigida por la Constitución para ese momento, o sea, más del 50% de los votos válidos. De acuerdo con las prescripciones constitucionales, cuando ninguno de los candidatos alcanzaba tal porcentaje, se iría a una segunda votación entre los candidatos que hubieran alcanzado las dos votaciones más altas, o sea, las dos primeras minorías. Fujimori tenía únicamente el 24%, mientras que el primero, que era Vargas Llosa, bordeaba el 27%. En la segunda vuelta, Fujimori se impuso con el 57% de los votos válidos y alcanzó así la presidencia de la República.

Y aquí fue donde por primera vez asomó el peligro latente que encerraba el sistema electoral de cifra repartidora (D'Hondt) mezclado con el balotaje, y que dio como resultado que *a)* el presidente de la República alcanzara el poder mediante el 57% de la votación en segunda elección, pero *b)* el congreso elegido en la primera vuelta reflejaba los porcentajes de ésta, y en consecuencia Fujimori y sus partidarios tenían representación parlamentaria equivalente al 22% (por la pérdida de los restos propios del sistema).

Es decir, Fujimori había alcanzado la presidencia pero había perdido el control del congreso, que en principio podía serle hostil y bloquear sus iniciativas. Esto presagiaba que algo iba a ir mal, y así fue.

Las cámaras (Senadores y Diputados) desde un inicio mostraron cierto espíritu conciliador, como fue el hecho de que eligieran para presidirlas a quienes eran afines o partidarios del presidente. Pero salvo esto, no se dio una colaboración incondicional, sino crítica, algo que decididamente no gustaba a Fujimori. Dicho en otras palabras: al verse solo y sin apoyo parlamentario, Fujimori se dedicó a atacar a las instituciones y al final buscó apoyo en el Ejército y dio un golpe de Estado el 5 de abril de 1992, con lo cual desalojó del poder a todos aquellos que lo ocupaban y se quedó solo y sin control, con el único respaldo de la fuerza. Y así se hubiera quedado indefinidamente si es que la comunidad internacional (la OEA, los Estados Unidos y la Unión Europea) no lo hubiera presionado para que volviera a la normalidad institucional. Aceptado esto, Fujimori convoca a elecciones para un congreso constituyente que aprueba una nueva Constitución en 1993 hecha a la medida, esto es, que le da los poderes suficientes para gobernar. Y así sucede en un proceso complicado y lleno de irregularidades, que se acentúa en las elecciones de 1995 y luego en las de 2000. En ese lapso, Fujimori cuenta con mayoría parlamentaria propia, y cuando no la tiene la crea mediante el soborno y el chantaje. La estabilidad de esos años se alcanza precisamente mediante la corrupción y su vasta red que alcanza a todas las instituciones del Estado y a su aparato coercitivo. Sin embargo, esto no puede durar mucho, y al final, en noviembre de 2000, viaja fuera del Perú en medio de una crisis, renuncia a la presidencia desde el exterior mediante carta remitida por fax y encuentra refugio en la tierra de sus ancestros: Japón.

VII. SIGUE: EL POSFUJIMORISMO

La caída de Fujimori, un verdadero proceso de implosión, trajo muchas enseñanzas y reveló lo más importante: la presencia de una amplia red de corrupción que alcanzaba al sector empresarial, al político tradicional, a los poderes del Estado incluyendo al Poder Judicial, a los medios de expresión (casi todo el diarismo estaba financiado por la corrupción y gran parte de las empresas de televisión), al órgano de control electoral, etcétera. Volvieron los partidos democráticos y nuevas fuerzas

que se manifiestan en la oposición a Fujimori, en especial por parte de Alejandro Toledo, que alcanza la presidencia para el periodo 2001-2006, y en la actualidad a Alan García Pérez (2006-2011). Lo que caracteriza esta etapa posfujimorista es que no se ha cambiado el sistema electoral (se mantiene la segunda vuelta y además el sistema proporcional con cifra repartidora basada en el método D'Hondt) y ambos gobiernos carecen de mayoría parlamentaria propia.

