

DISEÑO CONSTITUCIONAL, RÉGIMEN POLÍTICO Y GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ: LOS PROBLEMAS QUE LAS NORMAS NO BASTAN PARA RESOLVER

Francisco José EGUILUREN PRAELI

SUMARIO: I. *Requisitos y obstáculos para la vigencia del Estado de derecho y la gobernabilidad.* II. *La particularidad del régimen presidencial peruano y su efecto para la gobernabilidad.* III. *Una apreciación de conjunto.* IV. *Reflexión final.*

En el Perú, las instituciones democráticas han tenido, y aún tienen, una existencia esencialmente formal; es decir, que están reconocidas en la Constitución pero no logran alcanzar una vigencia significativa en la realidad. La adopción del Estado de derecho, y mucho más aún del Estado social y democrático de derecho, aparecen muchas veces recogidos en los textos legales y proclamados en los discursos políticos, pero bastante distante de aplicación o cumplimiento efectivos.

Es indudable que el diseño constitucional basado en las instituciones democráticas, así como la configuración jurídica del régimen político, tienen importancia en el logro de la gobernabilidad, en la medida que establecen la organización estatal, las competencias y los mecanismos de solución de conflictos entre los distintos órganos estatales, así como las pautas para el desenvolvimiento de las relaciones políticas. No obstante, la actuación concreta de los actores políticos, el grado de conciencia cívica alcanzado en una sociedad y el nivel de consolidación existente en las instituciones democráticas, considero que resultan —a la poste— determinantes para que se alcance o no la gobernabilidad.

Luego de recuperar el derecho a contar con gobiernos elegidos por el pueblo, dejando de lado el predominio de regímenes militares y autorita-

rios, se han emprendido (en el Perú y muchos países de la región) procesos encaminados a fortalecer las instituciones políticas y jurídicas según los principios y valores democráticos y constitucionales. La tarea no ha sido fácil ni ha estado exenta de estancamientos o retrocesos políticos. De allí que contar con un Estado de derecho es aún un proceso incipiente en la mayoría de países latinoamericanos, siendo su consolidación una condición imprescindible para avanzar hacia un reto mayor y todavía distante, cual es la vigencia de un Estado social y democrático de derecho.

La gobernabilidad, como forma estable y razonable de desenvolvimiento del proceso político y de las relaciones entre los órganos estatales, con miras al fortalecimiento de la democracia en los planos político, económico y social, encuentra aún demasiadas dificultades e incertidumbres en realidades acostumbradas a oscilaciones pendulares entre la relativa estabilidad y el sobresalto político, las crisis recurrentes y la acentuada percepción social de que, con frecuencia, se camina en círculos sin mayores avances.

I. REQUISITOS Y OBSTÁCULOS PARA LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO Y LA GOBERNABILIDAD

1. *El Estado de derecho y su significado actual*

Se suele señalar que el Estado de derecho es aquel régimen político donde la organización del Estado, la actuación de sus autoridades y de los propios ciudadanos, están regulados por la Constitución y las leyes y se desenvuelven según lo establecido en este ordenamiento jurídico, con la finalidad de limitar el ejercicio del poder y garantizar la vigencia de los derechos y libertades fundamentales. Pero esta noción sería incompleta y algo ambigua si se restringe a identificarlo con cualquier forma estatal donde el poder se encuentra sometido a control y límite por el ordenamiento jurídico, prescindiendo de la remisión a determinados requisitos ideológicos y éticos a los que debe responder dicho régimen político y su ordenamiento constitucional. *El Estado de derecho debe ser así un régimen político democrático, comprometido con la vigencia de la libertad y los derechos fundamentales, la primacía de la persona y de valores como la solidaridad y justicia social.*

Bajo estos principios, en el Estado democrático de derecho el poder estatal se organiza bajo una división y separación de poderes, que asigna y reparte competencias y funciones en órganos diferentes. Supone también un régimen representativo, basado en la elección popular de los gobernantes y las principales autoridades, con un sistema electoral libre, confiable y transparente; con mecanismos de participación y control ciudadano, que garanticen una real representación política. Pero plantear un Estado democrático y social de derecho es ir aún más allá. Implica un régimen político que no se restringe a la democracia formal, sino que promueve mayores niveles de igualdad de oportunidades para la población, procurando la atención de las principales demandas y necesidades sociales, la solidaridad y la justicia social, corrigiendo las deficiencias y carencias del mercado, mediante un Estado comprometido con el impulso a la vigencia de las instituciones democráticas.

2. El valor de la Constitución

La Constitución es la norma política y jurídica suprema del Estado y la sociedad, porque en ella se deben plasmar los principios, valores y acuerdos fundamentales de los miembros de una comunidad acerca de la forma de organización política del Estado y la sociedad, los derechos y deberes de los ciudadanos, las competencias y obligaciones de las autoridades, las relaciones entre gobernantes y gobernados. Por ello, la Constitución se elabora a través del ejercicio popular del poder constituyente y, una vez aprobada, se convierte en una norma de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los ciudadanos, ya que recoge el pacto social y político, las “reglas de juego” que han de guiar el desenvolvimiento de las relaciones políticas, sociales y jurídicas.

Sólo cuando la Constitución recoge los valores y aspiraciones asumidas mayoritariamente por los integrantes de la sociedad, goza de legitimidad y de adhesión de la ciudadanía. Debe combinar, en prudente dosis, una adecuada comprensión de la realidad y posibilidades actuales, junto a un conjunto de propuestas que esperan alcanzarse en el mediano o largo plazo. No puede ser una simple “fotografía” de la realidad social y política, con todas sus carencias y frustraciones actuales, pero tampoco una “promesa” tan idealizada que, por lejana e inalcanzable, carezca de viabilidad política y credibilidad social.

Tampoco resulta sensato pretender que los principales problemas económicos o sociales del país se solucionarán reformando o dando una nueva Constitución. El aporte de la Constitución, es la creación de condiciones de estabilidad política y seguridad jurídica, que fortalecerán la institucionalidad democrática, la vigencia de los derechos humanos, la inversión y el desarrollo económico. Sin embargo, frecuentemente existe la tendencia a cambiar de Constitución, no por exigencias de la realidad sino por el uso instrumental que le han dado los gobiernos de turno para intentar justificar o legitimar su poder o sus intereses. Todo ello nos permite afirmar que, en el Perú, *hemos tenido muchos textos constitucionales pero muy poca constitucionalidad*.

3. Separación y equilibrio de poderes

Un componente esencial del Estado democrático de derecho es la existencia de la división y separación de poderes, que se traduce en los clásicos tres órganos estatales, es decir, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a quienes se encomienda dictar las leyes, gobernar e impartir justicia, respectivamente. El fundamento que sustenta este principio de organización política, es que para asegurar la limitación y el control del poder estatal es necesario fraccionarlo y distribuirlo entre órganos distintos, cada uno dotado de funciones propias y excluyentes. De este modo, se entablan relaciones recíprocas de cooperación y control entre dichos órganos. A este esquema original se han sumado posteriormente nuevos órganos constitucionales, calificados como autónomos frente a los tres clásicos poderes, tales como el Tribunal o Corte Constitucional, el Tribunal de Elecciones, el Consejo de la Judicatura o Magistratura, la Contraloría, el defensor del pueblo o el Ministerio Público. Con ello se configuran mecanismos de control interorgánico que deben asegurar la limitación del poder y el cumplimiento de las atribuciones establecidas por la Constitución.

Ciertamente la división y separación de poderes no se agota en que las respectivas competencias de cada órgano se encuentren establecidas formalmente en la Constitución. Demanda que la independencia orgánica sea real y efectiva, para alcanzar el objetivo que este principio de organización y funcionamiento político persigue, el cuál no es otro que asegurar un “equilibrio de poderes”, expresión que recoge la esencia del céle-

bre sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) del modelo político norteamericano. Este equilibrio de poderes, no debe entenderse como una igualdad “matemática” entre el peso o poder real de cada uno de los principales órganos estatales; supone, más bien, *ese contrapeso que logra la limitación recíproca y el control del poder*, así como la corrección de sus excesos. Requiere también de un conjunto de mecanismos de necesaria cooperación, fiscalización y control intraorgánico e interorgánico.

