

LAS RELACIONES LEGISLATIVO-EJECUTIVO

Valentín Paniagua Corazao

INTRODUCCION

HACE YA CASI 30 años, en una hora dramática de la historia de Francia, Maurice Duverger, examinando la viabilidad del modelo semipresidencial que De Gaulle habría de instaurar en ese país, en 1962, decía:

“En todo régimen en el que se enfrentan un Presidente y un Parlamento elegidos uno y otro por sufragio universal, el problema esencial es el de organizar sus relaciones. Una cierta rivalidad entre ellos es inevitable; ella no es perjudicial en sí... Pero es necesario evitar que traspase ciertos límites; es preciso que los dos poderes sean puestos en condiciones de resolver sus conflictos y de colaborar más o menos regularmente...”¹

Hay quienes creen de buena fe, y, por supuesto, hay muchísimos más que se empeñan en hacernos creer que el drama constitucional del Perú deriva, casi exclusivamente, del hecho de no haberse hallado la fórmula jurídica y política para “organizar” esas “relaciones”. Y así el despotismo, el desorden, el militarismo, la intolerancia, el dogmatismo y el sectarismo serían consecuencia, casi exclusiva, de la incongruencia entre los textos y la realidad. Esa cómoda, simplista e interesada visión, es fruto de una casi inexplicable ingenuidad o emboza un enorme cinismo. Las relaciones Legislativo-Ejecutivo son, sin duda, fundamentales pero, distan muchísimo

¹ M. Duverger: “Francia: Parlamento o Presidencia” Edit. Tauro.

de ser la causa de los muy graves problemas que ha confrontado nuestro sistema constitucional. Admitirlo, sería confundir la causa con los efectos. En ellas, se reflejan, naturalmente, las debilidades e inconsistencias del sistema político, esto es, los defectos en la relación entre el estado y la sociedad, las virtudes y las limitaciones de los protagonistas del quehacer político y, desde luego, el comportamiento cívico de la sociedad toda. Por ello mismo, constituyen un tema de apasionada y subyugante controversia. Pero no puede ni debe atribuírseles más trascendencia que la que les corresponde.

Factores decisivos: ¿Hombres, instituciones, procedimientos?

Las relaciones Legislativo-Ejecutivo dependen, por cierto, de muchos y muy diversos factores. Algunos de carácter estructural y otros puramente contingentes, circunstanciales o anecdóticos. Estos últimos juegan, a veces, un papel decisivo en la historia, y sobre todo, en la política. ¿Podría explicarse el éxito del New Deal sin el talento deslumbrante de Roosevelt y el encanto sugestivo de su personalidad? ¿Cuántas resistencias doblegó en el Congreso y en el pueblo norteamericano con sus "charlas junto a la chimenea"? Y entre nosotros ¿se habría logrado la participación sucesiva y hasta la colaboración conjunta de liberales y conservadores que habían vivido enfrentados apasionadamente durante más de 30 años, sin el sentido práctico de Castilla? ¿Se habría conquistado tal vez el "estado en forma" de no haber mediado la reconciliación histórica de civilistas y demócratas? ¿Cuánto debe la República Aristocrática a la tolerancia y capacidad de diálogo de Nicolás de Piérola? ¿Cuánto de nuestra frustración democrática se debe al militarismo indócil y al apetito desaprensivo de lucro de la plutocracia?

El **sistema político** provee siempre algunos mecanismos que moderan y corrigen o sancionan inconductas. Obligan así a una respetuosa relación entre los órganos del poder. El frustrado impeachment al Presidente Andrew Johnson, en 1868, convenció a los gobernantes americanos que el Congreso puede fulminar a quien, incluso inadvertidamente, menosprecia la ley. En 1974, Richard Nixon aprendió que un Presidente no puede mentir impunemente al pueblo norteamericano. Así, las instituciones de un sistema político, contribuyen a hacer más fluida, racional, o justa una relación que en otras circunstancias, podría tornarse conflictiva y arbitraria.

Esas relaciones, sin embargo, no dependen sólo de factores tan contingentes, como los mencionados. Están condicionadas, sobre todo, por **factores políticos**, en su más propia acepción, tales como: las relaciones entre el estado, la sociedad y los grupos que la integran; el **régimen político** (que determina, a su vez, las formas de estado y de gobierno, el sistema electoral y los mecanismos de control e interacción recíproca) y la **estructura económico-social** (que determina la forma de organización de los grupos de interés y de las instituciones sociales y políticas a las que corresponde la representación y la intermediación entre el individuo y el estado, es decir los partidos, sindicatos, gremios y organizaciones sociales en general).

Precisiones indispensables

¿Cómo estudiar esos factores para entender cabalmente nuestro proceso político? Me parece necesario definir al respecto dos criterios mínimos. Uno que podríamos llamar metodológico (aunque suene presuntuoso), otro cronológico. Sería de una enorme ingenuidad atenernos exclusivamente a los textos constitucionales. Esa visión "normativa" nos impediría comprobar el carácter conflictivo y al mismo tiempo efímero y precario de nuestras instituciones constitucionales². No podríamos entender por qué, en unos casos los esquemas, es decir, las normas encarnaron en la realidad y por qué, en otras coyunturas históricas, la realidad las desbordó o desconoció. Se precisa pues un examen, más bien, de nuestras **instituciones políticas**. Y ello obliga, de inmediato, a circunscribir el ámbito o esfera de investigación a un cierto lapso histórico de alguna significación. En nuestro caso, parece obvio que deben serlo las siete últimas décadas. Hay algunas razones que justifican esa opción. Coinciden, de un lado, con la dación y, desde luego, con la vigencia teórica de las tres Constituciones que se dictaron en este siglo. Es, sin duda, parte del entorno histórico en el que vivimos y en el que nacieron algunas instituciones que gravitan todavía en la vida

² Domingo García Belaunde; inspirándose en Ricardo Bustamante Cisneros fija cuatro periodos en nuestra Historia Constitucional: de formación y consolidación institucional (1820 - 1860); de 1860 a 1920; El Constitucionalismo Social (de 1920 a 1979) y desde 1979 para adelante. El Constitucionalismo Peruano en la presente centuria. (Separata "Derecho" N° 43-44. Págs. 66-67.

nacional. Por lo demás, en su decurso, se produjeron las más hondas transformaciones sociales, económicas y políticas que siguieron a la gran revolución liberal de la que nació el constitucionalismo, y entre nosotros, la república. Es pues una etapa sugestiva y plena de significado.

Un mínimo de rigor en el estudio de las relaciones Legislativo-Ejecutivo exige, por otro lado, distinguir entre regímenes constitucionales o democráticos y regímenes despóticos o autocráticos, así como entre cada uno de ellos. No todos han sido (aunque parezca extraño) igualmente constitucionales o autocráticos. Veamos.

Los regímenes autocráticos y democráticos

¿Cuántos de nosotros hemos reparado que, en 171 años de independencia, el Perú sólo ha disfrutado de 49 años de vida constitucional? Dicho de otro modo, ¿nos hemos percatado que, a cambio de medio siglo de libertad, hemos soportado 122 años de despotismo? ¿Sabemos que, de esos 122 años, 106 años corresponden a despotismos exclusivamente militares y 16 años a despotismos civiles asociados al militarismo? ¿Cuántos recuerdan que el militarismo monopolizó el gobierno durante 71 años en el siglo pasado y que lo ha ejercido en 43 de los 72 años corridos entre 1920 y 1992? ¿Hemos advertido alguna vez que los civiles sólo accedieron y ejercitaron el poder, en el siglo pasado, durante 8 años y, escasamente durante 27 a partir de 1920?. Esta primera comprobación conduce a otra igualmente grave y que no debe perderse de vista si se quiere entender cabalmente la política peruana. Nuestra inestabilidad política no deriva de conflictos constitucionales y, menos aún, entre los Poderes del Estado. Es fruto casi exclusivo de la indisciplina militar. Gústenos o no nuestro régimen político ha estado y se halla aún sujeto a "tutela militar". Cuando el ejército no gobierna de modo directo, interviene decisivamente en la política nacional. "Salvo en dichos momentos -dice Duverger- funciona la democracia pero de un modo precario y limitado". Tal es la razón de nuestro atraso cívico y material.

A. LOS REGÍMENES AUTOCRÁTICOS

Los tratadistas no han logrado concordar criterios para designar los regímenes nacidos de la arbitrariedad y de la imposición. Lo que no es

democracia -dice Sartori- puede definirse con una palabra: autocracia. Es el poder personal por antonomasia: concentrado, incontrolado, indefinido, ilimitado. En el régimen democrático nadie puede investirse del poder de gobernar o arrogarse un poder incondicional o ilimitado. Loewenstein comparte ese criterio. Burdeau, en cambio, ateniéndose al criterio "profano" lo designa "autoritario", término que Sartori no admite. Autoridad -dice- tiene una connotación favorable; es un poder basado en la persuasión, el prestigio, la deferencia. Es un liderazgo que despierta y recibe apoyo espontáneo. "El rasgo típico de la democracia -concluye- es que tiende a transformar el poder en autoridad: la vis coactiva en vis directiva". Es evidente que el carácter acentuadamente personal de nuestros despotismos justifica denominarlos autocráticos si nos atenemos a los argumentos de Sartori.

En el Perú suelen usarse, indistintamente, los términos "dictadura" y "tiranía para designar las autocracias. Formalmente hablando, sin embargo, sólo Bolívar y Piérola ejercieron poderes dictatoriales. La ley de 17 de febrero de 1824 se los concedió al Libertador para concluir la guerra de la emancipación. En uso de ellos Bolívar expidió la Constitución vitalicia que, jurada el 9 de diciembre de 1824, rigió hasta el 15 de enero de 1825. Piérola, se proclamó Jefe Supremo por virtud del Estatuto expedido el 26 de diciembre de 1879 y ejerció esas funciones hasta la designación de García Calderón como Presidente de la República en 1881.

Independientemente de sus peculiaridades, impuestas por explicables circunstancias históricas, hay algunos rasgos que diferencian unas autocracias de otras. Por razón del origen, función o situación predominantes de sus protagonistas así como de las instituciones políticas dentro de las cuales se desarrollaron pueden identificarse hasta tres diferentes tipos de autocracias: militares, civiles y corporativo-plebiscitarias y publicitarias. Dentro de cada "tipo" caben además algunas "modalidades".

En las autocracias militares no pueden confundirse los caudillismos militaristas con las autocracias castrenses. En las autocracias civiles, a su turno, pueden y deben diferenciarse "las autocracias de apariencia constitucional" o "neopresidencialistas" de las "autocracias impuestas por situaciones de crisis institucional". Todos los tipos de autocracia y sus respectivas modalidades se diferencian, también por su **legitimación** (elec-

toral, plutocrático-castrense, castrense exclusivamente o plebiscitaria), por los procedimientos de control social (policial o institucional, o ambos a la vez) o por las mayores o menores restricciones impuestas a los derechos ciudadanos (prohibición, interdicción política o jurídica, persecución) y, en especial, a los derechos de pensamiento, expresión y prensa así como las limitaciones impuestas a los partidos políticos, a los sindicatos y en general a las organizaciones populares e incluso a las instituciones públicas y privadas.

1. LAS AUTOCRACIAS MILITARES

(i) Los caudillismos militaristas

La deserción de la aristocracia colonial y la falta de un cuadro institucional público y privado hicieron que el Ejército asumiera la conducción del estado y de la sociedad peruana. Más que una función hegemónica (que nunca alcanzó a desempeñar) cumplió una de representación e intermediación típica. El ejército fue en la práctica (como ha dicho Basadre) el único Partido político hasta el nacimiento del Partido Civil. A través de los caudillos militares, se expresaron y combatieron encarnizadamente los encontrados intereses y aspiraciones regionalistas así como las tendencias ideológicas que agitaron a los próceres de la emancipación. Castilla, sin duda el más ilustre caudillo militar, encarna sucesivamente, entre 1844 y 1862, todas las tendencias y todas las ideologías.

En 1871 la burguesía agroexportadora, minera, comercial y financiera logró capitalizar, detrás suyo todos los descontentos. Culminó entonces un ciclo típico que García Calderón describe y en el que al militarismo debía suceder la era industrial (Spencer), a la autoridad, la controversia (Begehört), al status, el consenso (Summer Maine). Sin embargo, esa revolución -según él mismo- no significó otra cosa que "un cambio de oligarquías: el grupo militar le cede el campo a la plutocracia"³.

³ Fco. García Calderón. "Las Democracias Latinas de América". Págs. 40-41 (Biblioteca Ayacucho).

El triunfo del Partido Civil y el ajusticiamiento popular de los hermanos Gutiérrez fue el principio del fin del caudillismo militarista. Con la Guerra del Pacífico nació el militarismo burocrático que encarnó en los regímenes de Cáceres, Morales Bermúdez, Borgoño y Cáceres (1886-1895). La Coalición Nacional -como dijera en 1919 Mariano H. Cornejo- acabó con la burocracia militar después de una década de hegemonía. Este militarismo, fortalecido e ideologizado por la Misión Francesa que Piérola contrató para su tecnificación, reaparecería, con Benavides en 1914 abriendo una nueva etapa: el militarismo burocrático.

(ii) Los militarismos burocráticos o las autocracias castrenses propiamente dichas

Las autocracias castrenses nacen ligadas, por cierto, a las Fuerzas Armadas, y en todo caso, al Ejército. Tienen pues un neto carácter "institucional". Y no por obra de los militares sino, extrañamente, por decisión y a requerimiento de los civiles. Las autocracias castrenses nacen con Benavides en 1914, se consolidan y perfilan, como tales, merced al propio Benavides a partir de 1936 y culminan con el régimen tecnautoritario o tecnoburocrático de 1968-80.

Las "jornadas cívicas" del 12 de mayo de 1912, la legislación laboral, y la inquietud social que se desató luego de la forzada elección de Billinghurst, crearon enorme zozobra en la sociedad tradicional. Aconsejado por Mariano H. Cornejo, Billinghurst se había decidido a disolver el Congreso y a modificar, plebiscitariamente, la Constitución. Ese sería el pretexto que invocaría el Congreso para desembarazarse de él y justificar su deposición (4 de febrero de 1914). Se desencadenó así una crisis que aún no ha concluido. El "factor dominante" en ella -según Basadre- no estuvo en los partidos, ni en el parlamento ni en las muchedumbres, sino "en la organización de la fuerza armada, entendida como entidad institucional".⁴ Así también lo entendió Benavides que aceptó la Presidencia provisoria como un "homenaje" al ejército y, en reciprocidad, ofreció al Congreso y a los pueblos el respaldo "del ejército y de la marina del Perú".

⁴ J. Basadre. Historia de la República Tomo XII. Pág. 300

Benavides (que era un militar formado por la misión francesa) tenía una óptica harto diferente de la política tradicional. Inauguró, con total beneplácito de la "gente de orden" una violenta política de represión de toda alteración, inquietud o protesta social. Fiel a su mentalidad, en su Mensaje al Congreso el 28 de julio de 1914, no dudó en solicitarle "facultades extralegales para la prevención y castigo de las tentativas sediciosas; y otra que contenga los abusos de la prensa inescrupulosa." El Congreso no estaba aún "preparado" para otorgárselas. Veinte años más tarde, Benavides lograría, con creces, su aspiración.

Las **autocracias castrenses** que nacieron por obra del Congreso en 1914 se consolidaron, de modo definitivo, por obra conjunta del Congreso Constituyente de 1931 y de Benavides. Este, organizó el Poder Ejecutivo en función y con sujeción a la estructura burocrática del Ejército. Pudo hacerlo, desde luego, porque el Congreso Constituyente de 1931 le proveyó las cuatro piezas fundamentales del sistema, a saber:

- a) un régimen de excepción que sustituía, en la práctica a la Constitución: la Ley de Emergencia Nacional N° 7479 que restringía los derechos ciudadanos y desconocía las garantías del debido proceso legal. En consonancia con ella los autócratas dictarían las suyas: Benavides la Ley 8505; Odría la Ley de Seguridad Interior (D.L. 11079) o pondrían simplemente en suspenso la Constitución como Velasco y Morales (D.L. 17063).
- b) un régimen de delegación permanente de facultades legislativas (Ley 8463) que permitió a Benavides prescindir, por completo del Congreso hasta para modificar la propia Constitución. Ningún Congreso, antes de entonces, había llegado a ese extremo. Ningún autócrata se había atrevido tampoco a asumirlas o ejercerlas. Odría dio un paso adelante. Las tomó, simplemente, y buscó luego su convalidación por el Congreso que él mismo eligió. Ni la Junta Militar de 1962-63 ni el Gobierno Militar de Velasco se preocuparon de tal formalidad. Se acogieron simplemente al precedente de facto. Lo propio ha hecho Fujimori (D.L. 25418).
- c) Pero, el Congreso Constituyente estableció un precedente adicional: la posibilidad de desconocer mediante la ley, el principio funda-

mental del régimen democrático, es decir, la voluntad popular. Burlada, adulterada, torcida o manipulada, nunca fue desconocida como fuente de legitimación del poder. La ley 8459 que declaró "nulos" los votos emitidos a favor de Luis Antonio Eguiguren abrió el camino para legitimar no sólo el fraude sino para desahuciar la legitimación democrática del poder y para sustituirla por otra u otras. Tal el caso de Velasco y el régimen que presidió y desde luego el de Fujimori antes de la reunión de Las Bahamas.

- d) Finalmente, el Congreso Constituyente de 1931 creó un régimen de interdicción y exclusión de las personas por razón de sus ideas merced al artículo 53 de la Constitución. So pretexto de los Partidos de "organización internacional", legitimó la persecución de todos los demás, el control o la manipulación de la prensa y el uso de sistemas policiales o institucionales de persecución ideológica.

Por su parte, Benavides creó una estructura de poder típicamente castrense y por cierto harto diferente de la prevista en la Constitución de 1933. Dos rasgos la caracterizan. La concentración y centralización de las funciones Ejecutiva y Legislativa y una clarísima y explicable hostilidad a toda forma de desconcentración o descentralización administrativa.

Con arreglo a las previsiones de la Ley 8486, dictada por el propio Benavides, el Poder Ejecutivo residía en el Presidente, y en los dos Vicepresidentes que eran cargos "inseparables" de las funciones de Ministros de Guerra y de Gobierno correspondiendo al primero de éstos, además la Presidencia del Consejo de Ministros. El Estatuto de la Junta Militar de Gobierno de Odría (D.L. 10869) así como el de la que presidió Velasco (D.L. 17063) confiaban el Poder Legislativo, en un caso, a la Junta Militar y, en el otro, a una Junta de los Comandantes Generales que constitufan la Junta Revolucionaria. El Poder Ejecutivo se ejercía (como en la Junta Militar de 1962-63) por el Consejo de Ministros y el Presidente o los Co-Presidentes de la República como en 1962. La Presidencia del Consejo de Ministros o las funciones de Primer Ministro eran "inseparables" también de las de Ministro de Guerra.