Así, el gobierno de Toledo no contó con mayoría parlamentaria, pero más allá de algunos gestos y ciertas oposiciones, el congreso colaboró con el Ejecutivo en los proyectos importantes, y en los demás se abstuvo, pero sin una oposición cerril ni destructiva, ni mucho menos puso en peligro el régimen. Esto es, a diferencia de los gobiernos anteriores que no tuvieron mayoría parlamentaria (1945-1948 y 1963-1968) no se tuvo una oposición destructiva sino que, por el contrario, hicieron una oposición firme pero leal con el sistema democrático, permitiendo la gobernabilidad. Lo mismo podemos decir del actual gobierno de Alan García, sin mayoría en las cámaras pero que puede gobernar con el apoyo de las otras fuerzas o mediante su propia moderación. En los últimos años sólo ha existido un voto de censura a un ministro, sin que se haya intentado nada similar con el Consejo de Ministros.

VIII. CÓMO FUNCIONAN LOS ELEMENTOS PARLAMENTARIOS DENTRO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Como he señalado, los elementos parlamentarios dentro del sistema constitucional peruano aparecen en fecha tan lejana como 1856 y se perfeccionan en un largo proceso que culmina en 1933. Después de esa fecha se acentúan en un extremo y se debilitan en otro, y así se llega a la actualidad. Veamos ahora como funcionan:

a) El Consejo de Ministros, el refrendo ministerial, la interpelación y el voto de censura han funcionado desde siempre. Aún más, se han dado casos de gobiernos que han tenido exceso de interpelaciones (1945-1948 y 1963-1968) y también exceso de votos de censura solicitados por las minorías, pero no siempre han tenido éxito.

b) El congreso no ha tenido en toda la historia republicana, y sobre todo en el lapso transcurrido desde 1933, ningún protagonismo, salvo en

materia de control y cuando, no existiendo mayorías, causaba desorden y propiciaba un golpe de Estado (y esto hasta 1980).

c) La disolución parlamentaria nunca se ha producido desde que entró en vigencia (1980). Esto es, no se ha dado en el último lapso un exceso de crítica parlamentaria que llevara a cabo votos de censura o de falta de confianza continuados que a su vez facilitarían la disolución parlamentaria.

d) En los casos importantes, y no obstante no contar con mayorías parlamentarias, el Ejecutivo ha logrado los apoyos necesarios para llevar a cabo determinadas políticas (como es el caso del TLC, que por su característica de tratado comercial con los Estados Unidos tuvo que ser negociado y tramitado con sagacidad).

e) El *impeachment* o juicio político se ha intentado pocas veces. Se pretendió hacerlo contra los ex presidentes Odría (1956) y posteriormente con Alan García Pérez (1991), que al final fue desestimado por manejos políticos en el Poder Judicial. Y finalmente se intentó contra el ex presidente Fujimori (2001), a quien sin embargo se le abrió juicio penal y contra el que finalmente tras la extradición concedida por la Corte Suprema de Chile (2006) se le está juzgando.

IX. LAS MEJORAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Como se ha apuntado anteriormente, la adopción del sistema presidencial fue hecha en el Perú en fecha muy temprana y lo ha tenido a lo largo de toda su historia. Y también se comprendió muy pronto los excesos que producía el sistema, que va a tener algunas matizaciones importantes en las Constituciones de 1979 y en la vigente de 1993.

Esto ha creado un modelo especial de presidencialismo, que en su momento se calificó como “presidencialismo atenuado”, pues el presidente se encuentra, por lo menos teóricamente, controlado por las cámaras legislativas y por el Consejo de Ministros con su propio presidente. Lo que ha llevado a algunos (Carlos S. Nino) a pensar que el sistema constitucional peruano fuera algo así como “semipresidencial”, categoría creada por Duverger, para designar el régimen que creó y divulgó la V República francesa (1958), ideas que no comparto. La experiencia francesa es distinta a la peruana —y latinoamericana en general—, pues allá el modelo cambia según la composición electoral, hasta llegar a la cohabitación,