4. *Las relaciones entre gobierno y Parlamento*

Sin perjuicio de las competencias que la Constitución asigna al gobierno y al parlamento, sus relaciones de cooperación y control dependen mucho —en la realidad— de la composición y correlación de fuerzas políticas existentes en el Parlamento. Sabemos que la misión principal del órgano ejecutivo es gobernar y dirigir, mientras que la función primordial del Parlamento (y de la oposición parlamentaria) es fiscalizar y controlar. De allí que resulten igualmente contraproducentes tanto una mayoría parlamentaria oficialista obsecuente, que renuncia a toda fiscalización del gobierno, como una oposición (peor aún si ostenta la mayoría parlamentaria) que pretende “gobernar” o que asume que su papel es bloquear sistemáticamente las propuestas del Ejecutivo.

La incomprendión de estas reglas básicas de convivencia y tolerancia política, han generado reiteradas crisis de gobernabilidad en el Perú. Así, los gobiernos que contaron con mayoría parlamentaria solieron culminar sus mandatos, pero a costa de una notoria falta de control político y contrapeso fiscalizador al poder presidencial; a su vez, la carencia de mayoría parlamentaria del gobierno solió desencadenar una crisis política seria y un bloqueo de las relaciones entre un ejecutivo debilitado y un Parlamento obstrucciónista, que con frecuencia trajo en el pasado como desenlace un golpe militar.

Los gobiernos que carecen de una mayoría parlamentaria propia, deberían entender que ello obedece a la voluntad popular y refleja su real representatividad política, por lo que requieren construir acuerdos con otras fuerzas para poder gobernar, en vez de procurar —por caminos autoritarios y antidemocráticos como hizo Alberto Fujimori— alcanzar un dominio hegemónico del poder. Si bien en un sistema democrático es la

voluntad de la mayoría política la que prevalece, ello no puede justificar que el poder que se ostenta se utilice bajo una concepción autoritaria que trasgreda las reglas de juego establecidas en la Constitución, ni que se pretenda realizar sus objetivos por cualquier medio. Hacerlo significaría ingresar en un terreno inaceptable desde el punto de vista ético y moral, donde se pretende inescrupulosamente hacer primar a cualquier precio los intereses políticos propios, aduciendo la consabida fórmula de que el fin justifica los medios.

5. El Poder Judicial, su independencia y necesaria reforma

La autonomía institucional del Poder Judicial y la independencia de los jueces y magistrados, son presupuestos básicos para la existencia y vigencia del Estado de derecho. Con ello se garantiza la limitación y el control del ejercicio del poder político y económico, el respeto a las reglas del debido proceso legal en la tramitación de los juicios y la imparcialidad del juzgador, que la sentencia del proceso se adecue a la ley y a la justicia; resultando coherente, motivada y previsible, para asegurar la seguridad jurídica en las relaciones sociales y económicas.

En el Perú, el sistema judicial sucede caracterizarse por su subordinación ante los órganos políticos, por su acusada resistencia al cambio, notorio atraso tecnológico e inadecuada gestión administrativa; también por la ausencia de un auténtico sistema de carrera judicial y el predominio de la politización en la selección, nombramiento, promoción y sanción de magistrados; por la existencia de alarmantes niveles de corrupción e impunidad en el funcionamiento del aparato judicial. Las cosas no son mejores en el ámbito de la función jurisdiccional, donde la regla dominante ha sido la baja calificación profesional de magistrados y funcionarios administrativos, la deficiente motivación de las resoluciones, el predominio de criterios formalistas y la ausencia de una verdadera jurisprudencia, dotada de calidad y previsibilidad; así como la morosidad en la tramitación de procesos, en parte por la sobrecarga y congestión procesal.

Estas deficiencias y falencias del sistema judicial, lo tornan en incapaz para desempeñar la misión que le corresponde, que no es otra que resolver los conflictos que son sometidos a su conocimiento con imparcialidad, certeza y celeridad; pero —sobre todo— con justicia y de manera

duradera, para prevenir y solucionar las controversias. A no dudarlo, ello tiene como otro efecto pernicioso el elevar el costo de las transacciones económicas y sociales, por efecto de la inseguridad jurídica. Esto explica que, desde hace varios años, la reforma judicial se haya colocado entre los puntos prioritarios y más urgentes de la agenda política. De este modo, hemos asistido a una suerte de ola de impulso a las reformas judiciales, promovida —en muchos casos— gracias al estímulo y soporte decisivo que le han brindado las agencias de cooperación financiera y técnica internacional. Estos procesos han sido acogidos por sectores de la clase política, aunque con frecuencia más por imitación o inercia que con convicción, ya sea adaptándose a lo que parece ser un signo de los tiempos o a la posibilidad de obtener mayores fondos de la ayuda internacional.

Una debilidad estructural que dio origen a muchas de las reformas judiciales es su dependencia económica del impulso de la cooperación internacional, así como que su liderazgo haya estado más en manos de los órganos políticos que de los propios jueces. Si bien esta última situación puede explicarse como una deficiencia producto del conservadurismo y la tradicional resistencia al cambio características del comportamiento del aparato judicial, el involucramiento activo de los magistrados constituye una condición indispensable para el desarrollo y continuidad de cualquier reforma judicial. La participación de los grupos políticos y de los magistrados, en una suerte de “acuerdo institucional”, tiene una decisiva incidencia en la marcha y destino de la reforma judicial. Se requiere la acción de los magistrados para consolidar la autonomía e independencia política del órgano judicial, aspecto esencial para su fortalecimiento institucional como poder del Estado, pues rara vez los órganos políticos renuncian espontáneamente a ejercer alguna forma de control o injerencia en este campo.

El destino de la reforma judicial debe conducir no sólo a un nuevo Poder Judicial, sino también a contar con un magistrado diferente. Éste debe asumir un claro compromiso con su adecuada capacitación y especialización profesional, pero sobre todo una decidida identificación con los principios democráticos y constitucionales que sustentan al Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos. La indispensable imparcialidad del juzgador no puede suponer neutralidad frente a dichos principios y valores democráticos, como tampoco estar desvinculada de una

conducta ética y moral acorde con la alta responsabilidad de impartir justicia.

6. El respeto y la vigencia de los derechos humanos

Todo Estado democrático de derecho tiene como uno de sus componentes esenciales el respeto de los derechos fundamentales de las personas. La Constitución y la división y el equilibrio de poderes, buscan asegurar que el poder estatal no avasalle al ciudadano en sus libertades y derechos, los mismos que además podrán ser defendidos ante el sistema judicial. El reconocimiento de los derechos en los textos constitucionales y su más reciente plasmación en tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, han hecho que este tema adquiera singular importancia política y moral.

Los derechos humanos tienen un contenido dinámico e inacabado, es decir, que continúan en constante evolución y que nuevos derechos van siendo reconocidos e incorporados en esta categoría. En el elenco de los derechos fundamentales, tenemos a los clásicos derechos civiles y políticos, que agrupan a las libertades individuales definidas esencialmente como áreas o esferas de autodeterminación personal, cuyo respeto supone que el Estado debe abstenerse de intervenir en ellas. Están también los derechos sociales, económicos y culturales, que deben garantizar el desarrollo y bienestar de la población, mediante su satisfacción por el Estado o la creación y promoción por éste de las condiciones que favorezcan su realización. Asimismo, los denominados derechos de la solidaridad, tales como el desarrollo, el respeto al medio ambiente, a la paz, etcétera.

Resulta primordial postular la integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos, lo que conlleva considerarlos como un todo y a exigir su realización conjunta, sin que pueda justificarse el sacrificio o la subordinación de las libertades en nombre de la satisfacción de los derechos económicos y sociales ni viceversa. Ciertamente, la mayoría de derechos económicos y sociales requieren para su realización efectiva de la existencia de ciertas condiciones materiales, que tienen que ver con el grado de desarrollo y bienestar alcanzados en una sociedad; por ello, se admite que tienen una aplicación y exigibilidad progresivas. Sin embargo, existe la obligación estatal de contribuir a su efectivización y a que su política impulse un avance en este campo.