Todas las autocracias castrenses por fin, fueron hostiles y acabaron con todos los ensayos de descentralización o de desconcentración. Velasco

sustituyó las Municipalidades de origen democrático por Juntas de Notables retrotrayendo la historia del Perú en medio siglo. Las fórmulas de descentralización que se ensayaron perseguían simplemente hacer más eficaz el control de la administración por parte de las Fuerzas Armadas. El caso extremo fue el de la "regionalización" de Morales Bermúdez que encomendaba la Presidencia de los Organismos de desarrollo nada menos que al Comandante General de las Divisiones Militares correspondientes.

El carácter "institucional" (real o pretenso) de los "militarismos burocráticos" aparece muy neto en el Manifiesto de 27 de octubre de 1948. En él, Odría declaraba, frente a la situación "de desquiciamiento institucional y de zozobra pública" que "los Institutos Militares de la República, con clara conciencia de sus responsabilidades históricas y de sus deberes patrióticos y en cumplimiento de la sagrada misión que le señala la Constitución del estado se ven en la obligación ineludible de deponer al gobierno...". En congruencia con tal declaración se constituye, en efecto, una Junta Militar de Gobierno que integraron Oficiales Superiores del Ejército, la Marina y la Aviación. Este carácter "institucional" se mantuvo hasta las elecciones de 1950 en que la Junta Militar fue sustituida por un régimen de "apariencia constitucional". Semejante fue la justificación invocada por la Junta Militar de 1962-63 y, por supuesto, del régimen que encabezó Velasco. No obstante responder a una inspiración diferente, conviene subrayar su **carácter institucional**, por lo demás común a todos los militarismos. El artículo 1 del Estatuto del Gobierno Revolucionario (D.L. 17063) proclamaba: "La Fuerza Armada del Perú recogiendo el anhelo ciudadano y consciente de la impostergable necesidad de poner fin al caos económico (.....) **asume la responsabilidad de la dirección** del estado con el fin de encauzarlo definitivamente hacia el logro de los objetivos nacionales".

El artículo tercero del Estatuto hacía formal constancia respecto de que la "Fuerza Armada del Perú (.....) **representada** por los Comandantes Generales del Ejército, Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, constituidos en Junta Revolucionaria, **asume el compromiso** de cumplir y hacer cumplir el Estatuto y el Plan del Gobierno Revolucionario". Por cierto que el rasgo anotado tiene enorme trascendencia en nuestro país.

Desde 1914 el Ejército, primero, y luego la Fuerza Armada se han arrogado, repetidamente, una suerte de función tuitiva de la sociedad frente al estado, o, cuando menos, frente a los gobiernos de turno. Ese hecho revela, bien a las claras, un neto espíritu y mentalidad corporativos. La Fuerza Armada no se identifica como una institución estatal y, por ende sujeta al orden jurídico estatal sino como un ente específico dueño de su destino y con plena autonomía de acción en función de ciertos "objetivos" específicos. Tal la mentalidad típica de la tecnocracia contemporánea que conduce, tarde o temprano, a una concepción corporativa. Es decir a una concepción en la que cada parte del todo reivindica para sí derechos y privilegios, sin reconocer, a cambio, obligaciones y responsabilidades para con los demás.

(iii) Los militarismos tecnoburocráticos o las autocracias tecnoautoritarias

El 3 de octubre de 1968 el Perú inició una típica experiencia de militarismo tecnoburocrático o de autocracia tecnoautoritaria que soportaron de modo análogo Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Todas se inspiraban en la doctrina de la "seguridad nacional" creada y desarrollada por los ejércitos del Brasil y de la Argentina y que en el Perú se divulgó en el Centro de Altos Estudios Militares a partir de la década del 50.⁵ Con arreglo a ella, y según el Gral. brasileño Couto da Silva, la "gran estrategia" (que coordina todas las actividades que tienden al logro de objetivos que expresan las aspiraciones nacionales) subordina las estrategias militar, económica, política y psicosocial. En ese contexto, si los conflictos y la ruptura de la cohesión nacional se originan en la opresión o en otras frustraciones sociales o políticas -afirma el Gral. argentino Gubliamelli- la función de la Fuerza Armada no debe limitarse a resguardar el orden o reprimir la subversión. Debe promover y participar en los cambios necesarios como uno de los sectores nacionales comprometidos en esa lucha⁶. Tal la razón que explica por qué el Estatuto de Velasco (D.L. 17063) hacía constar, por un lado, la "impostergable necesidad de poner fin.." a una serie de

⁵ Julio Cotler de la doctrina de la "Seguridad Nacional" en el Perú. (Véase Clases, Estado y Nación el Perú, Capítulo 6).

⁶ Manuel García Pelayo. "Tecnocracia y Burocracia". Alianza Editorial Págs. 82 y siguientes.

males o problemas que especifica y, por otro, señala de modo específico, unos "objetivos" entre los que figura, desde luego, "la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país", la moralización y el fortalecimiento de la conciencia nacional.

En los regímenes tecnoautoritarios de origen militar el poder político aparece concentrado en grupos "técnicamente calificados" que provienen por cierto "total o preponderantemente de los rangos superiores de las Fuerzas Armadas" y que comparten con tecnócratas civiles, por lo general, de nulo o escaso historial político. "De este modo se crea -según sostiene Manuel García Pelayo- una nueva clase política con su propia "fórmula política" en el sentido que da a estos conceptos G. Mosca". El régimen trata de eliminar, mediante la fuerza, todo factor perturbador y se empeña del mismo modo, por mantener el orden y la disciplina sociales. Más que el respaldo popular (que no busca directamente desde que descarta la participación) persigue, crear "actitudes de adaptación" mediante la manipulación de los medios de comunicación o por el aumento del bienestar económico general o el de ciertos sectores. Descarta, por cierto, la institucionalidad constitucional y, sobre todo, los Partidos a los que combate o persigue abierta o encubiertamente. No obstante ello conserva un cierto pluralismo, en el plano empresarial, social y hasta sindical siempre que, en este último caso, las instituciones correspondientes sirvan como medios de control social⁷.

El militarismo en el Perú, ha exhibido en el presente siglo, unan triple y contradictoria conducta. En una primera etapa, fue guardián celoso y eficaz del status quo y aseguró el inmovilismo social a sangre y fuego (Leguía, Benavides, Prado y Odría). En la década del 70 se volvió contra sus tradicionales aliados (plutocracia costeña, gamonalismo serrano, empresas extranjeras, empresarios en general y propietarios de los medios de comunicación social). Hoy (como se verá luego) usa a éstos como embozo para ejercitar el poder "detrás del trono".

⁷ Manuel García Pelayo. *Ibidem*.

La "revolución" de Velasco, Morales Bermúdez consistió precisamente en la estatización de la economía y en un intento de socialización de la propiedad privada. El estado que poseía 16 empresas en 1968, apareció, en 1980 agobiado por 276, en su casi totalidad ineficientes, inútiles y burocratizadas. El estado asumió, en efecto, parcial o totalmente las actividades productivas fundamentales o algunas de sus etapas (pesca, minería, petróleo, industria básica y estratégica, comercio exterior de minerales, productos agropecuarios e insumos agrícolas y, por si ello fuera poco, los servicios públicos básicos (energía, agua, comunicaciones, transporte ferrocarrilero, y en parte, aéreo y marítimo). No contento aún con ello, en 1974 confiscó todos los medios de comunicación social (radio, televisión y periódicos de circulación nacional so pretexto de su transferencia a los grupos organizados de la sociedad). Paralelamente, se colectivizó la propiedad agraria mediante la cooperativización compulsiva y la adjudicación de tierras, preferentemente a SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social), grupos campesinos y empresas de "propiedad social". Se "socializaron", finalmente, las empresas privadas de los otros sectores (industrial, minero, pesquero y de telecomunicaciones que no fueron estatizados) mediante la creación de las llamadas Comunidades Laborales que permitieron a los trabajadores, adquirir hasta el 50% de la propiedad y participar en esa misma proporción en la gestión y utilidades de las empresas.

No obstante las medidas restrictivas impuestas y a pesar de una legislación laboral realmente demagógica, en muchos aspectos, la revolución contó con el respaldo de los empresarios. Era natural. La industria logró la absoluta reserva del mercado interno con una protección arancelaria infinita. La exportación no tradicional fue subsidiada generosamente.

El ensayo velasquista implicó el derrumbe dramático de la producción, la paralización de la inversión nacional y extranjera y como consecuencia, un creciente endeudamiento externo que financió un discutible armamentismo y una política de inversiones en empresas de escasa o nula rentabilidad, de subsidios a la producción (industria y exportación no tradicional) y al consumo, esto es, a los alimentos de origen extranjero (trigo, leche, carne, grasas) con lo que se arruinó a la agricultura nacional. A todo ello se sumó una pretendida reforma de la educación y un intento de "concientización". Se creó para ello un organismo (SINAMOS) que absorbió todos los entes de desarrollo local y regional, intentó manipular las

organizaciones sociales y populares y finalmente promover un "Partido de la Revolución" que, por cierto, fracasó tan ruidosamente como aquellas reformas. La crisis global, que hoy sufre el Perú es consecuencia de ese proyecto que, naturalmente, provocó un verdadero desastre económico y social.

La autocracia tecnoautoritaria asumió en el Perú caracteres lindantes con el totalitarismo. No sólo por la creciente expansión del estado que asfixiaba todo resquicio de iniciativa personal o social sino por su claro propósito de "ideologizar" a la sociedad peruana y de ordenarla en torno de unos "objetivos" pretendidamente nacionales destinados al logro de un "proyecto nacional" que es el fin, desde luego, de la "gran estrategia" inherente a la doctrina de la "seguridad nacional". La revolución contó con el respaldo entusiasta de ciertos sectores marxistas cuya prédica violentista se toleraba en la medida que no perturbaba la ejecución de los programas gubernativos. Como consecuencia se acentuaron los sentimientos clasistas y se hicieron más tensas y difíciles las relaciones entre los diferentes grupos, clases y sectores del país. La revolución "ni capitalista ni comunista", lejos de contribuir a la cohesión, fomentó la desunión y el enfrentamiento nacionales.

2. LAS AUTOCRACIAS CIVILES

Excepto su carácter (predominantemente civil) nada hay de común entre las autocracias neopresidencialistas o de mera apariencia constitucional y los regímenes impuestos por situaciones de excepcional crisis institucional. Mientras las primeras, quiebran el orden constitucional para asegurar un gobierno autocrático y arbitrario, las segundas hacen un gobierno autocrático para retornar o asegurar la vigencia del orden constitucional.

(i) Las autocracias neopresidencialistas o de apariencia constitucional

Son rasgos típicos del neopresidencialismo (que Loewenstein ha descrito con prolijidad) el uso de la fuerza (Leguía, Odría) o del fraude (Prado) o de ambos a la vez (Leguía y Odría) para acceder y conservar el poder así como la interdicción fáctica o jurídica de las libertades ciudadanas y el sometimiento absoluto de las instituciones públicas a la autoridad del

Presidente. Tales los casos de Leguía, Odría y Prado que simularon democracias, debajo de las cuales se escondía por cierto una feroz e intolerante autocracia.

Leguía no sólo depuso al Presidente José Pardo; disolvió también el Congreso que había funcionado, sin interrupciones, desde 1895. Dejó en suspenso la Constitución de 1860 y convocó a un plebiscito a fin de introducirle 19 reformas para cuya discusión, asimismo, convocó a elecciones de Senadores y Diputados. Con este objeto modificó la legislación electoral retornando al vicioso sistema de calificación de las Actas por el Congreso, lo que le permitió determinar libremente su composición. Odría, a su turno, depuso al Presidente Bustamante y licenció el Congreso elegido en 1945.

Leguía se reeligió en 1924 y en 1929 como se reeligió Odría en 1950; sin contendor o encerrando a sus oponentes en la cárcel. Prado fue impuesto sencillamente por Benavides. Los Congresos que acompañaron a Leguía, Prado y Odría se caracterizaron, naturalmente, por su docilidad, servilismo y obsecuencia. Los tres gobernaron por cierto al margen de la Constitución. Leguía, como Odría pusieron en suspenso las Constituciones de 1860 y 1933, respectivamente, al usurpar el poder. Prado se limitó a aplicar las leyes de excepción que heredó de Benavides (Leyes 7479, 8505, 9437). En los primeros días de setiembre de 1919, Leguía apresó y desterró a sus más conspicuos adversarios; alentó y toleró desmanes populares contra los diarios *La Prensa* y *El Comercio* e incluso contra los domicilios de sus Directores; desacató las órdenes judiciales que ampararon a los desterrados y finalmente, licenció a los miembros de la Corte Suprema. La Asamblea por Ley Constitucional N° 3083 aprobó todos los actos del Gobierno Provisional, proclamó Presidente Constitucional a Leguía (Ley 4001) y dispuso el corte de los juicios iniciados contra las autoridades políticas por actos destinados (según decía la ley) a "mantener el orden".

Odría puso fuera de la ley al Partido Aprista y al Partido Comunista, ordenó la incautación de sus bienes, el procesamiento de sus dirigentes y, naturalmente, apresó y desterró a un número considerable de ciudadanos. Para este objeto, restableció las leyes de excepción modernizándolas mediante la llamada Ley de Seguridad Interior de la República (D. 11039) e imponiendo la pena de muerte para reprimir diversos actos que se

tipificaron como delitos en dicha Ley. Todas esas disposiciones draconianas así como todas las demás que expidió Odría fueron reconocidas como "leyes de la República" por virtud de la Ley 11490.

Las autocracias civiles se han caracterizado extrañamente por tres rasgos incoherentes con su naturaleza. Métodos "policiales" de control social, la hostilidad y persecución sectaria e intolerante de las actividades político-partidarias y el servilismo y la adulación al par que el culto a la personalidad del autócrata. Por cierto que hay diferencias. Leguía y Odría son casos límite. Ambos institucionalizaron la "soplonería", es decir, el espionaje y la delación, y el amedrentamiento colectivo. Ambos hicieron también de la persecución de sus adversarios políticos o de apristas y comunistas casi la razón de ser de sus gobiernos. Los tres obviamente ejercieron férreo control sobre la prensa. Odría, en ese aspecto, introdujo algunos métodos típicamente fascistas (noticiario oficial en cadena radial nacional y control de todo tipo de actividad social e incluso cultural).

(ii) Autocracias impuestas por situaciones excepcionales de crisis

El Perú ha vivido diversas etapas en las que la crisis institucional obligó a buscar fórmulas extraconstitucionales para asegurar el retorno al orden. Autocracia impuesta por circunstancias de crisis constitucional fue la instaurada por el Presidente Bustamante y Rivero a raíz del receso del congreso (1947) y posteriormente del movimiento sedicioso del APRA del 3 de octubre de 1948. Por medio de "Decretos del Poder Ejecutivo" (norma no prevista en nuestro ordenamiento jurídico) el Presidente sancionó actos que requerían leyes del Congreso (aprobación del presupuesto y ascensos militares), dictó normas extraconstitucionales para asegurar el funcionamiento del congreso (convocatoria a una "Asamblea Nacional" con funciones de Constituyente) y para asegurar el orden público (se declaró fuera de la Ley al Partido Aprista y el Estado de Emergencia Nacional merced al cual el gobierno asumía "poderes extraordinarios"). Ninguno de tales actos estaba previsto en la Constitución. Todos ellos configuraban, sin duda, un régimen autocrático. La diferencia estaba únicamente en la intención.

Al margen de la esterilidad de las medidas adoptadas por el Presidente Bustamante, su experiencia fue aleccionadora. Puso en evidencia los vacíos

y defectos de nuestro régimen constitucional en casos de crisis. Pero, reveló también la ausencia de "sentimiento constitucional". Aunque tardíamente, Bustamante adoptó, con gran entereza, las decisiones que correspondían frente al APRA. Sin embargo, no halló eco en las instituciones civiles que favorecieron una solución autocrática. El comportamiento de los medios de comunicación en esa coyuntura fue sin duda decepcionante. Faltó entonces como ocurriría en 1968 serenidad y también escrúpulos.

3. LAS AUTOCRACIAS ORGÁNICO PLEBISCITARIAS Y PUBLICITARIAS

El 5 de abril de 1992, Fujimori, refugiado en el Ministerio de Defensa, anunció al país la disolución del Congreso y la instauración de un pretendido gobierno de reconstrucción nacional. Presenciaban su Mensaje, además de los Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas los representantes de las dos empresas que, en la práctica, monopolizan la radio y la televisión peruanas, los directores de algunos de los diarios de circulación nacional y, obviamente, los Presidentes de CONFIEP, SNI y ADEX. Fuerzas Armadas y grupos de presión sólidamente asociados consumaban, esa noche, una larga conspiración que se inició, en verdad, el 28 de julio de 1987 cuando Alan García anunció la estatización de la banca. Había nacido la autocracia corporativo-plebiscitaria y publicitaria de la que Fujimori era apenas una pieza fungible aunque sin duda indispensable, desde luego, como "mascarón de proa". Las "cúpulas" castrenses que son en, realidad, el "poder detrás del trono", no habrían podido actuar desembozadamente sin vetos o resistencias internacionales como lo permitía prever el caso de Haití.

Fundada en el respaldo orgánico, es decir, institucional de las Fuerzas Armadas (o de sus "cúpulas"), de los grupos de presión económica y de algunos de los más importantes medios de comunicación social, asociados desde luego a empresas de investigación de opinión y de mercados, esta autocracia es una modalidad del militarismo tecnoburocrático. El pueblo es, en ese modelo, apenas un objeto "de la manipulación técnica a través de los investigadores de opinión, de expertos en propaganda y medios de comunicación de masas, etc. que transforman la formación de la voluntad política popular, en un proceso de producción técnicamente manipulable".

Hostil a la democracia representativa, en la línea de la mejor tradición autocrática, privilegia y hasta predica la necesidad de sustituirla por algunos de los mecanismos de la democracia plebiscitaria. Por razón de la competencia que hacen a los grupos de presión (castrenses y empresariales) intenta eliminar a todas las instituciones y órganos de representación social y política (sindicatos, gremios, asociaciones populares y singularmente, partidos políticos) que cumplen funciones de intermediación. Es natural. Es la vieja disputa por el control del poder. Ejercen aquellos órganos un control abierto, plural, difuso, es decir, democrático, a través de los "diálogos" institucionales entre gobernantes (Legislativo-Ejecutivo) o entre gobernantes y gobernados a través de las elecciones. Es, en cambio, un control cerrado, reservado, limitado, es decir, oligárquico el que, de hecho, realizan, las Fuerzas Armadas, los grupos de presión y las empresas propietarias de medios de comunicación social. Es pues perfectamente explicable su tradicional antipatía contra los "sindicalistas" o "los políticos" y, naturalmente, contra sus organizaciones. Es una mera disputa por el poder.