lo que es propio más bien de un modelo parlamentario con ribetes presidenciales. Francia es un caso de experiencia parlamentaria secular que se ha acercado con éxito al presidencialismo, mientras que la trayectoria peruana es precisamente al revés, con el agravante de que la introducción de elementos parlamentarios en el Perú no ha mejorado la situación política, sino que eventualmente la ha agravado (en especial cuando el Ejecutivo no contaba con mayoría parlamentaria). Y más aún cuando se tiene en cuenta que el presidente del Consejo de Ministros no tiene un espacio político propio, sino que es nombrado y removido por el presidente de la República, quien es jefe de Estado y jefe de Gobierno al mismo tiempo (la cámara puede derrumbar a un Consejo de Ministros pero no tiene ningún poder para nombrarlo y menos aun sugerirlo).

Pero ¿ha funcionado el presidencialismo en el Perú? La respuesta es sí y no.

No ha funcionado en la medida que no ha podido crear una gobernabilidad permanente y en especial de carácter democrático. Y ello no ha sido posible pese a la introducción de elementos parlamentarios dentro del esquema presidencial, que cuando operaban a plenitud creaban inestabilidad. O simplemente eran inocuos.

Lo que llama la atención es que con los mismos elementos institucionales, el Perú ha empezado a tener un mejor sistema presidencial desde 1980 y más en concreto desde el 2000. Y ello ha sido posible sin cambiar el marco constitucional ni tampoco el sistema electoral.

Esto, sin embargo, no es definitivo. Existe una carencia de partidos afiliados al sistema, que tengan fe en él, como se ve en las fuerzas nacionalistas que pugnaron por llegar al poder en 2006, y casi lo consiguen.

Por lo que la ausencia de partidos políticos sólidos y de una buena tradición democrática sigue conspirando contra el real funcionamiento de una democracia presidencial, pero ¿cómo remediar esto?

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El sistema presidencial en el Perú ha funcionado con altibajos y, en términos generales, no muy bien, creando inestabilidad política en el país.

La introducción de elementos parlamentarios en su marco constitucional, atenuados desde 1979, no han contribuido de por sí a mejorar el orden institucional. Mas lo ha hecho la madurez de la clase política, el cre-

cimiento de una opinión pública que se hace sentir, las experiencias políticas traumáticas de décadas pasadas, la influencia de países vecinos, el colapso de los regímenes comunistas y la conciencia de que los regímenes autoritarios dejan secuelas muchas veces lamentables. Finalmente, el marco de la globalización, que conlleva no sólo un mínimo de exigencias democráticas, sino además la necesidad de un orden y de una previsión de acontecimientos.

Sin que pueda decirse que en los actuales momentos el especial presidencialismo peruano funcione a cabalidad, es indudable que ha avanzado notablemente desde 1980, y cualitativamente desde 2001, tras la traumática experiencia de la dictadura fujimorista. Y es muy probable que en el futuro continúe así.

Éste es un reto que ha sido asumido y que debe ser adecuadamente respaldado por políticas de transparencia, un mejor desarrollo económico y sobre todo una adecuada labor educativa que ayude a consolidar la aún incipiente cultura política democrática.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993.
- BERNALES, Enrique (con Alberto Otárola), *La Constitución de 1993*, Lima, 1999.
- CHIRINOS SOTO, Enrique, *Cuestiones Constitucionales*, Lima, 1991.
- COLOMER VIADEL, Antonio, “La tentación parlamentaria del presidencialismo iberoamericano: el caso del Perú”, *Revista Jurídica del Perú*, núm. 4, octubre-diciembre de 1996.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco J., *La responsabilidad del presidente*, Lima, 2007.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy, “Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 20-21, 1997.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *La Constitución en el péndulo*, Perú, Arequipa, 1996.
- GARCÍA TOMA, Víctor, *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*, Lima, 2006.

- HACKANSSON NIETO, Carlos, *La forma de gobierno en la Constitución peruana*, Piura, 2001.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín, *Constitución, democracia y autocracia*, México, 2004.
- PLANAS, Pedro, *Democracia y tradición constitucional en el Perú*, Lima, 1998.
- VALLE-RIESTRA, Javier, *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*, Lima, 2004.
- VILLARÁN, Manuel Vicente, *Páginas escogidas*, Lima 1962.