Para la mejor vigencia y protección de los derechos fundamentales, se han desarrollado mecanismos procesales para su defensa ante los tribunales, tanto en el ámbito nacional (a través de las garantías y procesos constitucionales, la adopción de tribunales constitucionales y del defensor del pueblo) como a nivel internacional, donde los pactos de derechos humanos introducen instancias jurisdiccionales de protección destinadas a velar por el cumplimiento de los tratados de la materia. Es así que en América Latina tenemos como principal instrumento internacional en este campo la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, cuyos órganos de protección jurisdiccional son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica. El desarrollo y fortalecimiento de esta jurisdicción internacional, así como el incremento de su labor efectiva en defensa de los derechos humanos, expresan un avance reciente bastante positivo y alentador.

En Latinoamérica tenemos aún muy frescos los recuerdos de regímenes políticos autoritarios y dictatoriales, que aplicaron políticas de Estado basadas en la violación sistemática de los derechos humanos, especialmente la vida, la libertad e integridad personal. Las prácticas de la detención arbitraria, la desaparición forzada y ejecución sumaria de personas, la tortura, la persecución política, la afectación o supresión de la libertad de expresión y la libertad de organización política y sindical; recorren de manera imborrable (y muchas veces impune) nuestra historia y memoria continental reciente. Esta dramática experiencia ha llevado a revalorar la importancia de la democracia y de los derechos humanos, como condición básica para la validez y legitimidad de los regímenes políticos. Asimismo, a la necesidad de impulsar sistemas de persecución y sanción internacional para quienes violan los principios democráticos y los derechos humanos, como única forma de prevención y de lucha contra la impunidad.

La reinstauración de regímenes políticos democráticamente electos, ha permitido avances importantes en el respeto y la vigencia de los derechos humanos, pero el camino es aún largo y requiere de afianzar nuevos valores y prácticas en las autoridades políticas, policiales, militares y judiciales. En tal sentido, la protección de la libertad y seguridad personal adquiere especial relevancia, pues resulta fundamental para el disfrute y ejercicio de la mayor parte de los restantes derechos. La necesidad de restringir rigurosamente los supuestos en que se autoriza la detención

dispuesta por orden judicial o policial, aparece como una exigencia democrática coherente con la supremacía de la persona y los derechos humanos. En esta dirección se han orientado muchas de las reformas constitucionales y del proceso penal. También cabe resaltar el papel de las *libertades de expresión e información* en el desarrollo y preservación de un Estado de derecho, pues su actuación independiente y responsable constituye un verdadero mecanismo de fiscalización y contrapeso al poder gubernamental.

7. La profunda inequidad económica y social

En el Perú, la instalación de gobiernos democráticamente electos no ha ido aparejada de procesos políticos destinados a corregir y superar las profundas desigualdades e inequidades existentes en la estructura social y económica, donde bastos sectores de la población siguen condenados a la pobreza, la exclusión y la marginalidad. En este contexto, mal puede hablarse de un Estado social y democrático de derecho, convirtiendo su enunciado formal en un mero eufemismo, cuando no en un discurso político cínico y falaz.

Cierto es que el subdesarrollo impone limitaciones materiales que impiden el disfrute actual o pleno de muchos de los derechos sociales y económicos por parte de la mayoría de la población. Pero las políticas económicas de corte neoliberal y el dogma de la supremacía del mercado, no han contribuido a atenuar la desigualdad ni a avanzar para superarla. El Estado no puede abdicar de su responsabilidad social para promover la construcción de condiciones que remuevan los obstáculos que impiden la existencia de mayores condiciones de igualdad de oportunidades y satisfacción de necesidades básicas por parte de la mayoría de la población. El fortalecimiento de la solidaridad y la realización de reformas que ataquen la profunda inequidad social y económica son imprescindibles. Por el contrario, las políticas económicas neoliberales tienden a requerir, tarde o temprano, de regímenes políticos de corte autoritario para frenar o reprimir las demandas provenientes de la insatisfacción social. La opción por una “democracia restringida”, limitada a la elección periódica de autoridades y gobernantes, se convierte así en incompatible con la vigencia progresiva de un Estado social y democrático de derecho.

8. *La crisis de los partidos políticos*

La crisis de legitimidad que aqueja a los partidos debilita el sustento popular y la representatividad de los régimenes políticos. La democracia moderna es de tipo representativa y, si bien requiere complementarse con formas de participación directa de la población, la interacción constante de los partidos políticos y las organizaciones sociales resulta su soporte primordial. La crisis de los partidos políticos es, en buena medida, responsabilidad directa de sus propias cúpulas dirigenciales, del carácter cerrado y antidemocrático que a menudo presentan muchas de las estructuras internas partidarias, que afectan la participación real de los militantes en las principales decisiones; también suele ser producto del descrédito sufrido a raíz de gestiones deficientes en el gobierno o el parlamento, del abuso del clientelismo político, etcétera. Ello ha favorecido el surgimiento de régimenes políticos basados en liderazgos individuales y personalizados, con respaldos populares coyunturales carentes de sustento orgánico, cuya fragilidad los inclina hacia opciones de corte autoritario, buscando como aliados a sectores militares antidemocráticos o a grupos conservadores detentadores del poder económico en la sociedad.

La debilidad de los partidos y las deformaciones del presidencialismo, favorecen gobiernos basados en liderazgos personales omnipotentes que conspiran contra la institucionalidad política propia del Estado de derecho y la transparencia de los procesos electorales. No puede ignorarse como una expresión de esta tendencia, el nuevo “auge” de las reelecciones presidenciales inmediatas y de los intentos (a veces fraudulentos) para la permanencia en el poder, que vienen dando como resultado régimenes con fuerte corrupción y desprestigio, aspectos que conspiran contra el fortalecimiento del sistema democrático y socavan su propia continuidad.

De allí que se impone recomponer o reconstruir los partidos y movimientos políticos, hacerlos más democráticos para ensanchar y profundizar las bases reales de participación popular, propiciar la renovación de líderes, etcétera. Asimismo, se requiere impulsar las organizaciones de la sociedad civil, estimular la participación política de nuevos sectores sociales, sancionar ejemplarmente los casos de corrupción en el ejercicio del poder. De lo contrario, se acrecentará el riesgo de que se acentúe la distancia o el divorcio entre la población y las instituciones representativas, como el parlamento o los partidos, dejando sin soporte político real

al régimen, convirtiéndolo en una “democracia” meramente formal, acosada por el fantasma de su quebrantamiento.

9. El papel de las fuerzas armadas

A pesar que los textos constitucionales resaltan el carácter no deliberante de las fuerzas armadas y su sometimiento al régimen democráticamente electo, la tradición latinoamericana está plagada de experiencias de ejercicio directo del poder político por gobiernos militares *de facto*. Si bien recientemente se ha avanzado en el fortalecimiento de la profesionalidad de las fuerzas armadas y de su compromiso con la institucionalidad democrática, subsisten aún casos de democracias “tuteladas”, donde el gobierno se sostiene con el apoyo militar o está fuertemente limitado en su autonomía y actuación por la presión o amenaza del poder castrense. En verdad se impone afianzar la formación e identificación democrática de los miembros de las fuerzas armadas, así como impulsar el reconocimiento y ejercicio del derecho de sufragio de los militares. Tampoco puede ignorarse la necesidad de afrontar abiertamente la necesidad de redefinir las relaciones entre civiles y militares.

II. LA PARTICULARIDAD DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL PERUANO Y SU EFECTO PARA LA GOBERNABILIDAD

En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos, se adoptó como forma de gobierno el régimen presidencial inspirado en el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica, aunque progresivamente se introdujeron algunas instituciones políticas tomadas de los regímenes parlamentarios que fueron alterando el modelo original, con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder real del presidente de la República. El hecho que muchos textos constitucionales fueran elaborados durante procesos de transición, tras gobiernos dictatoriales o inmediatamente después de haberse establecido un régimen democráticamente electo, explica en mucho el temor hacia los excesos del presidencialismo que intentó plasmarse en algunas de nuestras cartas políticas. El resultado de este fenómeno ha sido un régimen “híbrido”, que puede funcionar de manera bastante distinta según la composición y correlación de fuerzas políticas existente en el gobierno y el Parlamento.