La autocracia en cuestión no es por cierto una originalidad peruana. Está íntimamente asociada al individualismo autoritario que ha servido de sustento a procesos de liberalización como los emprendidos en el sudeste asiático y en otras latitudes. Su conducta es típica. Responden, en verdad, a ciertas "tendencias universales" que Raymond Aron identificó a propósito de la crisis previa y posterior a la V República Francesa. Entre esas "tendencias" están la "personificación del poder", el reforzamiento de la burocracia y de la función administrativa del estado y por ende, el intento de convertir al Parlamento sólo en el "detentador simbólico de la soberanía" y, sobre todo, la tendencia a manipular la opinión gracias a los medios de comunicación de masas y el contacto directo entre el Presidente y los electores"⁸. Esas tendencias, en Francia, contribuyeron a crear el semi-presidencialismo; entre nosotros, han servido para crear un régimen típicamente autocrático.

Como acontece con todas las autocracias, ésta tampoco se legitima democráticamente. No le basta, por cierto con la legitimación plutocrático-

⁸ Raymond Aron "Ensayo sobre las Libertades" Págs. 149-152

castrense con que cuenta, por anticipado. Tampoco se arriesga por una de índole plebiscitaria cuyas fórmulas agita demagógicamente pero teme, en verdad. Por ello mismo se inclina y, naturalmente, recurre a una legitimación publicitaria. Esta se funda en lo que algunos han llamado la "encuestocracia", es decir, el manejo, publicitario, de los resultados de encuestas, oportuna y apropiadamente efectuadas o manipuladas. Merced a ellas algunas de las empresas de investigación de opinión y de publicidad aparecen ya indisolublemente asociadas a la plutocracia peruana.

Hay por cierto analogías y diferencias entre ésta y las demás autocracias que hemos padecido. Como todas las que le precedieron desde 1936, ésta también intentó justificar la quiebra del orden constitucional en la necesidad de la "reforma institucional del país" para lograr "una auténtica democracia". A diferencia de todas, sin embargo, ésta pretende fundarse y apoyarse exclusivamente en la inspiración y decisión "personales" de Fujimori. La insistencia con que el Estatuto del régimen de facto insiste en tal rasgo, revela su real propósito: esconder a los verdaderos inspiradores y naturalmente, a los genuinos detentadores del poder. Y así, el pretendido Presidente "constitucional" es el que "instituye transitoriamente" el gobierno de facto, ejerce los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, naturalmente "promulga" la llamada Ley de Bases del Gobierno de facto (D.L.25418). Lo real es que el poder reside en el Servicio de Inteligencia del Ejército o, en todo caso, en el Comando Conjunto de la Fuerza Armada.

A semejanza de todas las autocracias del pasado, ésta también se deshizo, de inmediato, del Congreso. Ahora, obviamente, "es ejercido por la "cúpula" de la que el Jefe del Comando Conjunto y Comandante General del Ejército es su cabeza más visible. Desde luego que los grupos de presión (que participan formalmente en el Consejo de Ministros) y los propietarios de los medios de comunicación social cumplen una mera función de respaldo. Pero asimismo, se desembarazó de todas los órganos de fiscalización y control sustituyendo a sus titulares por personas ciertamente incondicionales. Con excepción de las Municipalidades, Fujimori removió y sustituyó a los titulares de todas las instituciones constitucionales usurpando las funciones que correspondían en unos casos al Congreso y en otros al Poder Judicial o desconociendo los nombramientos, legalmente, efectuados. Entre ellos obviamente, se hallaban los Gobiernos Regionales que fueron disueltos so pretexto de normar "transitoriamente" su organización y funcionamiento.

Quedó así configurado un régimen de absoluta concentración del poder, mayor incluso que la del régimen velasquista. En éste el poder aparecía dividido y compartido por los Comandantes de la Junta Revolucionaria.

B. LOS REGÍMENES CONSTITUCIONALES

Ha sido muy efímera por cierto la vida de los regímenes constitucionales: apenas 48 años a lo largo de 172 de vida republicana y sólo 27 en las últimas siete décadas. Es más breve aún la vida de los regímenes constitucionales con libertad y verdad electorales: escasamente 22 años. Comprende los gobiernos elegidos después de 1963 y, por excepción, los nacidos en 1931, 1945, y los gobiernos de Pardo y Piérola en el siglo pasado.

Fueron regímenes constitucionales en el siglo pasado los de Pardo y Piérola (1872-76 y 1895-99). Lo fueron también los de la República Aristocrática, salvo el interinato de Benavides (1914-15). Desde luego los de los Presidentes Bustamante, Prado, en su segunda administración, Belaunde (1963-68) y todos los que se sucedieron entre 1980 y 1992. No obstante su indiscutible origen electoral, no podría considerarse constitucional el régimen de Sánchez Cerro. Dejó de serlo apenas dos meses después de su instalación (enero de 1932) al aprobarse la Ley 7479 o Ley de Emergencia Nacional.

No pueden considerarse regímenes constitucionales con verdad y libertad electorales los elegidos entre 1899 y 1919. No obstante sus esfuerzos, Piérola no pudo extirpar de los costumbres políticas, el fraude electoral. La Ley de 1896 no impidió que el Congreso elegido en 1899 naciera del fraude. El fraude le impidió acceder a la Municipalidad de Lima en 1901; el fraude le obligó a abstenerse una y otra vez y, por fin, la víspera de su muerte, presenció la destrucción de las ánforas en las "jornadas cívicas" del 12 de mayo de 1912. Era la reacción primitiva del pueblo hastiado de la falsificación del sufragio. Por ello, Manuel Vicente Villarán diría, en 1918, que todos nuestros procesos electorales, siempre impuros, embozaban manejos turbios. Careció de libertad y, en alguna proporción de verdad, la elección de Manuel Prado en 1956. Como en 1936, 1939 y 1950, el Estatuto Electoral impedía que los militantes del APRA y del Partido Comunista ejercitarán sus derechos.

La precariedad de nuestros regímenes constitucionales puede comprobarse a la luz de las siguientes constataciones:

Ningún Presidente Constitucional concluyó su mandato bajo la Carta de 1933. Todos, excepto Alan García, fueron depuestos por el Ejército. Excepto los dos últimos, todos los regímenes constitucionales nacidos a partir de 1930 sucedieron a regímenes de facto y al cabo de interregnos autocráticos y en etapas de una muy aguda crisis económica: Sánchez Cerro después del oncenio leguista; Bustamante y Rivero, al cabo de 12 años de autocracia militarista y civil (Benavides y Prado). Prado, en su segunda administración: después de 8 años de la dictadura castrense de Odría (1948-56). Belaunde, por fin relevó a la Junta Militar de 1962 y, en su segunda administración despidió al régimen castrense que le despojara del mando en 1968.

Sólo cinco veces en el siglo pasado y otras tantas en el presente el Perú asistió a la trasmisión regular del mando presidencial. Suceden regularmente a sus predecesores Candamo, (1903) Pardo (1904) y Leguía (1908). La imposición de Billinghurst en 1912 interrumpe la secuencia. El Presidente Belaunde, al cabo de 73 años logrará transmitir la Presidencia al Presidente García Pérez. Fujimori ha impedido también la consolidación de ese proceso.

Establecido el contexto, veamos, ahora, el fenómeno que pretendemos examinar y averigüemos, a la luz de la experiencia concreta, cómo fueron, en verdad, las relaciones Legislativo-Ejecutivo.

I. LAS RELACIONES LEGISLATIVO-EJECUTIVO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

La democracia presupone -según R. Aron- tres clases de diálogos: entre los partidos, entre los funcionarios y las Asambleas, y como "infraestructura" de los anteriores, entre los grupos de interés. La clave, o mejor dicho, la forma en que tales diálogos se desarrollan depende del sistema de partidos y por cierto de su objeto específico. La competencia por el poder en Inglaterra no provoca la "personalización" ni tiene el carácter "plebiscitario" que son típicas en Estados Unidos. La disciplina partidaria, en el primer caso, convierte esa disputa en una simple "promoción" de ciertos "cuadros" en el curso de su carrera. En Estados Unidos, en cambio, es una oportunidad de competir por la "nominación" que está abierta a todos.

No es menor la diferencia tratándose del diálogo entre el gobierno y la Asamblea. "A la sumisión de la Cámara de los Comunes se opone -según Aron- la independencia del Congreso". Y así concluye: "El mantenimiento del diálogo en el interior del Estado entre representantes y gobernantes, entre el Congreso y la Presidencia (rodeado y apoyado por la administración) es una originalidad americana".⁹

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo dependen pues del grado de autonomía con que los electores, los partidos, los grupos de presión y los elegidos pueden participar en el quehacer político. Esa circunstancia entre nosotros, impide, de inicio, cualquier caracterización genérica. Depende del tipo y de las modalidades del respectivo régimen.

A. LAS RELACIONES LEGISLATIVO-EJECUTIVO EN LAS AUTOCRACIAS.

1. LEGISLATIVO - EJECUTIVO EN LOS CAUDILLISMOS MILITARISTAS

Contra todo lo imaginable, no todas las autocracias militares excluyen los diálogos democráticos. Los caudillismos militaristas (a diferencia de los militarismos contemporáneos) no los impidieron. El funcionamiento

⁹ Raymond Aron "Ensayo sobre las Libertades" Pág. 152.

del Congreso era, en cierto modo, una forma de legitimación. Entonces, no cabía ni la más remota posibilidad de una legitimación oligárquico-castrense. El mito democrático pesaba en exceso sobre la conciencia colectiva. De allí que, entre 1823 y 1879, ningún caudillo militar se atrevió a disolver el Congreso y a asumir sus funciones. Castilla que alentó (y sin duda autorizó) la disolución de la Convención de 1856 jamás admitió su responsabilidad en esos hechos. Gamarra mismo que abominaba de él, refiriéndose a la facultad de disolución del Congreso que se había concedido a Santa Cruz en la Constitución de la Confederación, creía que ello "erigía un simulacro irrisorio de representación nacional". Todos, pues, buscaban el respaldo del Congreso. Pero, eso, no aseguraba necesariamente, una fluida relación con él.

Los liberales, atrincherados en el Congreso, y los autoritarios, desde el Poder Ejecutivo, disputaron el poder en ásperas y apasionadas controversias en 1823, 1828, 1834 y 1867. No siempre, sin embargo, el Ejecutivo avasalló al Congreso. Este en no pocos casos, incurrió también en los excesos de que casi siempre resultó víctima. Veamos.

El Congreso Constituyente de 1823 que abominaba a los Presidentes fue forzado a designar a cuatro, en menos de un año; removió a tres de ellos y confirió a Bolívar, poderes omnímodos. No fue mejor la suerte del Congreso convocado por Bolívar en 1826. Se autodisolvió para complacer al Libertador que deseaba desembarazarse de los liberales que podían frustrar sus proyectos constitucionales.

El Congreso de 1827 tuvo que pasar también sus horcas caudinas. Cohonestó la destitución de La Mar al que había elegido y ungió a Gamarra como Presidente Provisorio y, luego, como Presidente Constitucional. Al cabo de tres años de relaciones tempestuosas, la acusación constitucional que se intentó contra aquél fue rechazada por 36 contra 22 votos a pesar que Francisco de Paula González Vigil pronunció la más severa requisitoria contra la conducta del Ejecutivo. A partir de 1832, Gamarra acentuó la arbitrariedad de su muy autocrático gobierno y el Congreso, inerme y debilitado, tuvo que tolerarla.

La Guerra de la Confederación impidió la vigencia de la Constitución de 1834. La Convención liberal de 1855, elegida por sufragio popular directo

como la de 1867, legitimó a Castilla pero no logró su respaldo. Fue disuelta arbitraria y prepotentemente por el Coronel Pablo Arguedas en 1857. Era natural. Sus relaciones con Castilla no habían sido pacíficas y fluidas. Fue entonces que se hicieron habituales las interpelaciones y la obligada concurrencia de los Ministros al Congreso. Tres incidentes hicieron sendas crisis (el ascenso del Gral. Fermín del Castillo, el restablecimiento del tributo personal y las observaciones de Castilla a la Constitución). En los tres casos, el Ejecutivo terminó sometándose a la voluntad del Congreso. No fueron más cordiales las relaciones de Castilla con los Congresos de 1858 y 1859. Los temas parecían justificarlo (pena de muerte, privación de derechos políticos al Crnel. Arguedas, destitución del Tte. Carrión por un incidente con el Diputado Gómez Sánchez). También en este caso, el Congreso logró, a la larga, imponer su criterio que Castilla aceptó aunque muy a disgusto.

El último Congreso de inspiración liberal fue casi tan desafortunado como el de 1823. Víctima de su enfrentamiento simultáneo con la Iglesia, el Ejecutivo y los sectores más conservadores de la sociedad peruana terminó siendo disuelto. La Constitución de 1867, así, rigió entre el 29 de agosto de ese año y el mes de enero del año siguiente. Una agresión al Diputado Casós por elementos clericales desembocó en la censura del Ministro de Gobierno José María Gálvez lo que provocó la dimisión y posterior censura del Gabinete. Prado intentó sostener a los Ministros censurados. El Congreso forzó su despido mediante una norma en el Estatuto Provisorio que impedía al Presidente despachar con un Ministro censurado. El Ejecutivo tuvo también que someterse. Pero, ya era tarde. Díez Canseco destituyó a Prado y restableció la Carta de 1860.

Fueron mucho menos turbulentas las relaciones de los Congresos de mayoría autoritaria. Congreso "monolítico" y "congelado" ha llamado Basadre al de 1839. Elaboró la Carta de ese año en escasos 90 días y al cabo de 20 días de deliberación. Instalado en 1840, el Congreso ordinario no volvería a ser convocado hasta cinco años después. Lo impidió la anarquía que siguió a la muerte de Gamarra a partir de 1841. Y así la Constitución de 1839 rigió menos de una década; entre 1845 y 1854 durante los regímenes de Castilla y Echenique.

No obstante su carácter bianual, Castilla convocó al Congreso todos los años entre 1845 y 1851. Se ufanaba pues con razón, cuando en su Mensaje

al Congreso decía, en 1851, que estaba acostumbrado a verse "con frecuencia en medio de los legisladores" "y a invocar su patriotismo y sabiduría en todas las ocasiones difíciles o críticas".¹⁰ Fue en esta etapa (1847) en que se intentó, por primera vez, un voto de censura contra José Gregorio Paz Soldán y en que se hicieron habituales los "diálogos" de los Ministros con el Congreso.

Fue igualmente armoniosa la relación de Echenique con el Congreso que le acompañó. Al clausurar las sesiones ordinarias de la Legislatura de 1853, el Presidente agradeció "la ilimitada confianza y el aumento de facultades" que le había dispensado el Congreso "en la consolidación y conversión de la deuda" interna. Esta fue precisamente la causa y la bandera de la subversión que terminó con su gobierno y abrió el camino para lo que Castilla denominó "la revolución moral".¹¹ Ese hecho, en efecto, envenenó el ambiente público y desencadenó una apasionada controversia parlamentaria y periodística que creó el clima de la revolución de 1854. A pesar de ello, la relación de Echenique con el Congreso fue, en términos generales, menos conflictiva que con su predecesor.

En medio de todas sus muy explicables deficiencias de origen, el funcionamiento ininterrumpido del Congreso entre 1856 y 1879 y sus activas relaciones con el Ejecutivo permitieron el nacimiento y la consolidación de todas las instituciones inherentes a nuestro régimen político. Los ensayos de Manuel Vicente Villarán lo demuestran ¹²: el Consejo de Ministros e incluso el rol (puramente formal) de su Presidente (Leyes de Ministros de 1856, 1862 y 1863); la responsabilidad de los Ministros, su obligada concurrencia a las Cámaras a requerimiento del Congreso (Constitución de 1860), la presentación de Memorias de su gestión así como de documentación requerida por el Congreso en asuntos de interés público; la interpelación y la obligación de absolverlas personalmente, previo señalamiento de fecha y hora para su absolución; el antejuicio de conformidad con la Ley de Responsabilidad de los funcionarios públicos de 1868 y, desde luego, el voto de censura.

¹⁰ Mensajes de los Presidentes del Perú (Pedro Ugarteche y Evaristo San Cristóbal) Pág. 6.

¹¹ Mensajes. Págs. 277 a 299.

¹² "La posición constitucional de los ministros" "los Ministros y el Congreso" Páginas escogidas, 71 y sigtes. I.L.Villanueva 1959.

Es notabilísima la intensidad del debate entre el Ejecutivo y el Congreso a partir de 1864 a raíz de la crisis provocada por las reclamaciones de España y luego por la suscripción del Tratado Vivanco-Pareja que desencadenaron la revolución que concluiría con la dictadura de Prado y el Congreso Constituyente de 1866. Debe recordarse que, en 1864, Castilla presidía el Senado y encabezó la oposición parlamentaria más recalcitrante contra la política del Ejecutivo frente a España. El gobierno de Pezet so pretexto de una pretendida conspiración terminó por desterrarlo a Europa en 1865. Ese hecho acentuó la oposición y dio pie a la revolución que acabó con el régimen.

2. LEGISLATIVO - EJECUTIVO EN LOS MILITARISMOS BUROCRÁTICOS

El segundo militarismo tuvo que enfrentar la reconstrucción nacional. La política, animada ya entonces por los Partidos Constitucional y Civil, y el "Círculo parlamentario" de Nicolás Valcárcel no tuvo ni el relieve ni la importancia que adquirió entre 1856 y 1867 y, después de 1895. En gran parte, como consecuencia de la enorme inestabilidad política derivada de una muy difícil relación entre el Legislativo y el Ejecutivo. La inestabilidad fue de tal índole que Cáceres se vio forzado a relevar 10 diferentes Consejos de Ministros y, en cierto modo, impuso al Congreso, la formación de un Gabinete parlamentario que logró la aprobación del Contrato Grace luego de la censura del Gabinete de Pedro A. del Solar. La cancelación de la deuda externa, la entrega de los ferrocarriles y el Contrato Grace fueron, sin duda, los grandes temas que agitaron la vida política del país. Como consecuencia de esos enfrentamientos, en 1890, el Partido Civil se apartó de Cáceres y postuló a Rosas contra Morales Bermúdez mientras Piérola y sus partidarios eran apresados y perseguidos.

