

FORMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION PERUANA(*)

Domingo García Belaunde

1.- PRECISIONES TERMINOLOGICAS

LOS CONCEPTOS "FORMAS de Estado" y "formas de Gobierno" son de reciente data; en realidad, no más allá del siglo XIX. Pero es indudable que los contenidos que ellos encierran tienen una historia larga. De hecho, la primera literatura occidental -la homérica- y el pensamiento griego clásico que culmina en Aristóteles, las han conocido, no obstante que, como reiteramos, su conceptualización rigurosa y amazon teórica es de fecha relativamente cercana. Es evidente que ambos vocablos están íntimamente vinculados entre sí, y en cierta manera son interdependientes, ya que todo Estado implica un tipo de gobierno y viceversa. Esta mutua dependencia e interrelación se aprecia con mucha mayor facilidad en el Estado contemporáneo.

Lo anterior no significa que se trate de categorías que estén claramente definidas y diferenciadas, y que sobre ellas exista una literatura pacífica. Así, por sólo citar un caso, la literatura juspublicista francesa, sin desconocer tales acepciones, pre-

* El presente trabajo me fue especialmente solicitado por mi dilecto amigo el profesor Manuel Alcántara, para un número monográfico de la *Revista de Estudios Políticos*, especialmente dedicado a la América Latina. El artículo terminado en marzo de 1991, fue publicado en el número 74 de dicha revista, correspondiente a octubre-diciembre de 1991. En forma paralela fue entregado para su publicación a la revista *Notarius*, editada por el Colegio de Notarios de Lima (año II, núm. 2, 1991). En esta oportunidad, se publica nuevamente, pero revisado y corregido y manteniendo el límite cronológico dentro del cual fue escrito. Lo ocurrido el 5 de abril de 1992, sin descartar nuestra censura al golpe de Estado, no hace más que confirmar lo que presentamos en estas líneas y crucialbaros desde años atrás y merece un análisis detallado en otra oportunidad. (D.G.B.)

fiere, por lo menos en forma mayoritaria, la utilización del concepto algo más englobante de «régimen político», que aparece en el magistral *Tratado* de Burdeau, y que ha divulgado ampliamente el conocido manual de Duverger, habiendo tenido un favorable eco en un sector de la doctrina española (Jiménez de Parga, Álvarez Conde). Incluso, se distingue entre las diversas formas de Estado y las modalidades de las formas de Gobierno (dentro de éstas, algunos autores ubican a los «sistemas de Gobierno»). Un breve análisis de las diversas concepciones existentes en la actualidad, no sólo nos confirma la enorme diversidad de criterios que existe en la doctrina, sino la necesidad de ordenarlos para un uso personal, a fin de que se conviertan en categorías útiles de estudio (un panorama de la cuestión puede verse en Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, 2da. edición, Edic. Plus Ultra, Bs. Aires 1985, tomo VII, y en Mario Justo López, *Introducción a los estudios políticos*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires 1971, tomo II). Hecha esta salvedad, podemos hacer las precisiones correspondientes.

En primer lugar, el vocable «formas de Estado». Por tal se entiende la relación que tiene un determinado Estado con uno de los elementos de éste, cual es el territorio (ámbito espacial). Esto, por cierto, dentro de la denominada como teoría clásica del Estado. Con esta óptica, se ha hablado tradicionalmente de Estados unitarios y de Estados complejos; y dentro de estos últimos, una gama muy variada de los cuales el prototipo de Estado complejo es el llamado Estado federal. Cierta tendencia de la doctrina se inclina a destacar que en la actualidad, las formas de Estado son sólo tres: el Estado unitario, el federal y el Estado regional (del cual sería ejemplo sobresaliente el modelo italiano y algunos que le siguen de cerca, como es el caso de España; cf. Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Edic. Tecnos, Madrid 1978), aun cuando el modelo llamado «regional» ha sido cuestionado como categoría autónoma (G. de Vergottini). Para tales efectos, y como quiera que los Estados adquieren también otro tipo de configuraciones que no se agotan en la relación con el elemento territorial, es que las formas de Estado antes aludidas tienden a conocerse como **formas jurídicas de Estado**, al lado de las cuales se acostumbra colocar las llamadas **formas políticas de Estado**, en donde se resalta la orientación política que tiene cada Estado con independencia de su estructura formal. Así, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas son ambas, formas complejas de Estado, más en concreto, son Estados federales; pero indudablemente que en sus aspectos políticos, son totalmente opuestos, entendiéndose, por lo demás, que esta configuración política encierra no sólo una opción ideológica, sino una clara orientación en la vida públi-