La alternancia pendular entre gobiernos democráticamente electos y régimes de *facto*, ha sido un rasgo característico de la experiencia constitucional peruana. Dicha inestabilidad, sin duda, resulta expresión política de una sociedad fuertemente segmentada y de raíces autoritarias, donde aún persiste un escaso arraigo de los valores y prácticas democráticas en amplios sectores sociales y diversos escenarios de la vida nacional, así como una marcada debilidad orgánica y representativa de los partidos políticos. Puede decirse que en el Perú las relaciones entre gobierno y Parlamento generalmente han sido disfuncionales y desequilibradas. Así, cuando quien ejercía el Poder Ejecutivo contó con el respaldo de una mayoría en el parlamento, usualmente logró concluir su mandato pero se instauró un régimen de excesiva concentración de poder y virtual ausencia de control y contrapeso desde el Congreso. En cambio, cuando el Ejecutivo no logró contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria, frecuentemente se suscitaron entre ambos órganos agudos enfrentamientos que generaron situaciones de crisis política, que solieron culminar con un golpe militar. Hasta no hace mucho, los militares se confirieron el papel de “garantes del orden” y de “árbitros” llamados a dirimir —por la vía de la intervención golpista— los conflictos o bloqueos entre las fuerzas políticas.

1. La paulatina configuración del régimen presidencial “atenuado” en el Perú

Tanto las Bases Constitucionales de la República (1822) como la primera Constitución peruana de 1823 consagraron la opción por un régimen presidencial. Pero el sistema evolucionó rápidamente, apartándose del modelo estadounidense, hacia la elección popular directa del presidente y la prohibición de la reelección inmediata; se admitió que el Poder Ejecutivo pudiera tener iniciativa en materia legislativa, pero se exigió para la validez de los actos presidenciales que cuenten con el refrendo ministerial. Fue desde la segunda mitad del siglo XIX que empezaron a incorporarse instituciones propias de los régimes parlamentarios, como la compatibilidad entre la función ministerial y la parlamentaria, la existencia de un Consejo de Ministros y de un presidente de dicho Consejo, la interpelación y el voto de censura del Parlamento contra los ministros, así como la obligación de renuncia impuesta al ministro

censurado. El propósito fundamental de la adopción de estas medidas era introducir algunos mecanismos de moderación y control ante la concentración de poder que ejercía el presidente de la República y los reiterados excesos en que incurría.

Si bien la Constitución de 1856 (que sólo rigió cuatro años) instauró formalmente la existencia del Consejo de Ministros, podemos hallar sus antecedentes en la responsabilidad solidaria de los ministros ya prevista en la carta de 1823 y en una práctica reiterada de reuniones entre el presidente y sus ministros para abordar temas políticos de importancia. La Ley de Ministros de 1862 confirmó el carácter de cuerpo consultivo del Consejo de Ministros, pero no pudo finalmente establecerse su competencia deliberativa para ciertos asuntos, en mucho porque prevaleció el criterio de la Constitución de 1860 (para entonces vigente) que no le confería esta atribución. Poco después, al aprobarse la Ley de Ministros del 19 de febrero de 1863, que introdujo algunas reformas a la norma de 1862, quedó reconocido el voto deliberativo del Consejo de Ministros como requisito para la validez de ciertos actos del Poder Ejecutivo. Las Constituciones de 1920 y 1933 recogieron y dieron continuidad a esta reforma. Pero no debemos olvidar que el propio presidente era y es quien nombra y remueve con entera libertad a sus ministros. A su vez, que aunque el Consejo de Ministros puede reunirse sin la presencia del presidente de la República, no puede en tales casos adoptar ninguna decisión normativa o política de importancia.

La existencia de un presidente del Consejo de Ministros estaba contemplada en las leyes de 1862 y 1863, pero sus atribuciones —por la orientación presidencial de nuestro régimen político— resultaban mucho menores de las que corresponden a un primer ministro de los sistemas parlamentarios. Su competencia se limitaba a poder convocar a reunión del Consejo, fijar el orden del día de los temas a discutir en la sesión y presidir ésta, en caso de que no esté presente el presidente de la República. Su potestad para seleccionar a los ministros del gabinete y proponerlos al presidente de la República, era rara vez ejercida en la práctica. La Constitución de 1933 buscó darle mayor importancia al presidente del Consejo de Ministros, no sólo porque mencionaba expresamente su existencia (a diferencia de las cartas anteriores) sino porque establecía tanto que el presidente de la República debía consultar su consentimiento para disponer la separación de algún ministro, como que el presidente del Consejo —al asumir sus funciones— debía concurrir al Congreso para

exponer la política general del gobierno. No obstante, la institución de la Presidencia del Consejo de Ministros no alcanzó la importancia que pensaron sus propulsores, pues el “volumen político” del presidente de la República no le dejó mayor espacio.

La posibilidad de que un parlamentario pudiera ser nombrado como ministro fue tratada y resuelta de manera diversa y contrapuesta por nuestras distintas Constituciones. Así, mientras la Constitución de 1823 no lo permitía, la carta de 1826 lo admitió a condición que el parlamentario dejara de pertenecer al Congreso. A su turno, la Constitución de 1828 restableció la prohibición absoluta, pero la de 1834 volvió a admitirla aunque disponiendo la vacancia en el cargo parlamentario. Nuevamente la carta de 1839 reiteró la prohibición, pero los textos constitucionales de 1856 y 1860 establecieron la compatibilidad de ambas funciones, manteniendo como contraparte la pérdida del mandato representativo. Finalmente, la Ley de 1887 aprobó la reforma constitucional que habilitaba la compatibilidad entre las funciones de congresista y ministro, sin vacancia del mandato parlamentario. La Constitución de 1920 mantuvo la compatibilidad de ambas funciones, pero con la suspensión del mandato parlamentario mientras se ejerza la labor ministerial. La carta de 1933 eliminó esta última restricción, estableciendo, desde entonces, la conservación y ejercicio de ambas funciones. Incluso señaló expresamente que los parlamentarios que ejerzan cargos de ministros podrán asistir a las sesiones de sus Cámaras, con derecho a participar en los debates y a votar en ellos.

La potestad de las Cámaras de interpelar a los ministros surgió de la práctica parlamentaria, especialmente en la Convención de 1855-56, pero fue sólo en la Constitución de 1860 donde se le reconoció formalmente y se estableció que el ministro o ministros involucrados tenían la obligación de concurrir a contestar la interpelación formulada desde el Congreso o de alguna de sus Cámaras. Fue también la práctica la que definió que la interpelación debía versar sobre hechos y temas concretos, que tenía que ser interpuesta por escrito y ser respondida oralmente, suscitándose luego un debate entre el ministro y los congresistas. Recién la Constitución de 1933 reguló con mayor precisión este instituto, disponiendo que la interpelación procedía si era admitida por un quinto de los parlamentarios hábiles, ya sea de una Cámara o del Congreso, según fuera el caso. Con ello se respetaba de mejor manera el derecho de las minorías, pues la ley de 1878 exigía que la interpelación fuera aprobada por

acuerdo de la Cámara, lo que obviamente exigía la conformidad de la mayoría.

En cuanto al voto de censura, fue también la Convención constituyente de 1855-56 (que por su predominio liberal buscaba imponer limitaciones al Poder Ejecutivo) la que impulsó incorporarla desde la práctica parlamentaria. Así, en la Ley de Ministros que aprobó en 1856 incluía un artículo que decía: “*No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura*”. Aunque el antecedente más remoto de esta institución entre nosotros lo encuentra Villarán en 1847, la Constitución de 1856 no contempló la censura; si lo hizo la ley de dicho año, pero sin imponer al ministro censurado la renuncia forzosa ni al presidente tener que aceptar la dimisión. Tampoco en la Constitución de 1860 se plasmó el voto de censura, por considerarse contrario a nuestro sistema presidencial, vulnerador de la separación de poderes y la autonomía del presidente de la República. Sin embargo, dicho cuerpo legislativo aprobó la Ley de Ministros de 1862 que si contemplaba expresamente la censura, pero como atribución del acuerdo de ambas Cámaras y sin disponer la obligación de renunciar del ministro censurado. Dicha ley señalaba que el voto de censura procede “*para desaprobar la conducta de un ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezca acusación*”.

Un aspecto verdaderamente importante, es que no obstante las limitaciones a la procedencia y eficacia del voto de censura establecidas en la Ley de Ministros de 1862, la práctica parlamentaria siguió un camino diferente. En efecto, lo corriente fue que bastara la aprobación de la censura por una sola Cámara para que el ministro renunciara necesariamente, procediendo el presidente a aceptar esta dimisión. La Constitución de 1920 vino a reconocer y formalizar dicha práctica, aclarando que el voto de censura era un problema de desconfianza hacia el ministro y no de desaprobación por la comisión de faltas; la carta de 1933 confirmó este temperamento, aunque prefirió retomar el término “censura” en vez de “desconfianza”. Asimismo, convalidó la costumbre de que el pedido de censura podía ser formulado por un solo parlamentario, aunque obviamente su aprobación requería la decisión favorable de la mayoría de la Cámara. Dispuso también que el voto de censura se vote en la misma sesión en que se solicita.