Fueron igualmente difíciles las relaciones del Congreso con Morales Bermúdez. El Motín de Santa Catalina que provocó una feroz represión a un costo de más de 20 vidas determinó la dimisión del Gabinete de Mariano Nicolás Valcárcel y la censura de su sucesor Federico Herrera. A partir de entonces, las relaciones se hicieron más tensas y difíciles aún. A la política represiva del gobierno contra sus opositores y, de modo especial contra el periodismo se sumó la disolución de las Municipalidades elegidas y su sustitución por Juntas de Notables. El clima se tornó más difícil aún a raíz

que el gobierno agitó y alentó la idea de un plebiscito para licenciar al Congreso. La sospecha motivó, entre otras causas, la censura del Ministro Pedro José Zavala y la renuncia del Gabinete Jiménez del que formaba parte. En razón de las discrepancias surgidas en torno a los efectos del voto de censura, el Congreso aprobó y el Ejecutivo le devolvió un Proyecto por el que se prohibía al Presidente despachar con Ministros contra los cuales se hubiera aprobado un voto de censura.

3. LEGISLATIVO-EJECUTIVO EN EL MILITARISMO BUCROCRÁTICO Y TECNOBUROCRÁTICO.

¿De qué relaciones Legislativo-Ejecutivo podría hablarse en los 18 años en que el militarismo burocrático (1936-39, 1948-50 y 1962-63) y el militarismo tecnoburocrático (1968-80) prescindieron del Congreso? Hay por cierto diferencias formales entre los regímenes de Benavides, de Odría, de la Junta Militar de 1962-63 y de Velasco. El rasgo común es precisamente la inexistencia o, mejor aún, la usurpación de la competencia legislativa del Congreso por los autócratas de turno. No cabía pues relación alguna.

4. LEGISLATIVO-EJECUTIVO EN LOS NEOPRESIDENCIALISMOS O EN LAS AUTOCRACIAS DE APARIENCIA CONSTITUCIONAL.

Durante 27 años en los últimos 70, (1919-1930; 1932-36; 1939-45 y 1950-56). Leguía, Sánchez Cerro, Benavides, Prado y Odría simulaban regímenes democráticos. El Congreso, fedatario y caja de resonancia de los caprichos de los déspotas de turno, servía como instrumento para legitimar su arbitrariedad. Los representantes estaban atados no sólo por su turbio origen electoral (excepto el Congreso de 1931) sino también por la intimidación. Las leyes de excepción entonces vigentes, impedían toda forma de oposición incluso parlamentaria. La interdicción de la libertad sirvió así como un medio para asegurar la disciplina de los Congresistas del gobierno y provocó forzadas e inevitables adhesiones. Una rápida revisión de los diferentes regímenes lo demuestra.

Leguía puso en suspenso la Constitución de 1860 el 4 de julio de 1919 y jamás se sometió a las normas de la Carta de 1920 salvo en aquello que podía asegurar el ejercicio de su poder. El servilismo de los Congresos que le

acompañaron es hartó conocido. Tal vez un hecho anecdótico grafica esa situación: el Congreso censuró sólo a un Ministro en 11 años. La razón: no haber previsto las debidas "atenciones" a los Congresistas en una visita efectuada a una nave de la Marina en el Callao. Es igualmente conocida la ferocidad con que el régimen del oncenio persiguió a sus adversarios.

La mayoría del Congreso Constituyente de 1931 (que perdió legitimidad en enero de 1932 con la aprobación de la Ley de Emergencia Nacional), fue un típico ejemplo de inconsecuencia democrática. Luis Antonio Eguiguren, apartado de la Presidencia del Congreso desde la expulsión de 22 de sus miembros, advertía, premonitoriamente a sus colegas en mayo de ese año: "Temo que a la dictadura terminada el 22 de agosto de 1930 suceda una época mil veces peor, si subiste la incomprensión que hoy se ve dibujar en nuestro horizonte. El temor es mal consejero. La violencia no puede ser la norma de un Gobierno. La violencia llama a la violencia y así nunca tendremos un estado organizado, sino hordas o clases que se creen dueñas del país y no directores de su cultura".

En marzo de 1932, se había dictado la Ley 7717 por la que se declararon vacantes las Diputaciones de los representantes que -según el Oficio del Ministro de Gobierno Luis A. Flores de 29 de febrero de 1932- "resultaron comprometidos en el último complot revolucionario, y a quienes el Ejecutivo ha impuesto la pena de expatriación conforme a la Ley de Emergencia" "por habérseles sorprendido en el local del Congreso en franca rebelión contra el orden constituido, tratando de insurreccionar a las fuerzas de policía".¹³

La Ley de Emergencia Nacional fue utilizada por Benavides entre 1933-36 y posteriormente perfeccionada por la Ley de Normas de Seguridad y Defensa Social (8505). Manuel Prado gobernó con ambos instrumentos entre 1939 y 1945. Su gobierno, nacido de un escandaloso fraude, contaba también con una abrumadora mayoría adicta. El Diputado José Angel Escalante, en diciembre de 1944 expresaba muy gráficamente el clima imperante en ese Congreso. Decía: "Esta Cámara... ha actuado en forma unánime, de acuerdo en todo momento con la política del Poder Ejecutivo.

¹³ I.R. Echegaray C. "La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú" Págs. 901 y sigtes

“Y añadía: “La unanimidad de la Cámara, caso insólito en nuestra historia parlamentaria, se ha manifestado siempre solidarizada con el programa y la política del Gobierno”.

Odría, a su turno, en 1949 perfeccionó las normas de aquellas leyes de represión en la Ley de Seguridad Interior de la República (D.L. 11049) vigente hasta el 28 de julio de 1956.

En ese clima de temor, la relación Ejecutivo-Legislativo era, sin duda, fluida, diríase burocrática. El déspota no necesitaba ordenar; los congresales competían tratando de adivinar y anticipar la satisfacción de sus apetitos y caprichos. Los “diálogos”, típicos de la democracia, fueron sustituidos por un prolongado monólogo en el que el Congreso era sólo el eco permanente de la voluntad del Ejecutivo. Y así a las tensiones y conflictos de la siempre efímera vida democrática sucede una especie de paz octaviana turbada, con mucha y sorprendente frecuencia, por las querellas de los áulicos o el coro de la adulación. Desaparece, desde luego, el “diálogo con el electorado” que es ignorado o suplantado por el fraude; no cabe “diálogo alguno con los Partidos o las organizaciones sindicales” porque han sido proscritas o sufren sistemática persecución. Tampoco cabe con los grupos de interés o con los medios de comunicación social que, con muy honrosas excepciones, prefieren adherir y respaldar, invariable y servilmente a todos los gobernantes de turno.

B. LAS RELACIONES EN LOS REGÍMENES CONSTITUCIONALES

I. EL REGIMEN DE BUSTAMANTE Y RIVERO

Fue muy distinto por cierto el panorama en los regímenes constitucionales. Como lo ha recordado el Dr. Bustamante y Rivero, el “interés egoísta”, la insensibilidad de la extrema derecha y el sectarismo del APRA por igual, hicieron inviable el ensayo democrático de 1945. La intolerancia del APRA en el Congreso condujo a una crisis parlamentaria sin precedentes. La minoría se vio forzada a provocar el ausentismo que impidió el funcionamiento del Senado, y, con ello, el receso del Congreso a partir de 1947.

Bustamante, convertido virtualmente en un Presidente de facto, enfrentó una situación para la cual la Constitución de 1933 no proveía (como la de 1979) ningún mecanismo de solución. El APRA fracasó en su intento sedicioso el 3 de octubre de 1948. El Presidente Bustamante creyó hallar la solución en una Asamblea Constituyente que debía funcionar conjuntamente con el Congreso. La convocó en agosto de 1948. Ya era tarde, Manuel Odría, su ex-Ministro de Gobierno, puso fin al primer ensayo democrático que el Perú tentaba después de 25 años de despotismo.

Por cierto que el cuartelazo del 27 de octubre de 1968 no era inevitable ni indispensable. El Presidente Bustamante, sin más respaldo que su autoridad moral, puso al APRA fuera de la ley después de la insurrección aprista del 3 de octubre y acabó con su hegemonía y control en las Municipalidades y en la administración pública. Estaba pues en condiciones de restablecer el orden institucional. No era ese, el propósito de la extrema derecha que había cercado a Bustamante para retomar, con el control del poder político, el pleno manejo de la economía nacional.

El APRA creó las condiciones y proveyó, sin duda, los pretextos suficientes. Uno de ellos y tal vez el más notorio, excepción hecha de la violencia -y del control del aparato burocrático del estado- fue la obstrucción al Poder Ejecutivo. No sólo cuestionó, sino que negó al Presidente su competencia para observar las leyes e intentó cercenar sus atribuciones constitucionales en materia económica y financiera. Era demasiado para un país que había olvidado el hábito de discrepar y criticar a sus gobernantes y que hallaba normal que el Presidente decidiera por sí y ante sí y que el "orden" fuera férreamente impuesto por métodos policíacos. Así había ocurrido desde 1920.

En ese panorama, las relaciones Legislativo-Ejecutivo jugaron un papel decisivo aunque, desde luego, no exclusivo. Bustamante y Rivero había fijado (a través del llamado "Memorandum de La Paz") una plataforma mínima que debía fijarse como meta el Frente Democrático Nacional. Ese programa (en verdad, de transición y no muy ambicioso) perseguía convocar y lograr la convergencia de todas las fuerzas deseosas de asegurar duraderamente el orden constitucional. Esto es, crear condiciones de coexistencia entre todos los peruanos al cabo de 25 años de persecuciones y enfrentamientos.

El APRA que era el único Partido con cuadros y organización se había propuesto asegurar su hegemonía y lograr el control político social del Perú, mediante:

1) La politización partidaria de la administración pública, de las instituciones sociales fundamentales (sindicatos, gremios, asociaciones, etc.) de la educación y por ende de los jóvenes.

2) el uso del poder político y en especial de los mecanismos parlamentarios (y por supuesto de la administración incluyendo Municipalidades, Universidades, entidades públicas en general) para asegurarse el respaldo o la intimidación de la sociedad.

Para lograr esos objetivos, el APRA empleó básicamente tres medios:

a) una organización que partiendo de las "células" parlamentarias se extendía a toda institución o actividad incluyendo desde luego a la juventud y a las mujeres y, por cierto a los sindicatos sin excluir incluso a las instituciones castrenses.

b) una disciplina férrea; y

c) el uso de la violencia en todas sus formas (manifestaciones callejeras, agresiones físicas a personas e instituciones, publicaciones formales e informales).

El APRA creó sin duda zozobra en vastos sectores de la sociedad peruana. Provocó una reacción prejuiciosa y violenta especialmente de la oligarquía agroexportadora, el Ejército, de las clases medias y de los Partidos y grupos marxistas con los que disputaba el control de sindicatos, organizaciones populares y movilizaciones callejeras. No contribuyó pues al gran empeño bajo cuya inspiración naciera el Frente.

La irrupción del APRA -según Bustamante y Rivero- fue fulminante "en todas las instituciones, en todas las actividades públicas, y en todas las regiones del territorio". Aspiraba a gobernar en el Congreso sin asumir (cuando menos hasta 1946) ninguna responsabilidad en el Gabinete. Usaría pues, de las ventajas del poder sin perder la oportunidad de hacer oposición.

En realidad, el APRA controlaba la mayoría absoluta de ambas Cámaras y usó de su poder sin moderación y también con enorme prepotencia. Monopolizó la iniciativa y el debate parlamentarios con un sentido exclusivista que hizo ociosa la presencia de las minorías. Añadió a este hecho una desusada agresividad contra sus adversarios a través de "barras" que tanto dentro como fuera del recinto parlamentario sirvieron para amedrentar y enervar resistencias.

Decidido a gobernar desde el Congreso, el APRA "adoptó una actitud de autonomía y prescindencia" frente al Ejecutivo lo que impidió, por cierto, "una acción coordinada y constructiva". El fracaso del régimen era perfectamente previsible. No sólo por la interferencia política a la que Bustamante y Rivero tal vez atribuyó excesiva importancia (interpelaciones a los Ministros de Hacienda y Agricultura, designación y uso de Comisiones de Investigación en numerosas dependencias como mecanismos de amedrentamiento y control de la administración, solicitud abrumadora de informes a los Ministros, etc). Fundamentalmente, por la interferencia administrativa. Esa fue la técnica que el APRA utilizaría también en el primer gobierno del Presidente Belaunde.

El APRA demostró -según Bustamante- una inusitada actividad legislativa. Sus iniciativas, sin embargo, además de inconsultas eran demagógicas o se desentendían de su costo y, en todo caso, se adoptaban con total prescindencia de los planes o programas que el Poder Ejecutivo tuviera en ejecución y casi siempre respondían a propósitos partidarios indudables. Así por ejemplo -como lo recuerda el ex-Presidente- lejos de asegurar la elección popular de las Municipalidades (que se sostenía era muy complejo) se optó por las Juntas Municipales Transitorias. Se privó así al Ejecutivo de la posibilidad de designar Juntas de Notables y se despojó al pueblo su derecho a elegir sus gobiernos locales. El APRA logró así el control de las Municipalidades.

La Ley de Presupuesto (también entonces como entre 1963-68) fue utilizada para interferir, imponer y favorecer, de modo oculto y encubierto, a personas, instituciones, reparticiones, etc. y hasta para paralizar programas o hacer inviables determinadas políticas. Por cierto que las asignaciones presupuestales (efectuadas sin consulta con el Ejecutivo) se usaban demagógicamente y con fines político-partidarios (vg. aumentos al magisterio

nacional, subsidios a las Municipalidades, ascensos de categoría, cambios de ubicación burocrática, creación o supresión de cargos, etc, etc). No menos grave fue su interferencia en el régimen de promociones castrenses. Desconociendo las atribuciones del Ejecutivo resolvió (por exclusiva iniciativa parlamentaria) ascensos militares, reposiciones de personal retirado y, lo que es peor, modificó (sin la necesaria consulta) la Ley de situación militar generando un justificado malestar castrense.

Además de las controversias que suscitaron hechos como los anotados, la relación de los poderes resultó turbada por tres grandes temas: el Congreso Económico Nacional, el derecho de observación de las leyes y el receso parlamentario. El primero era visto como un intento corporativo y fascista de suplantación del Congreso en algunas de sus atribuciones y una usurpación de otras inherentes al Ejecutivo. El segundo se fundaba en una explicable deficiencia del texto constitucional. Pero, entrañaba un inequívoco propósito político: privar al Presidente de todo medio de resistencia a la hegemonía parlamentaria del APRA. El receso parlamentario -como está dicho- fue la respuesta tremenda de las minorías frente a la prepotencia del APRA. La intransigencia de ambas puso en peligro a la democracia como se ha señalado ya.

Las condiciones descritas y algunos hechos repudiados como el asesinato del Director del diario *La Prensa* y el levantamiento aprista del 3 de octubre facilitaron la acción de la plutocracia agroexportadora ansiosa de retomar el ejercicio del poder. El "clan de la ultraderecha" constituido -según Bustamante- "por capitalistas y hacendados que prosperaron a base del ejercicio directo o indirecto de la función pública" tuvo siempre al estado, prisionero de su poderío económico. Taimada, egofista y medieval temía los cambios. Era el antiapra. Pero, en las antípodas estaba la extrema izquierda comunista. Y así el régimen democrático "entre dos fuerzas inconciliables y combatido por las dos: el APRA empeñada en la captura total del poder y la derecha extrema.. anhelosa del.... estrangulamiento de las libertades públicas".¹⁴

¹⁴ J.L. Bustamante y Rivero. "Tres años de lucha por la democracia en el Perú" Págs. 20 y sgtes.

Al margen de los grandes problemas que Bustamante enfrentó es evidente que ni las Fuerzas Armadas ni los medios de comunicación (El Comercio, la Prensa, la Crónica) se esforzaron por afirmar el régimen democrático. Su antiaprismo cerró el camino a todo intento.

2. EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE MANUEL PRADO

Son muchas y desde luego justificadas las objeciones que pueden y deben formularse al régimen instaurado en 1956. La prisión fugaz y el absurdo procesamiento de Fernando Belaunde, la interdicción legal del Partido Comunista y las graves irregularidades cometidas en el Registro Electoral y en el Jurado Nacional de Elecciones entre 1961-62 empañaron su gestión. No podría decirse, sin embargo, que Manuel Prado, déspota entre 1939-45, lo fuera entre 1956-62.

En una hora ya tempestuosa en el Perú, Prado logró que el APRA y el Odrismo concertaran en torno suyo. El precio era fácilmente imaginable: la impunidad, esto es el "borrón y cuenta nueva" para la dictadura odrifista, la legalización del APRA y el mantenimiento del statu quo. Merced a esa transacción pudo constituir una sólida mayoría parlamentaria de odrifistas, "independientes" amigos del APRA y de Prado que se organizaron en el Movimiento Democrático Pradista.

El Perú asistió entonces a una inusitada experiencia: la convivencia. Una brillantísima minoría parlamentaria integrada por Acción Popular, la Democracia Cristiana y el Partido Social Progresista, impidió que el régimen desembocara en un nuevo despotismo. No pudo lograr -como se proponía- la sanción de la dictadura odrifista ni el inicio de un proceso de renovación de las estructuras tradicionales del país. Pero, aseguró un libre y eficaz diálogo político que tuvo un enorme valor pedagógico en una hora en que la entonces legendaria subversión castrista, sugestionaba a las juventudes del Continente como vía alternativa frente a las dictaduras y a las democracias latinoamericanas.

Prado ejerció, sin ninguna duda, un firme y resuelto liderazgo de su mayoría parlamentaria la que además mantuvo una notable disciplina política y de voto a lo largo de todo el régimen. Gobernó con firmeza y administró el país dentro de la más ortodoxa tradición peruana. Pero, la experiencia fue

útil. Reveló las insuficiencias del juego democrático. No bastaba la libertad o el diálogo, el equilibrio fiscal, el incremento de la producción o las exportaciones. La democracia debía sintonizar con las grandes aspiraciones de progreso colectivo, asegurar un mínimo de bienestar y garantizar el destino de todos y, en especial, de los sectores más deprimidos de la sociedad. Prado no estaba en condiciones de iniciar ese empeño histórico que requería transformar las estructuras económicas y sociales del Perú.

3. EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE FERNANDO BELAUNDE

Las elecciones de 1962 (que las FF.AA. tacharon de fraudulentas) no dieron un claro vencedor. La elección tendría que hacerse por el Congreso. Haya decidió respaldar a Odría, el tercero (y muy rezagado) en la discordia. El 18 de julio de 1962, se produjo el golpe de estado. Un año después Haya y Odría, disputaban la Presidencia con Belaunde. Aquellos representaban el "continuismo"; éste, encabezando la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana encarnaba la "renovación". Así era en efecto. Su programa incluía 5 reformas estructurales fundamentales (agraria, de la empresa, tributaria, educacional y de la estructura del estado). Junto a ellas se habían previsto además, políticas sustantivas de modernización en actividades y sectores fundamentales. Eran la revolución, es decir, la democratización y descentralización del crédito, el desarrollo integral de la Amazonía; un amplio y sistemático plan nacional de vivienda; una política de cooperación popular y un vasto plan nacional de salud, etc, etc.

Los propósitos eran clarísimos: transformar, modernizar y democratizar para crear una sociedad sin odios y sin privilegios mediante una más justa distribución de la riqueza y una sustantiva elevación de la calidad de vida de la población y, en especial, de los sectores más deprimidos.

Pocas veces en su historia, el Perú vivió una hora de esperanza y optimismo mayor que en 1963. Un proceso electoral inobjetable, un genuino caudillo popular y un programa de radicales pero indispensables reformas estructurales justificaban aquella ilusión. Una vez más la extrema derecha y el APRA, esta vez asociadas franca y abiertamente, se empeñaron en cerrar el camino a la indispensable transformación estructural que el Perú requería. Por desventura, lo lograron en alguna medida.

En cien días destellantes, el Perú dio un vuelco gigantesco en su historia. En agosto, recuperó, para el estado, su derecho de administrar y disponer de las rentas fiscales que los Bancos privados usufructuaban, desde principios de siglo, a través de la Caja de Depósitos y Consignaciones. Nació así el Banco de la Nación.

Hasta noviembre de 1963, la Municipalidad había sido siempre y en toda época el último tentáculo del poder central y el más eficaz instrumento del absolutismo presidencial a nivel local. A la Municipalidad burocrática sucedió la Municipalidad democrática. Sin ruido ni efusión de sangre se había operado una verdadera revolución política. Por vez primera en la historia, todas las provincias y todos los distritos del Perú, sin excepción alguna, elegían sus gobiernos locales, por sufragio directo, con verdad electoral y sin proscritos políticos. El propio 28 de julio de 1963, Belaunde había renunciado y el pueblo había ganado el derecho a elegir a algo más de 15,000 ciudadanos entre alcaldes y regidores. El poder no sólo se descentralizaba, también se democratizaba. El Estado se reconciliaba con la Nación.

Pero, era indispensable que el Perú se reconciliara consigo mismo. No lo haría jamás sin encarar los problemas del indio y de la tierra. La conquista sometió al indio a una servidumbre que la República no liquidó en 150 años. La democratización del Perú tenía que comenzar por fulminar la dominación interna, es decir, la sujeción del indio a la tierra, al ponqueaje y los regímenes serviles de trabajo. Diez días después de instalado el gobierno y antes aun que el Gabinete expusiera la Política general, el Poder Ejecutivo remitía el proyecto que daría origen a la Ley de Reforma Agraria N° 15037. El Perú comenzaba a reconciliarse con la Nación. Se abría así el camino para la creación de una nueva nación; una nación de hombres, de veras libres, y dueños de su destino. El APRA-UNO se dieron maña para frustrar el proceso: excluyeron los grandes latifundios de la oligarquía agroexportadora y negaron recursos presupuestales a la Oficina Nacional de Reforma Agraria.

Los cambios en marcha requerían una nueva dinámica social y una diferente inspiración ética. A ese fin servirían la creación de Cooperación Popular y el relanzamiento de la educación popular sin precedentes y sin parangón posterior. Aquel programa no sólo revalorizó el legado ancestral

andino de la ayuda mutua sino que proveyó de medios a las Municipalidades de las aldeas y provincias más deprimidas del Perú para iniciar lo que Belaunde denominó "la emancipación de los villorrios" y que no era sino la posibilidad de que los pueblos y comunidades ejecutaran los proyectos de los que podía depender su desarrollo y bienestar.

La expansión de los servicios y oportunidades educativas¹⁵ desencadenó una verdadera revolución social que pudo y debió orientarse creadoramente a través de una apropiada descentralización y de un desarrollo adecuado del interior del país. Lejos de ello, en la década del 70, se acentuó la centralización y se abandonó las provincias a su suerte. La colectivización de la tierra y la estatización de la economía destruyeron el aparato productivo nacional, provocaron la migración rural y un acelerado proceso de urbanización que han sumido al Perú en la más profunda crisis de su historia. El esfuerzo colosal y pionero de la Marginal de la Selva que creó un nuevo escenario histórico en el Perú fue abandonado como lo fueron los esfuerzos descentralistas de las Corporaciones y los Parques Industriales. Con ello, el interior del Perú volvió a languidecer. Expresiones de ese esfuerzo (aún supervivientes) son los parques industriales de Arequipa y Trujillo que significaron un verdadero aporte a la descentralización económica.

Por diferentes y hasta encontradas razones los Partidos de la Coalición APRA-UNO no estaban dispuestos a tolerar un gobierno que arrebatara, a uno, sus banderas, e, impedía, al otro, proteger los intereses a los que servía fielmente. Derrotada en el proceso electoral municipal, la Coalición se tomó la revancha censurando al Presidente del primer Consejo de Ministros antes que cumpliera seis meses en el cargo. El pretexto: la tolerancia gubernativa con las "invasiones" de tierras que las fuerzas marxistas promovieron en su afán de no perder la "iniciativa" en el proceso agrario. A partir de entonces, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo se tornaron difíciles y ásperas. Algunos hechos las grafican: la censura de casi una decena de Ministros, el entorpecimiento sistemático de las iniciativas del Ejecutivo y, sobre todo, su renuencia a crear nuevos recursos tributarios para financiar el Presupuesto lo que condujo, en 1967, a una muy aguda crisis fiscal.

¹⁵ El gasto en educación en 1965 era equivalente al 5.1% del PBI, por encima de los países subdesarrollados. Entre 1960-65 los gastos en educación subieron en 85% hasta constituir el 33% del presupuesto. El número de los estudiantes creció en 50% y de maestros en 67%.

La hostilidad del Congreso que funcionó casi permanentemente a lo largo de los cinco años debilitó al régimen. Frente a su evidente deterioro, en agosto de 1968, se intentó una fórmula de conciliación nacional: el llamado Gabinete "conversado" del Dr. Oswaldo Herculles. Una vez más, era tarde. El 3 de octubre de 1968, el Presidente Belaunde era depuesto por una pretendida revolución de la Fuerza Armada que 12 años después terminaría en ruidoso y ruinoso fracaso.

La Coalición remozó y perfeccionó los mecanismos de obstrucción empleados por el APRA entre 1945-47. Es decir, hizo un manejo arbitrario e irracional del presupuesto, provocó permanente inestabilidad política y agitó el descontento generado por su propia acción. A todo ello se sumó que sus actividades se cumplieran con total prescindencia de los planes y políticas del Poder Ejecutivo.

Como en 1945-47, la Coalición legisló tratando de atender (sin una razonable priorización) toda demanda popular "con cargo al presupuesto" o "encomendando al Ejecutivo su cumplimiento". Paralelamente desgravó o favoreció a los grandes sectores productivos otorgándoles incentivos tributarios, desgravaciones arancelarias, liberaciones de derechos, etc., etc. El incremento del gasto y la reducción radical de ingresos provocó un creciente déficit presupuestal que la Coalición se negó a cubrir mediante nuevos ingresos tributarios que el Ejecutivo demandó persistentemente tanto porque era parte de la Reforma Tributaria prevista, como por los requerimientos inmediatos del déficit fiscal. Con enorme cinismo - como lo recuerda Julio Cotler- la Coalición y el APRA sostenían "que tales medidas castigarían los presupuestos familiares".¹⁶

Una evidencia palmaria de la inestabilidad creada se halla en esta comprobación que hace el mismo Cotler. Belaunde designó 178 Ministros en 5 años; cambió 94 y modificó la composición de 6 Gabinetes, lo que equivale a haber nombrado 36 Ministros, en promedio por año, o lo que es lo mismo, haber cambiado cada año 3 veces su cuerpo ministerial. Un otro hecho adicional: entre setiembre de 1967 y octubre de 1968 se sucedieron

¹⁶ J. Cotler: "Clases, estado y nación" pág. 372

5 diferentes gabinetes ministeriales. En todos esos casos la crisis derivó de la resistencia de la Coalición a aceptar la creación de ingresos tributarios para sanear las finanzas públicas.

Pedro Pablo Kuczynski examinando aquella experiencia ha escrito lo siguiente:

El liderazgo político no depende sólo del Presidente. El papel del Congreso es vital. En el Perú de 1963, el papel del APRA dentro del Congreso fue tan importante como los deseos de Belaunde y su partido. Respecto a la mayoría de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, la posición del APRA fue negativa y no ofrecía alternativas importantes. La repetida oposición del APRA a una redistribución significativa de la tierra, a la Cooperación Popular y, especialmente, a una tasa de tributación más alta y más progresiva, hizo muy difícil para el gobierno iniciar las reformas sociales que había deseado, genuinamente, en 1963. La frustración de no poder hacer mucho, así como los problemas financieros que comenzaron en 1966, disminuyeron el empuje original del Presidente y su gobierno.¹⁷

La crisis económica desatada en 1967 (y prontamente superada en los meses finales de 1968) fue consecuencia de una sistemática obstrucción parlamentaria. Esta provocó como en 1948, la quiebra del orden democrático. Aportó el pretexto necesario.

4. LAS RELACIONES LEGISLATIVO-EJECUTIVO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1979

La forma de elección del Presidente (por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos), el robustecimiento de las atribuciones normativas del Presidente (titular, tradicionalmente, sólo de la potestad reglamentaria) la racionalización del voto de censura y la interpelación, y la restricción de la iniciativa e ingerencia parlamentarias en el manejo presupuestal contribuyeron a enmendar, de modo sustantivo, las relaciones Legislativo-Ejecutivo bajo la Constitución de 1979. Veamos por qué.

¹⁷ PP. Kuczynski: *Democracia bajo presión económica* (Pág. 301).

La elección del Presidente exige, en la Constitución de 1979, mayoría de los votos válidamente emitidos, en primera elección. El requisito, en condiciones normales, provoca una inevitable polarización que influye en la composición de las fuerzas parlamentarias, no obstante el sistema electoral (proporcional, plurinominal, en distrito único para el Senado y múltiple para la Cámara de Diputados). Así aconteció con los Presidentes Belaunde y García que, sin alcanzar ese difícilísimo tope, lograron su elección con sustantivo y sólido respaldo parlamentario.

Ambos ejercieron (desde luego con sus conocidas diferencias de estilo y tradición democrática) el liderazgo de sus mayorías parlamentarias. Estas, a su turno, mantuvieron una firme disciplina política y de voto lo que provocó un explicable alejamiento de sus bases de sustento popular en la medida en que el Poder Ejecutivo fue sufriendo el natural desgaste del poder. Más aún. Se las acusó de haber sido impermeables a la crítica y a sus muy variables tendencias. Esas mayorías, sin embargo, permitieron a los Presidentes Belaunde y García gobernar con relativa normalidad en sus respectivos períodos tal como había acontecido con el Presidente Prado en el suyo bajo la Carta de 1933, entre 1956-62. Las oposiciones de ambos revelaron, en cambio, una enorme incapacidad de concertación. Siempre les fue muy difícil concordar pliegos interpelatorios y forzar la concurrencia de los Ministros no obstante requerirse apenas el voto conforme del tercio de los Diputados hábiles.

Hay la sensación de que el sistema de elección del Presidente ha robustecido su tradicional omnipotencia en sus relaciones con el Consejo de Ministros, con el Congreso y también con el electorado. Depende, por supuesto, como en los Estados Unidos, de quién ejerza la función. El Presidente Belaunde se atuvo a la tradición. Dejó gran libertad de iniciativa al Consejo de Ministros en el manejo de esas relaciones. Hizo un régimen presidencial con "la cubierta de un Primer Ministro", como diría Juan José Linz. García se caracterizó, en cambio, por un enorme protagonismo personal. Privilegió, por cierto, la relación directa con el pueblo a través de los denominados "balconazos", intentó institucionalizar el diálogo con ciertos grupos sociales (los rimnacuy con campesinos o grupos indígenas) sin dejar de apelar a los Mensajes o alocuciones periódicas al país ni al contacto directo y frecuente con los medios de comunicación social. Los Ministros perdieron importancia política. Dejaron de ser órganos de

comunicación con el Congreso y la opinión pública y hay la evidencia de que muchas decisiones trascendentales como la estatización bancaria se adoptaron sin su conocimiento previo.

¿En qué medida influyeron la legislación delegada y de urgencia, en la concepción y en el ejercicio del poder presidencial a partir de 1980? Es difícil saberlo. No hay duda posible, en cambio, respecto de su significado en torno a las relaciones Legislativo-Ejecutivo. El debate producido, en la Cámara de Diputados, en octubre de 1980, para la dación de la tan controvertida ley de delegación de facultades legislativas N° 23230 definió los perfiles de lo que habrían de ser esas relaciones en la década siguiente en ese aspecto tan urticante y delicado.

Ni la oposición (que había redactado la Constitución) ni los adversarios del Gobierno (legos y académicos) quisieron entender que la legislación delegada y, los mal llamados "Decretos supremos extraordinarios" o de "urgencia" habían acabado con el tradicional monopolio normativo del Congreso. A partir de 1980, era perfectamente constitucional y racional que el Congreso compartiera con el Presidente sus atribuciones legislativas. La radical e intransigente oposición del APRA y de la Izquierda marxista causó innecesario menoscabo a la institución al momento mismo de nacer. La legislación delegada aparecía (y aparece aún) a ojos del pueblo como una suerte de usurpación del Ejecutivo o de indebida abdicación del Legislativo. So pretexto de las "leyes orgánicas" se sembró dudas, incluso, respecto de la constitucionalidad de algunas delegaciones. Y así, se contribuyó a desprestigiar al Congreso que aparecía, en todos los casos, declinando o evadiendo el ejercicio de su más característica atribución. Los excesos censurables cometidos, particularmente en los gobiernos de García y Fujimori justifican, sin embargo, algunas críticas. La falta de transparencia en la formación de la ley permite gruesos y hasta inmorales "contrabandos" que jamás se producirían con el debate parlamentario.

Resulta sorprendente comprobar cómo no se puso igual atención en los llamados "decretos de urgencia". Muy tardíamente todos percibimos que, con ellos, se había operado ya una irracional "deslegalización", cuya amplitud quedaba librada, por entero, al arbitrio del Poder Ejecutivo y no a reserva formal de la Constitución como acontece en la Carta francesa de 1958. Dictados con absoluta prescindencia del Congreso (que no autoriza

su dación ni convalida su vigencia) tampoco son justiciables ante ningún órgano jurisdiccional. Son en el fondo, unos "ukases" legislativos muy apropiados para cualquier despotismo. Han debilitado, sin duda, la posición del Congreso y tenían que provocar, como que suscitaron, apasionadas controversias. La solución sin embargo, era y es relativamente simple. Hay que consagrar la legislación de urgencia. Basta sustituir el artículo 188 de la Constitución con un texto análogo al que contiene el artículo 86 de la Constitución española. Ambas instituciones quedarían racionalmente reguladas. Lamentablemente, se optó por una solución puramente legislativa: la denominada Ley de Control Parlamentario que provocó, explicables roces y conflictos con el Ejecutivo.

5. LAS RELACIONES LEGISLATIVO EJECUTIVO BAJO FUJIMORI

Ha sido muy distinto por cierto el caso de Fujimori. Con el 24% de los sufragios en la primera vuelta electoral, requirió del voto del APRA y de los Partidos marxistas para acceder a la Presidencia en la segunda elección. Estos mismos le prestaron su respaldo para que su Partido -tercera minoría en el Congreso- asumiera la dirección de las Mesas Directivas en ambas Cámaras. Ellos también permitieron que algunos de sus militantes o aliados integraran sus Gabinetes ministeriales prácticamente hasta el 5 de abril. No fue diferente la conducta de la gran mayoría de los Partidos. La enorme crisis económica y social que agobiaba al país, la violencia terrorista y el narcotráfico exigían un mínimo de concertación cuando menos, en el plano parlamentario. El Congreso, en su afán de colaboración, declinó funciones de fiscalización que debió ejercitar con mayor celo en defensa de los fueros parlamentarios y de la Constitución que el Gobierno violó impunemente.

Fujimori, en efecto, no obstante usar y abusar del gratuito respaldo que recibió, desbarató todos los intentos de diálogo y provocó deliberadamente la confrontación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. La legislación delegada, la "observación" de las leyes y la violación sistemática de la Constitución le permitieron alimentar esa discordia y torpedear, una y otra vez, todo entendimiento razonable. Es muy claro ahora que su conducta obedecía a una estrategia bien definida. Estaba creando una situación que serviría de pretexto de algún modo, a la sedición ya en marcha con la complicidad de los comandos de las Fuerzas Armadas.

Se acusa a García de haber abusado del famoso inciso 20) del artículo 211 de la Constitución por haber expedido algo más de 1,350 de los mal llamados "decretos de urgencia". El Presidente Belaunde, había recurrido a ellos (según se dice) en algo más de 650 oportunidades. Fujimori, en 18 meses, expidió 570 Decretos de urgencia; casi tantos como el Presidente Belaunde y cerca de la mitad de los dictados por el Presidente García Pérez. No fueron menores sus excesos en materia de "observación" de las leyes. Como lo ha hecho notar el Dr. César Delgado Guembes, en 22 meses "observó" 36 proyectos, 2 menos que el Presidente Belaunde en 5 años y algo más de la mitad que el Presidente García en el mismo lapso. Pero no sólo eso. Observó también (en discutible ejercicio de la atribución constitucional y en todo caso utilizando un procedimiento desleal con el Congreso) las Leyes Anuales de Presupuesto de 1991 y 1992 y, en el colmo de la irracionalidad y la provocación, "observó" hasta las leyes que el Congreso dictó para rectificar los decretos legislativos que excedieron o extralimitaron las delegaciones de facultades legislativas otorgadas por el Congreso. Detengámonos algo en este punto.

En 1991, concluida ya la Legislatura, observó tres artículos y procedió luego a promulgar, desde luego mutilada, la Ley Anual de Presupuesto. Al año siguiente, observó 40 artículos de la Ley Anual respectiva. En el primer caso, el Congreso, en gesto sin precedente histórico, se "autoconvocó", derogó la frita ley y promulgó la que había aprobado. Días después, Fujimori "suspendía, impunemente, la vigencia de los artículos observados creando un nuevo incidente. En 1992, frente a la evidente contumacia del Ejecutivo, el Congreso, cortó por lo sano: desestimó las "observaciones" y declaró que la Ley Anual no era susceptible de observación. No puede serlo, en efecto, por su naturaleza, forma y órgano de aprobación, distintas, por entero, a las de las leyes ordinarias. Pero, Fujimori no cejó en el empeño.