ca y en el sistema económico en vigor. En tal sentido, nos parece correcto hablar de **formas políticas de Estado**, no tanto porque las formas jurídicas sean una clasificación insuficiente u obsoleta, sino porque no reflejan la realidad sino tan sólo un aspecto de ella. En consecuencia, un adecuado manejo del aparato normativo nos obliga necesariamente a conocer la distribución formal que tiene cada Estado (unitario o federal), pero nuestro conocimiento sería incompleto si dejáramos de lado las **formas políticas de Estado**, que nos permiten ver con más claridad su funcionamiento. Este aspecto político, que es desarrollado preferentemente por los cultores de la Ciencia Política o por quienes se hallan en sus linderos, es algo que en los últimos tiempos están considerando los juristas y los que practican el método comparativo (o Derecho Comparado, según la terminología al uso), para mejor comprender cada objeto de estudio. Por lo mismo que lo político es mudable y cambiante, es que las formas políticas han sido varias y muy diversas en el decurso histórico, pero en términos amplios se acostumbra ubicar a los Estados modernos (o del presente siglo) dentro de la siguiente clasificación de las formas políticas de Estado: a) Estado liberal o de derivación liberal, con todas sus variantes, dentro de las cuales es menester colocar, en términos generales, a los Estados de América Latina; b) Estado autoritario, del cual son ejemplo sobresaliente las dictaduras que surgieron en la Europa de entreguerras (nazismo, fascismo) y que han tenido larga duración (franquismo, salazarismo) y c) Estado marxista o de derivación marxista, modelo que, como se sabe, ha empezado a ser objeto de revisión desde el inicio de la **perestroika**. Vinculado con el concepto de formas de Estado, la literatura jurídica francesa, como ya hemos señalado, prefiere hablar de regímenes políticos (así Duverger, Prélot, Aron, Hauriou, etc) concepto bajo el cual se engloba todo un modelo dentro de sus grandes coordenadas políticas, jurídicas, económicas e históricas, útiles para ver el manejo y el desarrollo del aparato jurídico. Este esquema, muy usado en Francia, ha empezado a ser cuestionado (M. Troper), no sólo porque el término es demasiado amplio e impreciso, sino por cuanto a la larga dice poco o nada al jurista, aun cuando puede ser útil como punto de referencia.

Al lado de las formas de Estado (tanto las jurídicas como las políticas) se colocan las formas de Gobierno. A diferencia de las formas de Estado, que tratan la relación del poder con uno de sus elementos (el territorio) o con la orientación general del Estado (ubicación política y doctrinaria), las formas de Gobierno están vinculadas con la titularidad y la forma como se **maneja** el aparato del Estado y son las que más amplia trayectoria tienen en el pensamiento político (cf. Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México

1987). En tal sentido, es modéfica la clásica tripartición efectuada por Aristóteles entre monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de pocos) y política (democracia) (gobierno de todos), conjuntamente con sus formas degeneradas o corruptas; tiranía, oligarquía y demagogia (cf. *Política*, III,7; y sus antecedentes en Platón, *Político*, 297 c). Estos esquemas han cambiado muy poco y, más bien se han dado numerosos afinamientos en torno a las formas de gobierno, generalmente vinculadas a la forma de elección o a la forma como se accede al poder. Hoy por lo general se acepta que los dos grandes modelos lo constituyen la monarquía y la república; la primera es caracterizada por la sucesión y la segunda por la elección. Dentro de ellas existen, por cierto, gran cantidad de variantes. Sin embargo, esta formulación clásica, que atiende tan sólo al titular, ha sido cuestionada modernamente, pues ahora se insiste de manera especial en cómo se organiza y ejerce el poder en el interior del Estado, y la forma como los órganos estatales orientan la política general y coordinan entre ellos. En este orden de ideas, se puede hablar de formas de Gobierno en **sentido restringido**, vinculadas tan sólo a la titularidad del poder (monarca, presidente) y de otras centradas en la ubicación y preponderancia de un órgano estatal dentro de la estructura del Estado, que sería un enfoque de forma de Gobierno en **sentido amplio**. Dicho en otras palabras: existirían dos formas de Gobierno, la clásica, vinculada al titular o titulares del poder, y la moderna, relacionada con la ubicación de los órganos al interior del Estado. La primera sería una forma de Gobierno en sentido estricto; la segunda lo sería en sentido amplio. Muchos autores prefieren hablar, para el último supuesto (moderno y más amplio) de **sistemas de Gobierno**. Si resumimos todo lo antes dicho, tendríamos por un lado formas de Estado (tanto las jurídicas como las políticas) y por otro las formas de Gobierno: la clásica y la moderna (esta última llamada también sistemas de Gobierno).