Cabe resaltar que los excesos de muchos gobiernos influyeron en que algunos propusieran adoptar el régimen parlamentario, lo que fue recha-

zado por considerarlo ajeno a nuestra tradición política presidencial y por carecer de partidos sólidos, con ideologías claras y organización disciplinada, lo que hacía impensable contar con mayorías estables como las que requiere dicha forma de gobierno. Quizás el hito más importante en este debate se presentó con motivo de la Constitución de 1933, elaborada poco después del derrocamiento del gobierno de Augusto Leguía, que se había mantenido once años en el poder (1919-1930) mediante sucesivas reelecciones. Dicha carta respondió a una natural reacción de cuestionamiento ante el riesgo de un excesivo poder presidencial, optando por restringir las atribuciones del Ejecutivo y por fortalecer las del parlamento, al punto que muchos analistas la califican como una Constitución *orientada hacia el parlamentarismo*. En verdad, la Constitución de 1933 plasmó la continuidad del modelo “híbrido” peruano, aunque acrecentando algunas de las atribuciones del Congreso. Los miembros del Congreso constituyente sostuvieron que dado que nuestra forma de gobierno se apartaba del presidencialismo y el parlamentarismo puros, optaban por mantener este sistema “ecléctico”, al que denominaban “parlamentarismo atenuado o moderado”. A su entender, con ello “*se apartaban de las exageraciones del presidencialismo pero evitaban los riesgos del parlamentarismo incontrolado*”. En realidad, lo que forjaron era un “presidencialismo atenuado”, que funciona de forma muy distinta según la correlación política del Parlamento.

2. *La Constitución de 1979: la opción por el fortalecimiento del Ejecutivo*

La experiencia de aplicación de la Constitución de 1933 resultó muy poco alentadora, pues ningún gobierno democráticamente electo logró concluir su mandato entre 1933 y 1968. Se hizo palpable los riesgos para la gobernabilidad que se generan cuando, en un régimen presidencial al que se incorporan instituciones parlamentarias, el gobierno enfrenta a un Parlamento dominado por una mayoría opositora. Esto se evidenció durante los gobiernos de José Bustamante (1945-1948) y de Fernando Belaunde (1963-1968), donde se produjeron agudos conflictos e inestabilidad política, debido al bloqueo a propuestas legislativas gubernamentales, la aprobación en el Parlamento de leyes objetadas por el Ejecutivo, reiteradas interpelaciones o censuras al gabinete o a ministros, etcétera. Ello

generó cuadros de virtual ingobernabilidad, que finalmente tuvieron como desenlace la producción de un golpe militar.

Esta mala experiencia fue tomada en cuenta por los constituyentes que elaboraron la carta de 1979, dentro del proceso de retorno a la constitucionalidad durante el gobierno de la fuerza armada de 1968-80. De allí que un rasgo característico de dicha Constitución fue su opción resuelta al fortalecimiento de la posición y atribuciones del presidente de la República y el Poder Ejecutivo. Esto se logró tanto mediante el reconocimiento constitucional de algunas nuevas potestades al presidente, como a través del recorte de ciertas atribuciones que la carta de 1933 confería al Congreso. Entre las principales características y novedades de la Constitución de 1979 en esta materia, cabe señalar:

- Se incrementó el número de votos exigido para la elección popular del presidente de la República, requiriendo obtener “más de la mitad de los votos válidamente emitidos”, a diferencia de la carta de 1933 que sólo exigía una votación superior al tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos obtenía en primera instancia dicha votación, se procedería a una “segunda vuelta” entre los dos candidatos con las votaciones más altas; abandonando la fórmula que preveía que cuando ningún candidato obtenía el número de votos requerido, correspondería al Congreso la elección del presidente entre los dos candidatos más votados. La duración del mandato presidencial se estableció en cinco años (anteriormente era de seis) sin reelección inmediata hasta luego de transcurrido un periodo presidencial.
- Durante su mandato, el presidente sólo podía ser objeto de acusación constitucional y antequicio ante el Congreso por haber incurrido en traición a la patria, por impedir las elecciones, el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o del Tribunal de Garantías Constitucionales, o por disolver el Congreso fuera del supuesto previsto en la Constitución. Esta enumeración ya estaba prevista en la carta de 1933 y buscaba contribuir a la continuidad en el ejercicio de la función presidencial, pero puede considerarse exageradamente restringida, pues excluye otros delitos (de función o comunes) y otras infracciones de la Constitución en que podría verse incurso el presidente, que no obstante su eventual gravedad penal, política o moral, impedirían la procedencia del antequicio parlamen-

tario y su eventual destitución durante la vigencia del mandato presidencial.

- El presidente de la República siguió conjugando las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno; se mantiene la nulidad de los actos presidenciales que no cuenten con refrendo ministerial, como una forma de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo y de fundamento para que el presidente no sea políticamente responsable ante el Parlamento. En cambio, los ministros resultan individualmente responsables por sus propios actos o por los actos presidenciales que refrendan; asimismo, todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o las leyes en que incurra el presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente. Los ministros reunidos conforman el Consejo de Ministros, a cuya cabeza existe un presidente del Consejo. Corresponde al presidente de la República nombrar y remover al presidente del Consejo; también el presidente nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con el acuerdo del presidente del Consejo, respectivamente. Los ministros no pueden ejercer ninguna otra función pública, excepto la de congresista.
- Las potestades de interpelar, censurar o extender confianza a los ministros se reservan exclusivamente a la Cámara de Diputados, corrigiendo la innecesaria duplicación que establecía la carta de 1933 que conferiría esta facultad a ambas Cámaras. Ello fortaleció la posición del Consejo y los ministros frente al Parlamento, situación que se complementó con el incremento introducido en el número de votos requeridos para que procedan la interpelación o la censura. La interpelación podía solicitarla al menos el 15% del número legal de diputados, procediendo únicamente si era admitida por no menos de un tercio del número de representantes hábiles, cifra que limitaba ostensiblemente la capacidad de control y fiscalización política de las minorías parlamentarias. En cambio, la censura debía formularla no menos del 25% del número legal de diputados y su aprobación quedaba sujeta al voto favorable de más de la mitad del número legal de éstos. El ministro o los ministros contra quienes se aprueba un voto de censura tenían que renunciar, estando obligado el presidente de la República a aceptar esta dimisión; similar es la consecuencia cuando el ministro solicitaba, por propia iniciativa, un

voto de confianza y no lo obtenía. Esta Constitución disponía que la censura se debata y vote por lo menos tres días después de su presentación, precepto que no existía en la carta de 1933 y que permitía incluso su debate y votación inmediata.

- El Senado, además de poder invitar a los ministros para rendir informe, ejercía una importante función de control, al quedar sujeta a su ratificación los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de los magistrados de la Corte Suprema, del presidente del Banco Central de Reserva, de los embajadores, así como los ascensos a general y grados equivalentes de los oficiales de las fuerzas armadas y la policía nacional. También correspondía al Senado designar al contralor general, a propuesta del presidente de la República, y a tres de los siete miembros del directorio del Banco Central de Reserva.
- Se otorgó al presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados, siempre que ésta haya censurado o negado confianza a tres consejos de ministros. Esta potestad presidencial sólo podía ejercerla una vez durante su mandato, sin admitirse en el último año de éste, lapso en el que la Cámara sólo podrá aprobar una censura mediante el voto favorable de dos tercios del número legal de diputados. El decreto presidencial de disolución de la Cámara de Diputados conllevaba la obligación de convocatoria a elecciones para ésta y su realización en el plazo perentorio de treinta días. Si no se producían, la cámara disuelta recobraba sus funciones y quedaba cesado el Consejo de Ministros, sin que sus miembros pudieran volver a ocupar un cargo ministerial durante el mandato presidencial.
- En el campo de la función legislativa, dentro de la orientación hacia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se introdujo la posibilidad que el Congreso pueda delegarle facultades legislativas para que dicte decretos con fuerza de ley en las materias y por el plazo expresamente delimitado en la ley de delegación. Asimismo, se reconoció al Ejecutivo potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con cargo de dar cuenta al Congreso. Esta última atribución, profusa e injustificadamente utilizada durante el periodo 1980-1992, evolucionó por obra de su uso práctico y de la interpretación predominante hasta ser asumida como una modalidad —ciertamente muy imperfecta en su regulación— de los denominados “decretos de necesidad y urgencia”. Otro as-

pecto importante fue la consagración constitucional de la potestad del presidente de formular observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, mediante una suerte de “veto suspensivo”.