No obstante disfrutar, en proporción, de mayor número de delegaciones legislativas que sus predecesores, Fujimori desencadenó una abierta campaña de desprestigio contra el Congreso. Atribuía a éste la intención de impedirle gobernar y administrar el país. Usó de este mismo argumento incluso para "observar" las leyes con que el Congreso derogó o rectificó las extralimitaciones en que había incurrido el Ejecutivo en ejercicio de tales delegaciones. Pretendía, pues, sustituirse al Congreso en su derecho de establecer el verdadero sentido de sus intenciones y voluntad. Estos hechos

provocaron diversos incidentes. Uno de ellos motivó que el Senado rechazara expresiones "que descalifican moralmente a su autor" y que se virtieron en instituciones y ceremonias castrenses. El conflicto había llegado a su clímax. La Ley de Control Parlamentario sirvió muy eficazmente para que los sediciosos (o sus defensores oficiosos) intentaran una muy cínica explicación de la quiebra del orden constitucional.

Era un secreto a voces que, antes aun de producirse diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, las cúpulas castrenses en evidente complicidad con Fujimori, conspiraban contra el régimen democrático. El General retirado Cisneros Vizquerra, en junio de 1990, ya había sugerido la necesidad de integrar "orgánicamente" a la Fuerza Armada y a los medios de comunicación social en una estructura formal de poder frente a la falta de respaldo político-partidario de Fujimori. Favorecieron eficazmente esos designios la asombrosa e inexplicable tolerancia del Congreso que no castigó las repetidas violaciones de la Constitución ni fiscalizó, como debía, la conducta del Poder Ejecutivo. Cuando el Congreso intentó hacerlo mediante la Ley de Control Parlamentario ya era muy tarde. Los áulicos del régimen de facto sostendrían, con enorme cinismo, que esa ley fue un "golpe de estado" que justificó, nada menos, que el "contragolpe" del 5 de abril.

II. LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA PERUANA.

¿Cuáles son las causas que han determinado el peculiar rumbo de nuestro proceso constitucional y, más específicamente, las difíciles relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo? La respuesta, al parecer, está en lo que podría denominarse "las tendencias estructurales de la política peruana" y, naturalmente, en el "sistema político constitucional" del país. Las primeras sirvieron y sirven aún de inspiración al proceso político peruano; el segundo, ha determinado la forma de estado, la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos.

Tres tendencias que han actuado como fuerzas de impulsión o de inercia, según los casos, han presidido el desenvolvimiento de la vida política del Perú. Ellas son:

- (1) el despotismo y el autoritarismo en las relaciones político-sociales;
- (2) la incongruencia entre los textos y la realidad; y
- (3) la concentración y centralización del poder en todas sus manifestaciones.

Esas "tendencias" han impedido que las más caracterizadas instituciones del sistema político peruano alcancen sus fines dentro de un mínimo de racionalidad. Así, la concentración y centralización (que no se examinan en este ensayo) han impedido, en unos casos, el nacimiento o, en otros, la consolidación del estado unitario descentralizado que el Perú requiere para el desarrollo armónico y equilibrado de sus diversas regiones y para una racional difusión del poder. La mentalidad despótica inspiró el absolutismo presidencial y fomentó la confrontación antes que el diálogo como mecanismo de relación entre los actores del proceso político peruano (partidos, gobernantes, gobernados y electorado). Finalmente, la incongruencia entre los textos y la realidad explica por qué nuestras Constituciones, lejos de servir de freno han legitimado y afirmado, formalmente, un proceso de creciente acentuación del absolutismo presidencial. Veamos.

1. DESPOTISMO Y POLARIZACIÓN

El despotismo (que Burdeau llama "autoritarismo") es una tendencia profundamente arraigada en la conciencia colectiva del Perú. Como lo ha hecho notar el maestro francés, es un fenómeno psicológico, económico, sociológico y también político. Se nutre de una filosofía pesimista que rechaza el valor de la libertad, menosprecia la dignidad de algunas personas y desconfía de la inteligencia. Expresa, por otro lado, una mentalidad que, en el Perú, es inherente a su "sistema de dominación social" y que, fundado en sordos pero inocultables prejuicios raciales, ha dividido dramáticamente a la sociedad peruana y ha determinado las desigualdades que se advierten en sus estructuras económicas y sociales. Ese sistema (que toleró la esclavitud y la servidumbre durante largo tiempo después de la emancipación) impidió el nacimiento y desarrollo de una "cultura de la libertad" y fomentó más bien, el "culto de la arbitrariedad". Este no sólo cohonesto sino que legitima y hasta exalta el despotismo so pretexto del "orden", de la "seguridad" o de la necesidad de una suerte de "tutela" sobre una sociedad a la que se imagina impreparada para administrar su destino en un régimen de libertad.

Ese sentimiento (perceptible incluso en los regímenes constitucionales) despoja a los "diálogos" que implica el juego democrático de su carácter conciliador y constructivo. Así, las relaciones entre Partidos y electorado, y entre gobernantes y grupos sociales y económicos se convierten en una oportunidad de confrontación y de violencia antes que de concertación y concordancia. Es esa misma mentalidad la que induce a algunos (civiles y militares) a rechazar o desdeñar el valor de ciertas reglas mínimas que todos deberían respetar para acceder y ejercitar el poder y, desde luego, para asegurar la convivencia pacífica de todos. La precaria vida constitucional del Perú, la violencia y la intolerancia en las relaciones políticas e incluso entre los órganos y agentes del poder se explican, en gran proporción, por ese sentimiento que polariza inevitablemente a la sociedad peruana y dificulta su desarrollo democrático.

2. LA INCONGRUENCIA ENTRE LOS TEXTOS Y LA REALIDAD

No menos perturbadora ha sido la **incongruencia entre los textos y la**

realidad. Se ha exagerado, sin embargo, su influencia. Se ha intentado usarla como pretexto para explicar y hasta justificar la quiebra del orden constitucional. Pero, ha servido también para legitimar tendencias que la Constitución debía enmendar en obsequio de la realidad o de una elemental racionalidad particularmente en el ejercicio del poder.

Fue utópica, en verdad, la Constitución de 1823. No poseía mecanismos apropiados para asegurar un gobierno eficaz. Fue pues responsable del desorden inicial. No lo fueron, en cambio, las Constituciones de 1828, 1839 y 1860. Sin embargo tampoco permitieron un razonable desarrollo constitucional. ¿Cómo responsabilizar en tales casos a los textos de la cerril indisciplina, del menosprecio de los valores éticos, de la arbitrariedad y del despotismo que vivimos bajo tales Constituciones?

Los textos que alucinan y engañan, en veces, son (o pueden ser también) cómplices de la irracionalidad. Pueden cohonestar excesos o convertirse en patentes de corso o en coartadas de la arbitrariedad. Eso ha acontecido con nuestro régimen de gobierno y con su más acusado rasgo que es el absolutismo presidencial.

La realidad y la razón exigían ajustar las atribuciones presidenciales a su más conspicuo modelo como un medio de moderar y limitar los excesos con que la realidad (o la arbitrariedad presidencial) había desconocido los límites constitucionales. Muy lejos de ello y en un persistente proceso que se inició en la Carta de 1920 y que aún no concluye, nuestras Constituciones fueron incrementando las atribuciones presidenciales con algunas que corresponden al Jefe de Estado en un régimen parlamentario. Paralelamente, y, en aparente compensación, se incorporaron a nuestro régimen nuevas y diferentes instituciones parlamentarias. Estas a su turno, servirían luego de pretexto para acentuar irracionalmente otra vez, las atribuciones presidenciales. Y así los textos, lejos de moderar han facilitado los excesos de la arbitrariedad (presidencial y parlamentaria) y han terminado por configurar un régimen irracional de exceso presidencial y de exceso parlamentario. Era y es natural que tal régimen no ofreciera condiciones propicias para una armónica relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

III. LA ESTRUCTURA POLITICO CONSTITUCIONAL

Nadie duda que las relaciones Legislativo-Ejecutivo dependen, fundamentalmente del "régimen político" en general, y de manera específica, de las **formas de estado y de gobierno, del régimen electoral y del sistema de partidos**, de su número y hasta de su disciplina interna.

A. A FORMA DE ESTADO

El Perú optó muy tempranamente por la forma unitaria de estado y nunca se ha apartado de ella excepto durante la efímera Confederación con Bolivia (1833-36). Derrotadas las ideas de Sánchez Carrión en la Constituyente de 1822, el federalismo pasó a ser una utopía que algunos pocos han agitado, muy de tarde en tarde, (Piérola, Augusto Durand, Manuel Jesús Gamarra, Atilio Sivirichi, Javier Ortiz de Zevallos) Pero, del mismo modo que el carácter unitario del estado es parte de la tradición histórica del Perú, lo es también el centralismo. Para evitarlo, casi todas las Constituciones diseñaron fórmulas que no llegaron a ponerse en vigencia o que fracasaron ruidosamente. Las de 1823, 1828, 1834 y 1856: Juntas Departamentales; la de 1920: Legislaturas regionales; la de 1933: Concejos Departamentales; la de 1979: Gobiernos Regionales. Es de notar que la Carta de 1860 que guardó silencio sobre el tema, permitió hasta dos diferentes ensayos: los Concejos Departamentales de 1873 inspirados en la Ley de Municipalidades de Francia de 1871 y las Juntas de Descentralización Fiscal de 1886.

El fracaso de tales experiencias es perfectamente explicable. La descentralización marcha a contrapelo de dos de las más acusadas tendencias de la política peruana (el despotismo y la centralización y la concentración del poder), y es que la descentralización es una forma de "democratizar" el poder.¹⁸ Crea cauces de participación popular en el gobierno de la sociedad estatal. Multiplica las instancias de representación, participación, discusión y resolución. Alivia, de consiguiente, las tensiones y conflictos entre los órganos centrales, es decir, reduce las áreas de encuentro, controversia y conflicto entre Legislativo y Ejecutivo. De allí la importancia que la

¹⁸ Desmiente la teoría de Bourricaud según la cual el Perú era un conjunto de unidades regionales. De haberlo sido, habría tenido éxito la descentralización.

descentralización posee también para hacer más fluidas, racionales y equilibradas las relaciones de los órganos centrales además de contribuir a democratizar la sociedad. La descentralización, así riñe sin duda con el absolutismo presidencial y, en ese sentido contraría una incoercible y hasta ahora insuperable tendencia política.

Hay un otro factor (por lo general nunca apreciado suficientemente) que no hace relación con la **estructura orgánica** sino con el **dinamismo estatal**. Ese factor ha contribuido a dificultar las relaciones Legislativo-Ejecutivo. Es la **mentalidad** que inspira la organización y la actividad del aparato estatal y, en especial, de la administración. Una y otras difieren según que se inspire en una mentalidad burocrática, tecnocrática o tecnoburocrática.

Norberto Bobbio ha dicho que democracia y tecnocracia son excluyentes. La tecnocracia reserva para el técnico y niega al "lego" (ciudadano o no) el derecho a adoptar decisiones". La tecnocracia se inspira en un "logos" técnico o pretendidamente científico.¹⁹ Los problemas, desde la perspectiva del tecnócrata, no admiten discusión. Deben fundarse en criterios técnicos que no son discutibles o en consideraciones prácticas que aseguren la "eficiencia" del acto. La tecnocracia es pues proclive a la autocracia. Por el contrario, Estado democrático y estado burocrático no están alejados. El burócrata se inspira en un "logos" jurídico. Todo problema puede y debe resolverse de conformidad con la ley aunque no sea necesariamente "eficaz" o práctico. La ley asegura igualdad, objetividad, honestidad en el ejercicio del poder. La democratización en realidad, indujo la burocratización. El Estado "benefactor" es un estado burocrático. Desde esa perspectiva, la desburocratización, en el fondo, persigue reducir el poder democrático en obsequio de otras demandas o "prioridades" técnicas: por ejemplo, primero, los propietarios, después los proletarios. Prima en un caso un logos jurídico (principio de legalidad), en el otro, uno de carácter técnico que busca sólo la eficacia. De ese modo, el quehacer estatal pero

¹⁹ N. Bobbio "El futuro de la democracia". Pág. 26 y siguientes. (Fondo de Cultura Económica).

sobre todo, administrativo, resultan condicionados por distintos principios que guardan coherencia con la inspiración general o la ideología del régimen político. Demás está decir que los regímenes despóticos privilegian siempre la organización tecnocrática o tecnoburocrática sobre la de carácter burocrático por su obvia repugnancia y menosprecio por las formas constitucionales y legales.

Desde luego que la dinámica de la administración influye en las relaciones Legislativo-Ejecutivo; de modo especial en dos aspectos fundamentales: uno, en lo concerniente al ejercicio de la legislación delegada y, otro, en lo relativo al ejercicio de la fiscalización y control, en general y en especial, por parte del órgano legislativo. Una administración burocrática cuida las formas y respeta los límites constitucionales y legales del mismo modo que admite el control administrativo o legislativo. Las tecnocracias y tecnoburocracias, en cambio, son, sistemáticamente reacias a él. Consideran que la fiscalización (administrativa o política) conspira contra la eficiencia y la técnica. Así aconteció, por ejemplo, en los primeros años que siguieron a la restauración democrática en el Perú en la década del 80. La tecnocracia creada por la dictadura militar, resistía, sordamente, la fiscalización política del Congreso.

B. LA FORMA DE GOBIERNO

1. LA FORMA DE GOBIERNO: DUDAS Y CONFUSIÓN

Nuestra forma de gobierno es sin duda desconcertante ¿Cómo denominar a este régimen de excesos? Los estudiosos no han logrado concordar criterios ni en ésta ni en la anterior Constitución.

Para los constituyentes de 1933, la Carta de ese año consagró un "parlamentarismo atenuado". A juicio de Manuel Vicente Villarán era "el punto más avanzado en la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario. Casi nada falta -decía- en la letra de la legislación para hacerlo posible". Chirinos Soto que le denominaba "impuro mixto", "weimariano" creía además que era "autoritario en la realidad histórica" y "parlamentarista en la teoría constitucional". Tiene -decía- elementos del presidencialismo y del

parlamentarismo. Es un régimen que participa de ambos sistemas. Parlamentarista en la teoría de la ley, en los textos, se orienta incuestionablemente hacia el presidencialismo en los hechos.

No es distinta la perplejidad de los estudiosos frente a la forma de gobierno prevista en la Carta de 1979. Para Humberto Nogueira Alcalá es un "presidencialismo parlamentario y de modelo semi-presidencial."²⁰ Chirinos insiste en que es un régimen mixto. Explica así su génesis. La fórmula vigente sería el resultado de "una actitud ecléctica" de la Asamblea Constituyente que evitó, por igual, una "actitud cínica" (que habría consistido en adoptar un sistema autoritario y presidencialista) así como una "actitud utópica" (que habría consistido en forzar los hechos para que se adapten a la letra parlamentarista de nuestras Constituciones). Sin embargo, ha sido y siguen siendo. La historia lo prueba.

El Dictamen de la Comisión Principal de Constitución hacía constar que las relaciones Legislativo-Ejecutivo se habían diseñado sobre un criterio "cardinal" que era: "reforzar la autoridad del Presidente de la República". Se declaraba que sus autores se habían esforzado para "restablecer... el equilibrio en favor del Presidente de la República". Esta era la razón:

"En nuestra vida constitucional los hechos son presidencialistas en tanto que los textos se presentan como parlamentaristas. En vez de avivar el conflicto entre los hechos y los textos, el legislador sensato debe propender a la armonía entre los unos y los otros".

El Presidente de la Comisión Principal reconocía que era "difícil explicar" el franco carácter "presidencialista" de la Carta. Y a guisa de (inexplicable) explicación recordó, en su fundamentación ante la Asamblea, que la Carta de 1933 intentó debilitar al Presidente (lo que era y es inexacto) y que a pesar de que, en 1979, "las circunstancias (eran) más graves que las de 1931 (se había) actuado al revés: reforzando el poder hegemónico".

²⁰ Raymond Aron considera que las dos originalidades "de la V República" no son finalmente sino la autoridad exclusiva del Presidente de la República en materia de política extranjera y de política militar y la decadencia de los parlamentarios, de su papel y de su prestigio en provecho, por un lado, de los administradores, de los funcionarios y maestros, y por otro, de los grupos de presión o de los representantes profesionales. "Ensayo Sobre las Libertades" Pág. 148.

Negando una evidencia, desmentida por el texto constitucional, afirmaba que el Poder Legislativo "aparece distinto (lo que es cierto) y acaso disminuido". Esto último no era ni es verdad. El Dictamen de la Comisión Principal lo desmentía al declarar que correspondían al Congreso las mismas atribuciones que "en anteriores Constituciones" lo que también estaba reñido con la verdad. Tanto el Congreso como ambas Cámaras, aunque por diversas razones, aparecen, más fortalecidas en la Constitución vigente respecto de las precedentes.

Sea lo que fuere, un hecho es evidente. El Perú adolecía ya en 1914 del absolutismo presidencial que denunció, vigorosamente, Víctor Andrés Belaunde. Un lustro más tarde el leguismo iniciaría (tanto en la vida política como en el texto de la Carta de 1920) el más intenso proceso de acentuación del poder presidencial. En 1931, la historia y la realidad exigían no sólo moderarlo sino ponerle fin. Lejos de ello, los textos constitucionales se empeñaron en consolidarlo.

No nos ha faltado ninguna de las piezas de la maquinaria del parlamentarismo -comprobaba la Comisión Villarán en 1931- sin embargo, a renglón seguido, demandaba fortalecer el Poder Ejecutivo. "El Poder Ejecutivo vigoroso no es sólo una necesidad del Perú; lo es hoy de todos los pueblos...". La violencia desatada en 1931, favoreció sin duda la tendencia al absolutismo autoritario en el Congreso Constituyente y se reflejaron en la Carta de 1933. El plebiscito de 1939 (que modificó, inconstitucionalmente, la Carta de 1933) perseguía acentuar más aún esa tendencia. Es cierto que la Carta de 1933 privó, provisionalmente, al Presidente, de su competencia de observar las leyes. No es menos verdad que flexibilizó, al extremo, la interpelación y el voto de censura. Paralelamente, sin embargo, robusteció el poder presidencial e hizo absolutamente irresponsable al Presidente. No tiene que extrañar, por ello, que un demócrata ejemplar como José Luis Bustamante y Rivero reclamara, en 1948, un Presidente con "poder incontestable de mando" y que en 1955 insistiera en esas ideas con gran vehemencia.²¹ Las ásperas confrontaciones

²¹ J. Bustamante y R. sostenía que "debe cuidarse de dotar al Ejecutivo de una ancha base de autoridad, de una inequívoca potestad de imperio. Frente al egoísmo y la prepotencia de las élites, y la indisciplina, es decir, frente a "la subversión y el privilegio" es legítima "la intervención reguladora y firme del poder". Tenemos, pues, que afirmar entre nosotros, el régimen presidencial. (Mensaje al Perú 1955) Edit. Univ. Págs. 47 y 48).

de poderes entre 1963-68 y la experiencia vivida con el régimen castrense en cuyo despotismo algunos creyeron descubrir "eficacia" condicionaron, esta vez, a la Asamblea Constituyente de 1978. Y así la Carta de 1979, una vez más, encontró pretextos para continuar un proceso de consolidación del absolutismo presidencial.