Ahora bien, entre las formas de Gobierno en sentido amplio o moderno, se acostumbra considerar actualmente a las siguientes: presidencial, parlamentaria y de asamblea (o directorial o convencional). A estas formas de Gobierno modernas es a las que dirigiremos nuestra atención, y sobre éstas existe cierto sector de la doctrina que prefiere denominarlo «sistemas de Gobierno» (cf. Pablo Lucas Verdú, *Principios de Ciencia Política*, Ed. Tecnos, Madrid 1973, tomo II), para diferenciar esta tripartición moderna del criterio clásico que arranca de la antigüedad. En tal sentido, preferimos el concepto de **sistemas de gobierno**, pues nos parece más conveniente, y terminológicamente más preciso que el de formas de Gobierno en sentido amplio. Pero como quiera que el uso privilegia la expresión **formas de Gobierno**, es que aquí la utilizamos, dejando no obstante precisados los alcances que tales términos

encierran (cf. Costantino Mortati, *Le forme di governo*, Padova 1973).

Debemos finalmente mencionar que en su sentido coloquial, muchos autores utilizan los términos **modelo**, **régimen** o **sistema** sin vinculación con las formas de Estado o formas de Gobierno, y en un sentido no técnico, que se emplea indistintamente para calificar a cualesquiera de ellas, lo que se aprecia fácilmente por el contexto dentro del cual se emplean. Nosotros también haremos uso de tales licencias cuando el fraseo así lo aconseje, sin dejar de reconocer que dichos vocablos encierran o pueden encerrar -según los autores o los enfoques- un significado especial en otros contextos.

2. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Como ha quedado indicado, se acepta como norma general que son tres los sistemas de Gobierno, o mejor, las formas de Gobierno en sentido amplio, en el panorama comparativo contemporáneo. De ellos, el llamado régimen de asamblea, convencional o directorial (que aquí empleamos como sinónimos), oriundo, como se sabe, de la Revolución Francesa, sólo ha prosperado y echado raíces en la Confederación Helvética (Suiza) y tuvo una extensión *sui generis* en el Uruguay, conocido durante muchos años como la Suiza de América, pero que en la actualidad ya no existe, y, además, duró muy poco (1919-1966, con intermitencias), motivo por el cual no nos extenderemos aquí en este tópico, bastante conocido y divulgado por la manualística contemporánea (cf. Héctor Gros Espicell, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo 1966). Digamos en consecuencia algunas palabras sobre los otros modelos: el presidencial y el parlamentario.

El sistema o forma parlamentaria de Gobierno nace en Europa, y consiste en trasladar al Parlamento o sede legislativa, el eje y el poder decisorio y central en la marcha del Estado. Está basado en una estrecha vinculación de los poderes clásicos del Estado, o sea, el Ejecutivo y el Parlamento en donde, por lo general, el jefe de Estado es elegido por el Parlamento; existe un Ejecutivo dualista (jefe de Estado, por un lado, y jefe de Gobierno, por otro); opera un control político que implica la necesidad no sólo de la llamada «investidura parlamentaria», sino además de la permanencia en el cargo cuando se goza de la confianza del Parlamento; y como contrapartida de ello, la disolución de la cámara política, con la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo en última instancia quien dirima eventuales conflic-

tos. Por otro lado, el presidencialismo consiste en entregar el centro de decisiones al jefe de Estado quien, al mismo tiempo, es jefe de Gobierno, dentro de un esquema en el cual hay un sistema rígido de separación de poderes (no hay ministros que refrenden actos del Presidente ni tampoco controles políticos del Parlamento sobre el Ejecutivo). El Ejecutivo no debe su elección al Congreso sino al pueblo.