- La Constitución de 1979 innovó también en materia de la aprobación de la ley anual del Presupuesto del Sector Público, disponiendo que el proyecto debía ser elaborado por el Poder Ejecutivo (y ya no por el Parlamento, como normaba la carta de 1933) remitiéndolo para su estudio, debate y aprobación por el Congreso. Si el proyecto de ley no era votado y aprobado antes del 15 de diciembre, entraía en vigencia la propuesta que elaboró el Poder Ejecutivo. Los parlamentarios y el propio Congreso quedaban privados de iniciativa para generar o aprobar gasto público.

En definitiva, la Constitución de 1979 fortaleció las atribuciones del presidente de la República y del Poder Ejecutivo. Pero no por ello abandonó el carácter “híbrido” del modelo imperante en nuestra tradición constitucional. Sucedió que las relaciones entre gobierno y Parlamento sufrieron un cambio significativo de orientación con respecto a la carta de 1933, inclinando esta vez la balanza hacia el fortalecimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo, sin que ello implicara la supresión (aunque sí su disminución cuantitativa y cualitativa) de numerosos mecanismos de control parlamentario ajenos al régimen presidencial típico.

3. Las novedades introducidas por la Constitución de 1993

La elección de Alberto Fujimori como presidente, en 1990, permitió establecer una continuidad de tres gobiernos consecutivos democráticamente electos (en procesos inobjetables) situación singular en la experiencia política peruana. A su vez, supuso el primer caso práctico de utilización del sistema de segunda vuelta previsto en la Constitución de 1979 para la elección presidencial. Pero a diferencia de lo sucedido en los gobiernos precedentes de Belaunde y Alan García, Fujimori careció de una mayoría parlamentaria propia, lo que hacía temer que pudiera cumplirse aquella fatal constante de ingobernabilidad o crisis política que traería como desenlace la ruptura del orden constitucional. Finalmente ello sucedió, pero la novedad fue que se trató de un autogolpe de Estado montado por Fujimori con el respaldo de la cúpula militar, lo-

grando rápidamente el apoyo de los grupos económicos poderosos y de amplios sectores de la población, en clara confrontación con los partidos políticos “tradicionales”.

Pese a que el gobierno de Fujimori carecía de mayoría en el Congreso, no buscó seriamente propiciar alianzas con otras organizaciones políticas para construir una base de respaldo o compromiso para el desarrollo de su política, a pesar que en muchos casos esta posibilidad quedó evidenciada, como por ejemplo en materia de las reformas económicas. Asumió, más bien, una orientación autoritaria, aspirando a concentrar todo el poder en el presidente (y el Ejecutivo) y a gobernar sin oposición ni control. En claro desprecio a reglas fundamentales del sistema democrático, se prefirió el camino dictatorial para llevar a la práctica un conjunto de acciones que, en muchos casos, requerían de reformas constitucionales previas, lo que hubiera demandado el establecimiento de acuerdos o consensos sobre puntos específicos con la oposición en el Congreso.

El golpe del 5 de abril de 1992 fue pues esencialmente la consumación de un proyecto político autoritario, antes que producto de una responsabilidad sustantiva de las normas constitucionales que regulan las relaciones entre gobierno y Parlamento, ni de una crisis real de gobernabilidad propiciada por la obstaculización sistemática del Parlamento a la política gubernamental. Pero rápidamente el régimen dictatorial de Fujimori se vio forzado —principalmente por presiones de la comunidad internacional— a emprender el retorno a la normalidad constitucional, mediante la elección popular de un Congreso que debía elaborar una nueva Constitución y reemplazar al Parlamento que había sido arbitrariamente disuelto por el gobierno. El país se vio así incurso en un proceso constituyente que era producto de una “salida política”.

El denominado “Congreso Constituyente democrático”, ampliamente dominado por el oficialismo, elaboró una nueva Constitución que reproduce parte importante del articulado de la carta de 1979, pero que introdujo serias restricciones en la intervención estatal en el régimen económico y en materia de los derechos económicos y sociales, así como un marcado retroceso en la descentralización y las competencias de los gobiernos municipales y regionales. A nivel de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la nueva Constitución de 1993 prosiguió en el camino de acrecentar las atribuciones del gobierno. Esta Constitución fue aprobada mediante un referéndum popular a fines de 1993, donde el *Sí* obtuvo un apretadísimo (y bastante discutido) triunfo sobre el *NO*, por una diferen-

cia de escasamente el 4% de los votos. Contempla las siguientes innovaciones en materia del régimen político y de las relaciones entre gobierno y Parlamento:

- Se permite la reelección presidencial inmediata, por un periodo adicional de cinco años. Este era quizás el principal objetivo del golpe de estado en materia de la reforma constitucional. No obstante, luego de ser reelecto en 1995 para un nuevo periodo, Fujimori y sus seguidores en el Congreso aprobaron una ley de “interpretación constitucional” que sosténía que la reelección presidencial inmediata por una vez recién se computaba desde el gobierno en curso, por lo que podría volver a ser candidato presidencial en el 2000, como en efecto sucedió, a pesar del carácter notoriamente inconstitucional de dicha norma y de la marcada oposición de la mayoría de fuerzas políticas y sectores de la población del país.
- Para acceder a la Presidencia de la República, se mantiene la exigencia de obtener una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos, pero se excluyen para efectos de este cómputo los votos nulos y en blanco. Ello torna algo menos difícil la posibilidad del triunfo de algún candidato en la primera vuelta.
- Aunque el presidente de la República mantiene su condición de jefe de Estado y de jefe de gobierno (incluyendo ahora en forma expresa su potestad para dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera) se contempla la posibilidad de que el presidente del Consejo de Ministros pueda ser un ministro “sin cartera”, es decir, ejercer dicha función sin necesidad de que ocupe simultáneamente otro ministerio. Asimismo, se enumeran algunas atribuciones específicas del presidente del Consejo de Ministros, tales como ser (después del presidente de la República) el portavoz del gobierno, coordinar las funciones de los demás ministros; y refrendar los decretos legislativos, los de urgencia y otras normas dictadas por el Ejecutivo.
- Se establece un Congreso unicameral de ciento veinte miembros, abandonando la tradición bicameral, cuya elección se realiza de acuerdo al sistema de representación proporcional. Si bien la determinación de la composición del Congreso, en atención a la organización territorial del país, se deja a la decisión de la ley, la Constitución estableció que para el proceso electoral de 1995 el Congreso

se elegiría por “distrito nacional único”. Ello favorecía el centralismo y facilitaba la digitación de los candidatos al Parlamento por el presidente. Al interior del Congreso unicameral existe una Comisión Permanente elegida por éste, cuyos integrantes no excederán del 25% del número total de congresistas, tendiendo a mantener la proporcionalidad de la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas.

- Se suprime como atribuciones del Congreso la ratificación del nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, de los ascensos al grado de general de los oficiales superiores de las fuerzas armadas y de la policía nacional, así como de los embajadores nombrados por el presidente de la República.
- Se establece que cuando el presidente del Consejo de Ministros, y su equipo ministerial, concurren al Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que se propone adoptar en su gestión, deberá plantear una cuestión de confianza, lo que obliga al Congreso a votar concediéndola o negándola, con los efectos consiguientes respectivos.
- Se mantiene la potestad presidencial de disponer la disolución del Congreso, pero esta vez en el supuesto que el Parlamento haya censurado o negado confianza a dos consejos de Ministros, a diferencia de la carta de 1979 que ponía como condición el derribamiento de tres gabinetes ministeriales.