De este modo, por fin, un ligero recuento de los hechos contradice, abiertamente, la muy difundida tesis de Chirinos. Los textos (y por supuesto los hechos), esto es, la teoría y, la realidad han sido y siguen siendo persistente y crecientemente autoritarios desde la Constitución de 1920. Por ello mismo, no le falta razón a Domingo García Belaunde cuando sostiene que el nuestro es "un modelo presidencial disminuido o atenuado o frenado" porque "las grandes decisiones las tiene en última instancia el Presidente de la República, atemperado por controles políticos y en cierto sentido por la opinión pública y los Partidos políticos."

La irracionalidad de nuestro sistema hace igualmente incontrolable un hecho diametralmente opuesto al absolutismo presidencial. El nuestro puede ser también, en veces, un régimen de exceso parlamentario. Basta que la oposición posea mayoría e intente usarla irracionalmente como ocurrió entre 1963-68. No está por ello muy lejos de la verdad, Juan J. Linz cuando lo considera, por un lado, "un ejemplo de seudo parlamentarismo" y, por otro, de "presidencialismo con la cubierta de un Primer Ministro presidencial" aludiendo así a la dependencia del Presidente del Consejo de Ministros, de la confianza del Presidente y a su función de "parachoque" frente a la opinión popular.

2. EL PRESIDENCIALISMO: RAZONES DE SUS ÉXITOS Y FRACASOS

¿Por qué el presidencialismo no ha tenido entre nosotros el éxito que ha logrado en los Estados Unidos? ¿Por qué ha fomentado las autocracias y el absolutismo personalista? ¿Se ha ensayado, en verdad, el sistema presidencial o se han creado las condiciones mínimas para su vigencia?

Un hecho es evidente. El presidencialismo americano es fruto, en parte considerable, del acierto y coherencia con que los "padres fundadores" determinaron sus rasgos esenciales. Como ha señalado alguien también, es

resultado de instituciones y costumbres no previstas ni queridas por aquéllos, como el sistema bipartidario. Y, por fin, es un hecho macizo que su éxito, en una proporción no menos significativa, se ha producido "a pesar" de la propia Constitución. Por ello mismo, la clave para entenderlo está más que en el texto constitucional, en el conjunto de las instituciones que Estados Unidos ha creado para darle vida. Ellas son: un sólido y estable régimen constitucional; un estado federal con rígida separación de atribuciones y que ha funcionado merced a un bipartidismo flexible dentro de un sistema electoral asimétrico, mayoritario y de distritos múltiples. ¿Cuántos de esos factores han concurrido en nuestro caso? Veamos.

El caudillismo y el militarismo impidieron la vigencia del orden constitucional, que resultó aquí siempre efímero y precario. La impunidad de sus infractores y de quienes abusaron del poder hicieron de nuestras Constituciones fórmulas huecas y carentes de todo significado político e incluso ético-jurídico. ¿Qué forma de gobierno habría podido nacer y desarrollarse en ese clima de desorden y arbitrariedad? Esta una primera y sustancial diferencia.

El presidencialismo se concibió para y se ha aplicado en un Estado federal cuya estructura es, de por sí, un eficaz freno a la omnipotencia personal. Porque como se lee en "El Federalista":

"En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre DOS GOBIERNOS DISTINTOS; y luego la porción que corresponde a cada uno SE SUBDIVIDE ENTRE DEPARTAMENTOS diferentes y separados. De aquí surge una DOBLE SEGURIDAD para los derechos del pueblo. Los DIFERENTES GOBIERNOS se tendrán a RAYA unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará a sí mismo".²²

En cambio, en la América Latina, el carácter unitario y centralista del estado, ayudó a consolidar el absolutismo presidencial. Lo determinaron la falta de autonomía funcional de los otros órganos del estado y la inexistencia de entidades de gobierno regional y local. ¿Cómo no iba a resultar omnipotente el poder de quien concentra y controla todos los mecanismos políticos y administrativos del estado?

²² "El Federalista" LII Págs. 221 y 222

El presidencialismo reposa sobre un bien conocido trípode: independencia orgánica, especialización de funciones y un conjunto de controles y balances. Todos esos elementos sirven para crear una eventual relación armoniosa y tal vez equilibrada entre el Presidente y el Congreso. Su autoridad y estabilidad derivan de la elección popular y de la irresponsabilidad política del Presidente ante el congreso merced a la rígida separación de funciones. Nuestro presidencialismo, en cambio, incorporó en el sistema diversas instituciones y mecanismos típicos del parlamentarismo que lo desvirtuaron casi por completo. Por su parte, el centralismo (aliado al caciquismo provinciano) generó un sui generis régimen de "confusión parcial de poderes" en que -según la gráfica expresión de Víctor Andrés Belaunde- el Ejecutivo legisla sin acierto y el Congreso administra sin responsabilidad a través del nombramiento. Ese trastruque de funciones, desconocía la separación que es el fundamento mismo del presidencialismo.

Finalmente, en Estados Unidos toda inconducta administrativa o jurisdiccional puede provocar o justificar un impeachment. El juicio político es, sin duda, un eficaz instrumento de control y sanción que ha frenado excesos que aquí o en otras latitudes han impedido un fluido juego democrático. El impeachment es una excepción al principio del debido proceso legal, cuando menos, en lo que, a la previa tipificación de causales de destitución e inhabilitación se refiere. En cambio, el antejuicio es un evidente privilegio del que en Estados Unidos no gozan los altos funcionarios incluyendo al Presidente que es penal o administrativamente responsable. A contrapelo de esa realidad, nuestro sistema ha venido reduciendo, cada vez más, la responsabilidad del Presidente hasta hacerlo ahora absolutamente inimputable. ¿Cómo no esperar, a cambio, el absolutismo presidencial?

No todas las deficiencias de nuestro sistema, sin embargo, nos son imputables. Muchas de ellas son inherentes al sistema mismo. Unas derivan de su propia naturaleza, otras de su carácter electivo y las demás, parecen impuestas por limitaciones insuperables de la realidad norteamericana que sirve como paradigma del régimen.

El presidencialismo (a diferencia del parlamentarismo que persigue la fusión, la colaboración o la integración del Ejecutivo y Legislativo para enfrentar eficazmente al monarca) se funda como está dicho, en la autonomía orgánica y, sobre todo, en la separación de funciones. Por su propia naturaleza

es pues débil. Recorta, a perfección, el sueño de Montesquieu: poder dividido y separado, es poder disminuido. Tal su primer defecto a ojos de quien mira el modelo del lado de la autoridad y esa su virtud desde la óptica de la libertad (que era la de los "padres fundadores").

Derivan, en cambio, de su origen electivo: la bipolaridad y como consecuencia, la rigidez inevitable del sistema. Esto último por dos circunstancias: por la inamovilidad del Jefe de Gobierno que no puede ser sustituido ni removido porque es mandatario a término y, frente a los diálogos democráticos: porque no facilita ni es permeable a los compromisos y a la búsqueda de consensos.

La experiencia concreta del sistema, sin embargo, ha puesto al desnudo sus más conspicuas deficiencias: la confrontación Legislativo-Ejecutivo, la subordinación del Presidente al Congreso ya anticipada por "El Federalista" cuando afirmaba: "En el gobierno republicano PREDOMINA NECESARIAMENTE la autoridad legislativa"²³, la reducción de las posibilidades de diálogo y concertación entre los Partidos así como su "despersonalización" por la ausencia de disciplina de opinión y voto de sus miembros.

De todos los rasgos anotados, hay dos que tienen importancia capital para el funcionamiento y la estabilidad del sistema. Son el bipartidismo y el sistema electoral. De semejante modo, son factores de indudable inestabilidad en el régimen presidencial americano la bipolaridad y la falta de una fórmula de arbitraje y, en el presidencialismo latinoamericano, además, la oportunidad de la elección de los gobernantes. Conviene detenerse en estos factores aun cuando no sea sino ligeramente.

3. FACTORES DE ESTABILIDAD DEL PRESIDENCIALISMO

(I) El bipartidismo y la forma de elección

El bipartidismo es otra de las claves de bóveda del Presidencialismo. Su existencia y vigor derivan, en verdad, de tres disímiles y contradictorios

²³ *Ibidem* Pág. 221

elementos que son: disciplina rígida exclusivamente en la etapa electoral, absoluta libertad de opinión y voto en el ejercicio de la función e independencia ideológica. Esa fórmula, incoherente en apariencia ha logrado sorprendentes resultados.

La disciplina en la etapa electoral permitió institucionalizar a los Partidos. Creó la "alternabilidad" en el ejercicio del poder y la sensación de estabilidad dentro del dinamismo electoral así como la necesidad de respetar ciertas reglas mínimas entre los interlocutores o protagonistas del juego. Aseguró así un sistema de partidos como mecanismo indispensable en el funcionamiento del sistema. La autonomía de los "elegidos" y su plena libertad para el ejercicio de la representación facilita los "diálogos" entre sí y entre ellos y el electorado. La ausencia de vínculos ideológicos, por fin garantiza la fidelidad del representante con su electorado y el logro de "consensos" sin los cuales el Presidente, no podría gobernar. Ninguno de tales "mecanismos" fue previsto por los "padres fundadores". Son creación histórica. Fruto de la experiencia como muchos otros elementos "extraconstitucionales" que contribuyeron al relativo buen suceso del régimen presidencial.

El Perú, como se verá de inmediato, ha pretendido (y pretende aún) la cuadratura del círculo: construir una democracia representativa sin partidos políticos. Ha perseguido sistemáticamente a los existentes. En sustitución de ellos se ha fomentado siempre la improvisación y el oportunismo que han creado facciones sectarias, agencias electorales o grupúsculos y clientelas puestos al servicio de intereses de circunstancia. Ese aparente "multipartidismo" (**sin disciplina política ni electoral**) convierte en "árbitro" a cualquier aventurero de la política e impide la creación de un sistema de partidos y a éstos el cumplimiento de sus funciones de representación e intermediación.

Duverger ha hecho notar que todas las democracias directas de Occidente son bipartidarias con excepción, naturalmente de las latinoamericanas. Por lo general, además, usan el sistema de mayoría relativa y distrito uninominal. Las democracias mediatizadas, esto es aquéllas en que el Presidente es elegido por la Asamblea, son multipartidarias y emplean el sistema proporcional.

Es un lugar común, pero no por ello menos cierto, que el número de



partidos tiene mucho que ver con la estructura social y política de una sociedad, con su grado de polarización y también con el régimen electoral. Es absurdo por ello el voluntarismo infantil de quienes creen que puede inducirse o fomentarse un bipartidismo, vía decreto o, mediante la implantación, del sistema de mayoría en distritos múltiples y uninominales, como se propuso con enorme ligereza por el Instituto Libertad y Democracia. Ese era por lo demás, el vicioso y deplorable sistema con el que el "caciquismo" provincialista afianzó el centralismo. Más allá de esa experiencia, hay sólidas razones de principio que desaconsejan el sistema.

La elección uninominal por distritos múltiples y por mayoría simple hace que el "diálogo" entre los Partidos y también entre éstos y los gobernantes refleje sólo las **tendencias** de opinión predominantes en el electorado. Desahucia la representación de las minorías. El sistema seguramente, no afecta el carácter democrático de la sociedad norteamericana por su relativa homogeneidad. No es el caso de la América Latina y, menos aún el del Perú. El sistema proporcional en cambio, impide ese indeseable resultado. El ciudadano, en realidad, no sólo debe "sufragar"; tiene que "elegir", esto es, "sentirse representado" y presente en el diálogo colectivo por pequeña que sea la minoría de que forme parte. Su exclusión afecta la "legitimidad" del sistema. Las minorías "alienadas" terminan por recusar el orden establecido y el derecho de las mayorías a gobernar. La participación democrática es sustituida por la confrontación y la violencia.

Hay pues serias consideraciones políticas e incluso éticas que explican y justifican que una gran mayoría de países del mundo occidental haya optado por el sistema proporcional. ¿Qué puede extrañar que el Perú haya sido y tenga que seguir siendo un país multipartidario precisamente por ser heterogéneo, con enormes abismos y diferencias sociales y económicas? Ese hecho obviamente impone la necesidad de construir una democracia de consenso lo que, a su vez, implica tolerancia y diálogo. Este último, sin embargo, depende también, en alguna medida, de la oportunidad y el clima en que se cumplen los actos electorales.

La elección asimétrica, (que es la renovación de los órganos de poder en actos y en épocas diferentes) entraña algunas ventajas sobre la renovación integral y simultánea. Mantiene vivo el diálogo entre los Partidos y el electorado lo que fortalece su rol intermediador y representativo. Permite

que el elector, en cada oportunidad, haga una opción reflexiva en atención de las responsabilidades que se encomiendan al elegido. Evita, en otros términos, que el "arrastre" circunstancial de una candidatura presidencial o de una tendencia momentánea en el electorado influya, de modo definitivo, en todos los órganos del poder.

El Perú experimentó durante un siglo la elección asimétrica, mediante la renovación por tercios o mitades del Congreso, sistema que Leguía suprimió en 1920 y que algunos ahora quieren resucitar como una novedad revolucionaria. Dos razones parecen desahuciar la renovación parcial: el cambio de mayorías afecta (o puede afectar) la estabilidad del régimen (lo que no ocurre, por la separación de funciones, en el régimen presidencial) y puede corromper el "diálogo" Partidos-Electorado. En un estado federal no cabe, por supuesto, que el Presidente haga uso desvergonzado del poder o de los recursos del estado en favor de las candidaturas oficiales, como está ocurriendo ahora mismo en el Perú. ¿Cuál entonces la solución en un estado unitario acechado siempre por las amenazas del absolutismo presidencial? una obvia: los protagonistas del quehacer político tienen que aprender a buscar y a construir "consensos", esto es, a dialogar y concordar; a conciliar y armonizar.

4. FACTORES DE INESTABILIDAD EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

(i) La bipolaridad

No obstante sus aparentes bondades hay en el presidencialismo algunos factores que perturban su funcionamiento aun en Estados Unidos. Todos ellos derivan del origen electoral del Presidente y del Congreso, de la oportunidad en que esos hechos se producen y de la inexistencia de un mecanismo o procedimiento de arbitraje cuando se suscita un conflicto entre ambos poderes.

El Congreso y el Presidente emergen del voto popular. Legitimados por el sufragio y con atribuciones específicas, ninguno puede interferir, sobreponerse o despedir al otro. Coexisten merced al respeto recíproco de sus competencias y al diálogo (entre gobernantes, es decir, entre Partidos)

que resulta inevitable para el funcionamiento del sistema. Una circunstancia especialísima favorece el equilibrio en Estados Unidos. Es la convicción respecto de la preeminencia constitucional y política del Congreso a pesar de la igualdad formal de los otros poderes. Ella deriva, por cierto, de su doble representatividad: todos los Estados en el Senado, y, en la Cámara de Representantes: toda la Nación. Todos son conscientes de que el Presidente representa siempre **una tendencia** pero ejerce una función esencial: es responsable del **liderazgo de la Unión**. Es harto diferente la idea y, desde luego, la situación del Congreso y del Presidente en nuestro país. Aquí no podría sostenerse que nuestro presidencialismo ha creado un "gobierno congresional" como el norteamericano según la conocida opinión de Woodrow Wilson en su no menos famosa obra.

La bipolaridad en el Perú se agudiza por virtud de ciertas "formas" constitucionales y de los mecanismos "parlamentaristas" del régimen que potencian el carácter conflictivo de las relaciones del Congreso y el Presidente. Los miembros del Congreso "**representan**" a la Nación; el Presidente la "**personifica**". Ambos poseen pues, aunque por diferentes razones una "**representatividad**" **formal** que, a veces, hace más precaria la relación de los Poderes. Para quebrarla, basta que el Presidente recuerde que ejerce la "jefatura" del Estado, el Congreso entonces pretenderá ser depositario de la "soberanía" nacional.

Pero, las fricciones, interferencias o conflictos derivados del ejercicio de atribuciones comunes o compartidas se tornan explosivas cuando entran en juego precisamente los mecanismos parlamentaristas como la interpelación, los votos de censura y de falta de confianza, la eventual disolución de la Cámara etc, etc. Es natural. Son ingredientes que pueden conducir a agudos enfrentamientos. El régimen presidencial americano sortea ese gravísimo riesgo merced a la separación de funciones. El nuestro, en cambio, está, inerme en medio de la guerra de guerrillas que se desencadena entre el Presidente y el Congreso. Por eso mismo cabe preguntarse ¿no hubo exceso de optimismo suponiendo que era posible superar simultáneamente, problemas que, tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo resultan ya, de por sí, muy arduos? La bipolaridad, cuando menos, lo hace pensar así.

(ii) La oportunidad de la elección

El presidencialismo -ha dicho Arend Liphart- es enemigo de los compromisos, de consensos y de pactos. Es natural. Su lógica los excluye. Cuando los requiere se suscita siempre un problema de muy difícil solución. Y ello es consecuencia de la forma y oportunidad de la elección. Si el Congreso y el Ejecutivo se renuevan íntegra y simultáneamente hay el riesgo que no siempre queden en manos del mismo Partido o de Partidos que no poseen la mayoría suficiente para asegurar el respaldo al gobierno. El sistema federal ha **resuelto el problema merced** a la autonomía de los poderes, la flexibilidad e indisciplina de los Partidos y, de manera especialísima, merced al "diálogo" permanente entre los "elegidos". No ocurre lo mismo entre nosotros.

El "ballotaje" o "segunda elección presidencial" prevista en la Carta de 1979 sólo resuelve el problema cuando asegura la elección de quien ya posee o logra entonces respaldo parlamentario merced a una eventual alianza. Cuando se limita sólo a "plebiscitar" (falsamente desde luego) a uno de los dos contendientes (peor, si es el segundo en discordia) le otorga una dimensión desproporcionada a su real significado político. Y, en ese caso, la fórmula no sólo no excluye sino que impone la necesidad del diálogo y la búsqueda de consensos desde luego en circunstancias muy adversas. Es difícil, en efecto, construir una "mayoría" sobre los escombros de dos campañas electorales. Más arduo es aún en el Perú en que según una muy arraigada convicción la "función" del Congreso es "fiscalizar" y "oponerse" al Poder Ejecutivo. No hacerlo es "traicionar" el "mandato" popular.

Hay quienes sostienen que la solución radica por un lado, en un ballotaje "integral" que comprenda también a los representantes y por otro, en una eventual fórmula de arbitraje popular si finalmente se suscita el conflicto de poderes. Este último merece tratamiento por separado. La segunda vuelta parlamentaria lejos de resolver podría complicar más aún el problema dadas las muy veleidosas tendencias de nuestro electorado. Por lo demás, ello implicaría modificar nuestro sistema de lista bloqueada con doble voto de preferencia por uno de lista abierta, es decir, de "panachage" típicamente francés que no parece conveniente para institucionalizar los partidos.

5. EL PRESIDENCIALISMO ABSOLUTISTA

Nuestras Constituciones, desde la de 1828 -según lo hiciera notar la Comisión Villarán- adoptaron como modelo para la organización del Poder Ejecutivo y de las relaciones de éste con el Congreso, la Constitución de los Estados Unidos. Lo rectificaron, sin embargo, en aspectos sustantivos tomados del régimen parlamentario. Pueden mencionarse entre ellos: iniciativa en la formación de la ley, refrendación ministerial, concurrencia y participación de los Ministros en las deliberaciones de las Cámaras, por su propia iniciativa o a requerimiento de ellas, compatibilidad del mandato parlamentario y la función ministerial, creación de un Consejo de Ministros con voto deliberativo para el ejercicio de ciertas atribuciones presidenciales, y de un Presidente del mismo que propone y acuerda el nombramiento o la remoción de los Ministros, paulatino reconocimiento político y constitucional del voto de censura y de cuestiones de confianza, aparición de un voto de investidura luego de una obligada exposición de la política general del Gobierno ante las Cámaras o el Congreso, legislación de urgencia y legislación delegada, y, finalmente, disolución de la Cámara de Diputados, en caso de censura de tres Consejos de Ministros.

Al cabo de más de un siglo de evolución, el proceso ha terminado en un régimen cada vez más irracional que oscila entre el exceso presidencial y el exceso parlamentario, que han provocado, en circunstancias extremas, un presidencialismo absolutista o un parlamentarismo irresponsable, igualmente perniciosos para el régimen democrático.

Ese régimen es consecuencia, por un lado, de una inadecuada **concepción o regulación constitucionales** de la forma de estado (desconocimiento de la descentralización para atemperar el exceso de poder concentrado y centralizado en el Presidente) y de la forma de gobierno (forma de elección y, estructura del Poder Ejecutivo, representatividad y responsabilidad constitucionales del Presidente). Por otro, es fruto del **comportamiento histórico de la sociedad peruana** (precariedad de las experiencias democrático-constitucionales frente a los regímenes despóticos y crisis de sus instituciones civiles o políticas como sostenía Víctor Andrés Belaunde en 1914 aludiendo a la clase media, a la clase dirigente y a los Partidos) o de la **conducta de los agentes del quehacer político** (persecución sistemática de los Partidos políticos) y quiebra o menosprecio

tradicional de ciertos valores (impunidad de los delitos e infracciones de la Constitución y de la voluntad popular). Veamos:

¿En qué consiste el presidencialismo absolutista? ¿Qué rasgos lo distinguen de un presidencialismo puro? Detengámonos en sus dos esenciales características.

Es, en primer término, un presidencialismo. El Poder Ejecutivo, unipersonal, "reside" en un Presidente elegido por sufragio popular directo, simultáneamente con el Congreso que, desde luego, no puede destituirle ni hacerle responsable de sus actos de administración y gobierno. Contra todas las apariencias parlamentaristas, el Consejo de Ministros es designado y removido libremente por el Presidente ya que el Congreso (o ahora la Cámara de Diputados) que puede provocar su dimisión no tiene capacidad ni para investirlo como gobierno ni para sostenerlo contra la voluntad del Presidente.

Es, en segundo lugar, absolutista. El Presidente, liberado de toda responsabilidad (política, administrativa, penal, civil, etc) concentra, dirige, condiciona o influye sobre todos los órganos del estado por varias razones:

(i) por el origen, estructura y carácter personales que la Constitución atribuye al Poder Ejecutivo así como por la inexistencia o la debilidad de formas o mecanismos de descentralización del poder estatal y de los órganos respectivos de gobierno regional o local;

(ii) por el liderazgo político, y en todo caso, por la influencia que, el Presidente puede ejercer sobre la mayoría parlamentaria, mediante diversos mecanismos constitucionales (iniciativa para la convocatoria a legislatura extraordinaria, declaración de urgencia de determinados proyectos, exclusividad en la iniciativa en materia de demarcación territorial y presupuestal, observación de las leyes, etc.);

(iii) por su gravitación definitiva en la vida del Poder Judicial y en la de las instituciones constitucionales autónomas ya por su ingerencia en el nombramiento de sus más conspicuos funcionarios o por la íntima conexión y, en algunos casos, hasta dependencia del Poder Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones.

Son cuatro los factores que a primera vista favorecen al absolutismo presidencial. Ellos son: la elección presidencial, la estructura unipersonal del ejecutivo, la representatividad del presidente y su absoluta irresponsabilidad.

(i) La elección popular del Presidente

La elección popular del Presidente "no es responsable del cesarismo" decía, con verdad, la Comisión Villarán. Elegirlo por el Congreso habría provocado -según ella misma- el riesgo de dos poderes que podían "procrearse recíprocamente mientras no "muera" y sea olvidada la costumbre de que el Presidente elija a las Cámaras". Sin embargo, más allá del fraude o de la verdad electorales, había entonces y hay ahora un hecho incontrovertible que no debe perderse de vista: el pueblo "no puede resignarse a no tener candidato" y "no se fía en nadie para que elija por él".²⁴ Es verdad. La necesidad de la "personalización del poder", típica del mundo contemporáneo, impediría, también ahora, optar por una fórmula como aquélla. Las democracias más modernas son "directas" y no "mediatizadas" según la categórica precisión de Duverger.

El "absolutismo" no deriva, naturalmente, del necesario e indisputable origen popular del poder presidencial. Es consecuencia, sobre todo, del ejercicio abusivo de atribuciones y de normas de relación entre los poderes irracional e inconvenientemente reguladas en nuestros textos constitucionales. Contribuyen a fomentarlo además la ausencia de un eficaz sistema de control o de fiscalización y la ya tradicional impunidad de las demasías y excesos del poder en general y, singularmente, del poder presidencial.

No puede ignorarse, sin embargo, que la elección popular²⁵ "plebiscita" al Presidente, particularmente cuando, en la segunda "vuelta electoral", se

²⁴ M. Vicente Villarán Anteproyecto de Constitución. Pág. 42

²⁵ Hasta la Dación de la Ley de 28 de Noviembre de 1896 que estableció el voto alfabeto, público y en doble cédula, el Presidente se elegía por colegios electorales (Constituciones de 1828, 1834, 1839, 1860 (ley de 13 de Abril de 1861)). Debía serlo por "los pueblos" (Constituciones liberales de 1856 y 1867) y por el congreso (Constitución de 1823). El Estatuto Electoral de 1931 (D.L. 7177) estableció el voto secreto y obligatorio de alfabetos. La Constitución de 1979 reconoció el voto a los analfabetos.

obliga al pueblo a optar por uno de los dos candidatos más votados en la primera. Esa circunstancia confiere al Presidente **la sensación de una dimensión, representatividad y liderazgo nacionales** que pueden inducir a lograr una cierta hegemonía frente a todos los demás órganos y agentes del poder estatal. Pero está muy lejos de ser la única causa de un fenómeno tan complejo y vasto que trasciende incluso al estado y comprende, en gran medida, a toda la sociedad. La prueba está en que el absolutismo presidencial es aún más intenso en los regímenes nacidos fuera o contra la voluntad popular que en los de limpio origen democrático. Para confirmarlo basta recordar que la pérdida de respaldo popular no impide ni reduce la tendencia al absolutismo. Ello significa, en último análisis, que la solución no tiene ni podría tener carácter electoral.

(ii) La estructura unipersonal del Poder Ejecutivo

Es rasgo típico del presidencialismo puro el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo. Con rigurosa fidelidad al modelo norteamericano, todas nuestras Constituciones hasta la de 1920, hacían "residir" el Poder Ejecutivo "exclusivamente" en un ciudadano con el título de Presidente de la República. Ese es también el espíritu de las Constituciones de 1933 y 1979 que, escuetamente, se han limitado a conferirle todas las atribuciones de la competencia administrativa. Ese presidencialismo ha coexistido, por cierto, con un sistema ministerial que tiene todas las apariencias (pero ninguna de sus características o virtualidades) del "Ministerio" o del "Gobierno" en un régimen parlamentario.

El Poder Ejecutivo ha sido y sigue siendo, pues, unipersonal no obstante la existencia de Ministros investidos de ciertas atribuciones genéricas ("el despacho de los negocios de la administración pública", según fórmula respetada desde la Constitución de 1823 a la de 1933) o con competencias específicas (iniciativa en la formación de las Leyes, información al Congreso sobre sus respectivos departamentos o participación en sus deliberaciones, por su propia iniciativa, además de concurrencia en casos de invitación o de interpelación). Tampoco alteraron ese carácter unipersonal la creación del Consejo de Ministros (1856) el reconocimiento de atribuciones específicas al Presidente de este último (proponer y acordar el nombramiento y remoción de los Ministros y exponer en el Congreso la política general del Poder Ejecutivo según la Carta de 1933) y ni siquiera al propio Consejo

de Ministros como ha ocurrido en la Constitución de 1979 (aprobar los proyectos de ley o los decretos legislativos que dicta el Presidente).

A pesar de todas las apariencias, el Presidente, no sólo "dirige" sino que, cuando se propone, asume y decide todas las actividades fundamentales en que consiste la administración (representación interna y externa del estado, relaciones con los demás poderes del estado, gobierno, relaciones exteriores y dirección y control de las fuerzas armadas). La refrendación ministerial no es, por cierto, ningún mecanismo eficaz de control.

La autonomía y discreción con que el Presidente puede nombrar y remover al Presidente del Consejo de Ministros y, con él, a los demás Ministros desahucia esa posibilidad. Ni estos últimos ni aquél tienen viabilidad propia aun contando con el respaldo del Congreso que, naturalmente, no sólo no puede "invertir" sino que ni siquiera puede "sostener" a un Ministro, contra la voluntad del Presidente. Es obvio. La Constitución asegura el monopolio del poder del Presidente cuya opinión prevalece siempre. El Ministro discrepante debe renunciar. En caso contrario, asume responsabilidad por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente o que se acuerden en Consejo. (Art. 221 Const.).

El Presidente del Perú tiene, sin duda, mayor autonomía que el de Estados Unidos para designar y desembarazarse de sus colaboradores. Estos, así, dependiendo de los estilos presidenciales, pueden ser Ministros con Presidentes de inobjetable vocación democrática como Piérola, José Pardo, Bustamante, Belaunde o meros Secretarios de Estado con otros mandatarios como Cáceres, Leguía, García.

En realidad, es dudoso que existiera nunca en nuestra tradición lo que V.A. Belaunde llamó "la función colaboradora y controladora del Ministerio". Es imposible que los Gabinetes (con o "sin personalidad") induzcan o impongan una política que el Presidente no admita deliberadamente. Este, en realidad -como decía bien la Comisión Villarán- "domina a los Ministros" y hace "política propia" incluso cuando el Congreso censura a sus Ministros ya que "con otros Ministros", antes y después de la crisis, el Presidente sigue comúnmente su propia política". Es obvio: "El centro del poder se halla en el Presidente y los Ministros son simples consejeros y colaboradores condicionales".²⁶ Nada ha cambiado en los

últimos sesenta años en esta materia por mucho que la Carta de 1979 haya incorporado el mecanismo de la disolución de la Cámara de Diputados. Sigue siendo verdad que el Congreso sólo tiene capacidad para derrocar Ministros sin asumir la responsabilidad de reemplazarlos. Pero el Presidente, a su turno, puede persistir tercamente en su política. La Constitución le ha proporcionado, además, a partir de 1979 un mecanismo adicional de seguridad: la disolución de la Cámara censora. Con ello, el absolutismo es pleno.

(iii) La representatividad del Presidente.

El Presidente fue entre nosotros, hasta la Constitución de 1933, únicamente "Jefe del Poder Ejecutivo" con la "denominación" de Presidente de la República. Esa Constitución lo convirtió, sin embargo, en "Jefe de estado" y, transfigurándolo, místicamente, lo hizo "personificar", nada menos, que a la nación. No interesa, para el caso, que no tenga (como es el caso de Fujimori) ni una sola gota de sangre "nacional". La atribución de ese título sumó, sin duda, al poder presidencial un motivo más de prestigio, fuerza y representatividad de los que carecía y que contribuyó a afianzar más su incoercible tendencia al absolutismo.

Si bien es cierto que el Presidente representa interna y externamente al estado, no es, en rigor, un Jefe de Estado. Este sólo cabe, en realidad, allí donde hay también un Jefe de Gobierno, esto es, en un régimen parlamentario, semiparlamentario e incluso semipresidencial pero no en un régimen presidencial, como el nuestro. Corresponde entonces al Presidente una cierta función de "arbitraje" cuando surgen disensiones entre la Asamblea y el Gobierno.

La declaración, incorporada en la Carta de 1933, en realidad, tenía un carácter puramente lírico hasta la Constitución de 1979. Pero, en ésta, se ha convertido en un absurdo al reconocerse al Presidente la facultad de disolver la Cámara de Diputados. El Jefe del Estado, a partir de entonces, "arbitra" **entre sí mismo**, como Jefe de Gobierno, y **la Cámara de Diputados** a la que puede disolver si ha censurado o negado confianza a tres Gabinetes

²⁵ Villarín - Anteproyecto de Constitución. Págs. 48-49. Esta opinión difiere levemente de la que Villarín sostuvo en su clásico "La posición Constitucional de los Ministros". (Véase Pág.82).

ministeriales. Aun cuando, en la práctica esta última restricción hace ilusoria la disolución, es un hecho que tal función representativa ha robustecido las tendencias al pernicioso absolutismo presidencial. No en vano, la Comisión Villarán concebía al Presidente sólo como "Jefe del Poder Ejecutivo" (Art. 75).

(iv) La responsabilidad del Presidente de la República.

El absolutismo presidencial ha ido creciendo, desde la Constitución de 1860, en la misma proporción en que fueron reduciéndose los mecanismos y procedimientos destinados a hacer efectiva la responsabilidad del Presidente. Ahora, sólo es imputable, durante su mandato, por delitos exceptuados, esto es, por los específicamente previstos, en el texto constitucional, régimen que se creó en la Constitución de 1856. Es absolutamente inimputable por inconducta personal, por infracciones de la Constitución o por faltas incluso expresamente tipificadas y, por cierto, por sus actos de administración y gobierno cuya responsabilidad corresponde a los Ministros. Goza pues de una ya desusada inmunidad de que no disfruta el Presidente en la gran mayoría de los países del Continente (Estados Unidos, México, Brasil, Chile, Argentina, Venezuela o Ecuador) en los que es pasible del respectivo Juicio político (Impeachment). Aquí sólo es acusable al concluir su mandato, por delitos comunes siempre y cuando le fueran directa y personalmente imputables. Los Ministros, obviamente, asumen la responsabilidad penal del Presidente por los delitos de función.

No es imposible, por cierto, perseguir y castigar la conducta delictuosa común del Presidente durante el ejercicio de su mandato. Sólo que debe usarse un procedimiento enojoso e indirecto: la declaración de vacancia de la Presidencia por "incapacidad moral" (Art. 206 Inciso 1). Por esa vía lata y, naturalmente muy discutible, se deja expedita la competencia ya de los tribunales ordinarios (delitos comunes) o del Congreso para el antejuicio (delitos de función). No hay, en cambio, ninguna posibilidad de hacer efectiva su responsabilidad política, administrativa o ética ni durante ni después de su gestión.

La creación de una inmunidad rayana en la inviolabilidad monárquica es, junto con la impunidad, una de las causas que ha contribuido a hacer mayor aún el absolutismo presidencial. Ese proceso, iniciado en la

Constitución de 1920 se ha acentuado en las Constituciones de 1933 y de 1979. No fue esa la situación en el pasado.

El Presidente era responsable por sus actos de administración y de gobierno en las Constituciones de 1828 y 1834. Esa responsabilidad podía hacerse efectiva durante su mandato; tal el intento frustrado de Francisco de Paula González Vigil contra Gamarra en 1832. La Carta de 1839, estableció que se haría efectiva "concluido su período" (Art. 79). La de 1856 permitía acusarlo "durante el período de su mando por infracciones directas de la Constitución" (Art. 61) o en los casos de vacancia de hecho (atentar contra la independencia e integridad nacional, contra la forma de gobierno, o impedir, suspender o disolver el Congreso). En todos los demás, se hacía efectiva al terminar su mandato. (Art. 83). Esa era también la atribución del Congreso según la Constitución de 1860 (Art. 59 inc. 24) régimen que rigió hasta la Constitución de 1920 que guardó total silencio al respecto. La de 1933 transfirió, de modo expreso, toda la responsabilidad a los Ministros, en norma que guarda total analogía con la prevista en la Carta vigente.

La casi absoluta inimputabilidad del Presidente contraría la Constitución histórica del Perú. Es incompatible con el principio de responsabilidad por el ejercicio de la función, típica del estado de derecho. No puede ni debe subsistir. Además de su imputabilidad por los delitos exceptuados debería dejarse abierta la posibilidad de su procesamiento por delitos de función siempre que lo autorice una mayoría calificada del Congreso (vg 3/5) tal como lo propusiera, en su día, la Comisión Villarán e incluso por infracciones de la Constitución y de las leyes" aunque no constituyan delitos expresamente previstos por la ley penal" caso en el que, a falta de sanción expresa, podría aplicarse como tal "la inhabilitación temporal o permanente para ejercer cargos públicos. Sólo así podrían moderarse, en alguna forma, los excesos a que fueron proclives Presidentes como Manuel Prado, en su primera gestión y Alan García y desde luego los usurpadores y déspotas como Benavides, Odría y Fujimori.

6. EL EXCESO PARLAMENTARISTA

Luis Sánchez Agesta sostiene que cuando se reúnen en una sola persona las facultades de "gobernar" y de "ejecutar", es decir, de proponer y