4. La falta de mecanismos para la solución de conflictos políticos entre gobierno y Parlamento

La incorporación de un conjunto importante de instituciones propias del régimen parlamentario en el modelo presidencial predominante en el Perú, buscaba introducir mecanismos de control y contrapeso político que pudieran atenuar el poder presidencial y frenar sus excesos. Sin embargo, como sostuvimos hace más de una década,¹ pese a la existencia de este andamiaje institucional el régimen político presenta cierta “rigidez” por la carencia de mecanismos eficaces para la solución efectiva de eventuales

¹ Cfr. Eguiguren Praeli, Francisco José, “Las relaciones entre gobierno y Parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, pp. 158 a 190.

conflictos o enfrentamientos agudos entre gobierno y parlamento. A continuación explicaremos brevemente estas deficiencias.

A. La censura de los ministros y su virtual ineficacia para el cambio de la política gubernamental

En los regímenes parlamentarios, la censura conlleva el derribo del gabinete ministerial y se constituye en un importante mecanismo de control político que permite resolver la falta de respaldo del Parlamento a la gestión del gobierno. En efecto, en dichos regímenes la continuidad del gabinete está supeditada a que éste conserve la confianza o, cuando menos, la tolerancia del Parlamento. En caso contrario, a través de la aprobación del voto de censura se hará efectiva la responsabilidad política y el gabinete tendrá que dimitir, cediendo su lugar a uno nuevo que deberá disponer —para instalarse y proseguir en funciones— del respaldo de una mayoría parlamentaria. El reemplazo del gabinete ministerial implica también un cambio en la política gubernamental.

En el caso peruano, en cambio, si bien la aprobación de un voto de censura origina la caída y reemplazo del ministro o ministros contra quienes se adopta, no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental. Siendo que la designación de los ministros compete exclusivamente al presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno, puede suceder perfectamente que el nuevo ministro nombrado mantenga la misma política de su antecesor (desatiendiendo las exigencias de los parlamentarios) sobre todo si ésta es impuesta por el presidente, lo que puede determinar la subsistencia o eventual agravamiento de la discrepancia surgida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En definitiva, la censura ministerial en el caso peruano sólo garantiza el cambio de la persona del ministro o ministros, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni, necesariamente, la solución de la controversia suscitada.

B. La inconsistencia del sistema electoral

Las Constituciones de 1979 y 1993 establecieron la exigencia de que para obtener la Presidencia de la República se requiera alcanzar más de la mitad de los votos, ya sea en primera o en segunda votación popular directa. El objetivo perseguido fue dar mayor legitimidad y representati-

vidad social del presidente, quien sería ungido por el respaldo de una mayoría absoluta del número total de votantes, como contraparte a las mayores atribuciones que la Constitución le confiere.

Pero como esta exigencia de una mayoría absoluta y de una eventual segunda vuelta sólo se contemplan para la elección presidencial, la composición política del Congreso se define en la primera y única votación, quedando invariable a lo largo de todo el mandato parlamentario. Nada garantiza, entonces, que quien obtenga la Presidencia de la República con una mayoría absoluta de sufragios (incluso tras la segunda vuelta) disponga simultáneamente de una mayoría parlamentaria que sea favorable a su gobierno; así sucedió en el primer gobierno de Fujimori (1990-92) y en el actual gobierno del presidente Toledo (2001-2006). De modo que el triunfo presidencial en segunda vuelta no impide que pueda tener que “convivir” con un Parlamento eventualmente dominado por la oposición.

C. La virtual “inmutabilidad” de la composición política de gobierno y Parlamento

Las elecciones generales en el Perú suponen la realización simultánea de comicios para la elección popular del presidente de la República y de los congresistas, adquiriendo ambos órganos virtual inmutabilidad de su composición política durante todo el mandato común de cinco años. Y es que el Poder Ejecutivo (presidente de la República y ministros) es elegido sin ninguna participación del Congreso y la eventual censura del gabinete por decisión parlamentaria no acarrea la conformación de un “nuevo” gobierno” sino el reemplazo de personas en la función ministerial. A su vez, la Constitución no contempla la renovación parcial de la composición del Congreso durante su mandato, sin que la variación de la representatividad popular de las agrupaciones políticas durante el periodo tenga incidencia alguna en su representación ni en la composición y correlación de fuerzas en el Congreso.

Tampoco la posibilidad de disolución del Congreso por decisión presidencial aparece como un mecanismo realmente efectivo para poder modificar, mediante una nueva elección popular, la composición política y correlación de fuerzas al interior del Parlamento. Y es que la condición impuesta en la Constitución para el uso de esta atribución presidencial, es decir, que el Congreso haya censurado o negado confianza a tres o dos

gabinetes ministeriales (según que se trate de las cartas de 1979 o 1993) resulta muy poco posible de verificarse en la práctica y limita el uso de un mecanismo que en los régímenes parlamentarios permite acudir al “arbitraje” popular electoral para dirimir controversias políticas agudas entre el gobierno y un Parlamento opositor.

D. La debilidad del Consejo de Ministros y de su presidente

La existencia del Consejo de Ministros y de su presidente, no constituyen un mecanismo sustantivo de limitación al poder y atribuciones del presidente de la República. Por el contrario, su debilidad es ostensible, pues los ministros deben al presidente de la República su nombramiento y requieren conservar su confianza para continuar en el cargo; a su vez, su permanencia en la función ministerial puede concluir en caso de perder la confianza del Parlamento y sufrir un voto de censura, que conlleva la ineludible obligación constitucional de dimitir. Se encuentran así sujetos a presiones y condicionamiento político desde dos frentes, lo que debilita su posición, situación que se acentúa por el liderazgo político y social del presidente de la República.

Por conjugar el presidente de la República las funciones de jefe de Estado y de gobierno, a él corresponden la auténtica dirección de la política gubernamental y la adopción de las principales decisiones. La capacidad de control del Consejo de Ministros hacia el presidente de la República resulta bastante limitada, pues la necesidad de refrendo ministerial impuesta para la validez de los actos presidenciales luce poco efectiva frente a la posibilidad del presidente de prescindir de un ministro que entorpezca o se resista a la orientación política por él impuesta.

En los hechos, los ministros suelen constituir una suerte de colaboradores o “secretarios” del presidente de la República, no obstante lo cual tienen que asumir la responsabilidad política de la gestión gubernamental ante el parlamento, toda vez que (constitucionalmente) al presidente no cabe exigírsela. De allí que muchas veces la interpelación o censura a un ministro conlleva realmente un cuestionamiento a la política que imprime el propio presidente, pero que —en caso de prosperar— puede limitarse a lograr la caída del ministro pero no así el cambio de la política del gobierno. Los ministros pueden entonces convertirse en meros “fusibles”, que se sustituyen para garantizar la continuidad de una misma política. El presidente del Consejo de Ministros y dicho órgano carecen vir-

tualmente de competencias autónomas frente al presidente de la República, sin cuya aprobación no pueden adoptar ninguna norma o medida política relevante. Por ello, el presidente del Consejo no es un auténtico primer ministro.

III. UNA APRECIACIÓN DE CONJUNTO

La personalización del poder propiciada por el régimen presidencial, su relativa incapacidad para favorecer niveles de concertación entre gobierno y oposición, así como el bloqueo que suele presentarse cuando el Poder Ejecutivo carece de mayoría en el Parlamento, sin duda han conspirado contra el fortalecimiento y estabilidad del régimen político, la gobernabilidad y la institucionalidad democrática. A su vez, ha sido palpable la inmadurez e incomprendión que aún persiste en la mayoría de fuerzas políticas acerca del rol que corresponde tanto a las mayorías como a las minorías en el parlamento, así como al tipo de diálogo y contrapunto que debe existir entre gobierno y oposición.

La experiencia política nacional confirma que la incorporación de un conjunto amplio de instituciones típicamente parlamentarias en el régimen de corte presidencial, configurando el “presidencial atenuado” al que alude García Belaunde,² sólo logran limitar significativamente el poder presidencial cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria. Por ello, algunos sectores han visto con entusiasmo la posibilidad de incursionar hacia lo que Duverger denomina un régimen semi-presidencial.³ Cabe precisar que en el caso francés, el régimen “semi-presidencial” de la V República supuso instituir un presidente o jefe de Estado electo por votación popular y con mayores atribuciones a las que le corresponden en un régimen parlamentario clásico; conservando el Ejecutivo dualista, con un primer ministro que es jefe de gobierno y un gabinete designados por el parlamento, políticamente responsables ante éste. En realidad, se trata de un régimen que tiene más de parlamentario que de presidencial, por lo que consideramos que propiamente corresponde calificarlo como “semi-parlamentario”.

² García Belaunde, Domingo, “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, *Notarius, Revista del Colegio de Notarios*, Lima, núm. 2, 1991, pp. 245.

³ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Madrid, Ariel, 1982, p. 153.

El régimen semi-presidencial que algunos proponen para países latinoamericanos como el Perú, supone en cambio un mecanismo moderador del régimen presidencial y del poder del presidente de la República, mediante la conversión del primer ministro o presidente del Consejo de Ministros en un jefe de gobierno, dejando de corresponder esta función al presidente de la República. Como puede apreciarse, ello es diferente al camino seguido en el caso de la V República francesa, pues allí lo central era moderar y racionalizar la inestabilidad política del régimen parlamentario, estableciendo un presidente o jefe de Estado con mayores atribuciones propias y un sustantivo liderazgo político y social, es decir, incorporando instituciones del sistema presidencial a un régimen parlamentario.

En verdad, el objetivo perseguido con una reforma de este tipo se orienta a establecer un régimen político más estable y equilibrado. Creemos, sin embargo, que en la tradición y situación política de nuestro país, es poco probable el éxito de la adopción de la fórmula semi-presidencial; el liderazgo político real que ejerce el presidente de la República, incluso con respaldo social, así como el cuestionamiento popular a la labor del Parlamento y la debilidad de los partidos políticos, hacen poco factible que se acoja la idea de que las funciones de jefe de gobierno pasen directamente del presidente de la República al presidente del Consejo de Ministros y su gabinete y, menos aún, que éstos sean elegidos por el Congreso.

Por ello, buscando rescatar el propósito central que persigue una propuesta de este tipo, creemos que tendría mayor viabilidad política mantener el carácter “híbrido” propio de la modalidad de régimen presidencial imperante en el Perú pero introducirle nuevos mecanismos de control político intra e interorgánicos para la limitación al poder del presidente de la República. En tal sentido, establecer un cierto reparto de atribuciones y funciones de gobierno entre el presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros y su gabinete, así como extender y precisar mejor las decisiones presidenciales que tienen que adoptarse con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, pueden suponer un avance importante.

Así, el presidente de la República podría ejercer las funciones representativas de un jefe de Estado, la designación de altos funcionarios, la iniciativa en materia legislativa, la sanción y promulgación de las leyes y el derecho de observarlas; la disolución del Parlamento, etcétera. Algu-

nas de las funciones y atribuciones de un jefe de gobierno (aunque no todas) podrían transferirse directamente al primer ministro, al Consejo y a los respectivos ministros, según el caso, tales como la aprobación de reglamentos, el manejo de la política económica, de la administración pública, el control del orden público, etcétera. Obviamente los ministros requerirían el respaldo presidencial para asumir y continuar su gestión, siendo políticamente responsables de ella ante el Parlamento.

Otro aspecto modular a revisar es la tradicional falta de responsabilidad política del presidente de la República, pues consideramos que es uno de los factores de mayor incidencia en los excesos del poder presidencial, por falta de mecanismos políticos reales de control y contrapeso. A pesar de ser quien ostenta la máxima autoridad como jefe de Estado y de gobierno, actualmente el presidente no sólo carece de responsabilidad política sino que incluso las causales previstas para su acusación constitucional mientras ejerce el cargo resultan ciertamente insuficientes y muy restringidas; a lo que se suma la imposibilidad de su procesamiento penal por delitos comunes (incluidos los dolosos) durante el desempeño de la función.

Esta virtual “irresponsabilidad total” del presidente de la República ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad, a la par de la impunidad de las mismas y de actos de corrupción. En el régimen político de un Estado democrático y constitucional de derecho, no resulta razonable que la persona que dispone del mayor poder y ejerce las principales atribuciones, carezca casi totalmente del contrapeso y equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal. Las causales actualmente vigentes para la acusación constitucional y eventual destitución del presidente de la República durante su mandato, resultan francamente muy limitativa e insuficiente, sobre todo a la luz de experiencias recientes como las del régimen de Fujimori, debiendo incluirse otros supuestos vinculados a delitos de función y a graves infracciones de la Constitución.

IV. REFLEXIÓN FINAL

El Perú padece aún una marcada fragilidad de las instituciones democráticas, acentuada por la crisis de representatividad y de legitimidad de los partidos políticos. Hacer más eficiente y representativo al Estado y a sus órganos políticos, reformar el sistema judicial con miras a su mayor

independencia, imparcialidad y eficacia, resultan hoy exigencias fundamentales. También afianzar el respeto y la vigencia de los derechos humanos, sancionando ejemplarmente las violaciones a éstos, así como los casos de corrupción en el ejercicio de la función pública. Sólo ello afirmará la identificación del pueblo con las instituciones democráticas y constitucionales, al comprobar que se trata de reglas de conducta política y moral que se cumplen y resultan exigibles a las autoridades. La concentración y personalización del poder presidencial, sumada a su falta de responsabilidad política y penal, conspiran contra el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la gobernabilidad.

El Estado democrático de derecho tiene que contribuir a crear progresivamente mayor justicia social, igualdad de oportunidades y bienestar para la población; ello es esencial para asegurar su componente democrático y social. Este régimen será una aspiración y un valor a preservar, en la medida que la mayoría de ciudadanos estén convencidos que es el camino para avanzar en la construcción de una sociedad más justa, que ofrece mejores condiciones de vida y posibilidades de desarrollo. De no ser así, su viabilidad estará seriamente amenazada, y la construcción de un Estado social y democrático de derecho será una promesa incumplida, por la falta de arraigo de las instituciones democráticas en la población debido a su escasa vigencia y efectividad en la realidad.

El régimen presidencial “atenuado” con instituciones parlamentarias que ha imperado en el Perú, ha sido una reacción frente a los excesos del poder presidencial y una respuesta a las experiencias autoritarias. Ha tenido como intención establecer mayores frenos que moderen y limiten el poder gubernamental. Este régimen político se asemeja a una suerte de árbol donde el “tronco” es fuertemente presidencialista, porque su raíz se asienta en un sustento normativo y fáctico construido sobre la base de la legitimidad política y social real del poder del presidente, al que se suman un conjunto de “ramas” típicamente parlamentarias, que resultan mayoritarias en número y, a veces, son lo más vistoso del árbol, pero que no por ello llegan a alterar la configuración política presidencial predominante en el régimen.

La forma de gobierno del régimen peruano combina instituciones de los modelos presidencial y parlamentario, bajo una hegemonía presidencial notoria, aunque dicha mixtura produce a veces que se pierdan algunos de los elementos de control político que dan coherencia o racionalidad a cada uno de ambos regímenes. No obstante, es muy importante

advertir que, en este régimen “presidencial atenuado”, el mismo marco normativo constitucional puede ofrecer resultados políticos que varían notablemente según suceda que el gobierno posea o no mayoría parlamentaria. Cuando el gobierno cuenta con mayoría parlamentaria, los mecanismos de control y contrapeso político parlamentario pasan casi inadvertidos, no alcanzando a constituir una forma real de atenuación del poder presidencial y gubernamental. En cambio, cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria, el Congreso tiende a utilizar intensamente los mecanismos de control, haciéndose más notorios los elementos parlamentarios que conforman el régimen híbrido, generando conflictos políticos que el sistema, muchas veces, no ha sido capaz de solucionar.

El asunto, en definitiva, antes que una solución en el plano del diseño constitucional, se expresa y resuelve según la composición política del Congreso y el grado de mayoría o minoría que el gobierno ostente en éste; es decir, que la actuación de las fuerzas políticas en la relación entre gobierno y oposición termina siendo lo decisivo. Si nuestra experiencia política demuestra que el mismo marco normativo constitucional de este régimen híbrido, funciona de manera diferente según se trate de un gobierno con o sin mayoría parlamentaria, el problema central y su solución, entonces, no parecen depender tanto de la modificación del diseño constitucional sino de la actuación de los partidos y las fuerzas políticas concretas. De no superarse la actual crisis de representatividad de los partidos y la debilidad e inconsistencia de los vigentes movimientos políticos, es poco lo que se podrá avanzar en la consolidación institucional de nuestro régimen político y de la gobernabilidad.