Naturalmente, las características antes señaladas pueden ser consideradas como tales sólo en sus rasgos generales, ya que la aplicación de tales esquemas a las realidades políticas cambiantes de cada país, pueden acusar diferencias con el modelo. En tal sentido, no puede decirse que tales características se cumplan en todos los casos, pues los diversos sistemas políticos pueden demostrar excepciones y matices. Pero sí puede decirse que, en grandes términos, la forma de Gobierno presidencial se caracteriza por dar al Presidente un poder de decisión autónomo; mientras que en la forma parlamentaria la gravedad del sistema reposa en el Parlamento (aun cuando este poder se ha trasladado paulatinamente al gabinete y al jefe de Gobierno).

A los dos esquemas antes mencionados, se ha sumado en tiempos recientes, una nueva forma de Gobierno llamada «semi-presidencial», en término empleado por Duverger en la década del sesenta, y ampliamente difundido después, y teniendo como referencia a la Constitución francesa de 1958. Pues bien, lo que pasó en la experiencia constitucional francesa, que tiene en De Gaulle su inspiración y punto de partida, fue buscar la consolidación del sistema, que por su pasado parlamentario, era campo frecuente de crisis e inestabilidad. Es decir, sin abandonar el parlamentarismo, la Constitución de 1958 introdujo un Presidente de la República con amplios poderes, y, posteriormente, en 1962, mediando el correspondiente referéndum, se modificó la Constitución incorporando la elección popular y directa del Presidente, con lo cual introdujo una variante típica del modelo presidencial, distanciándose de este punto esencial del modelo parlamentario, en el cual el Presidente se debe, en principio, a la asamblea legislativa. De esta suerte, el modelo o forma semi-presidencial tendría como características fundamentales: a) elección del Presidente por sufragio universal, b) atribuciones propias y significativas del Presidente de la República y c) existencia paralela de un gobierno (gabinete y Primer Ministro), que tiene actividades y poderes propios e independientes del Presidente y que además responde ante el Parlamento. Señala Duverger que estos elementos deben ir acompañados unos de otros para que la categoría por él creada pueda ser empleada con propiedad. Mas recientemente, y simplificando el modelo, ha llegado éste a sostener como elementos básicos: a) elección popular del Presidente de la República y b) responsabilidad parlamentaria del Gobierno y del Primer Ministro.

Es decir, en ambos casos, aparte de la elección popular del Presidente, queda consagrado un Ejecutivo dualista, con un Gobierno que responde ante el Parlamento. El mismo Duverger ha logrado, en análisis posteriores, extender este modelo a otros países europeos, y si bien el término es discutible, es sin lugar a dudas uno de los tópicos en la materia que estamos tratando (señalernos, no obstante, que algunos autores no aceptan esta categoría para el caso francés, cf. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestien, 10ma. edic., Paris 1989; pp 578 - 588).

3. EL CASO DE AMERICA LATINA

Si bien es cierto que lo que ha existido en América Latina es la forma presidencial de Gobierno no podemos soslayar algunas experiencias que aunque excepcionales, son interesantes. Así, aparte del modelo uruguayo (inspirado en Suiza, y al que ya nos hemos referido) el Continente ha tenido dos experiencias parlamentarias no muy felices: la de Brasil, que cubre un largo período : 1838-1889 y 1961 y 1963 (cf. Levi Carneiro, *Uma experiência de parlamentarismo*, Martins editôra, São Paulo 1965) y la de Chile : 1891- 1925 (cf. Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1963, tomo II). Pero salvando estas excepciones, la tendencia dominante en la América Latina desde que sus países alcanzaron su independencia en los inicios del siglo XIX, ha sido la forma de Gobierno presidencial, no sólo en los textos sino en la realidad. Incluso, se ha hablado de un desborde del modelo o forma de Gobierno Presidencial, que ha llevado a algunos, desde hace décadas, a hablar de un modelo o forma *presidencialista* propia de Latinoamérica, o mejor aún de la existencia de un **presidencialismo** y no sólo de una forma **presidencial**, en el cual el **ismo** representa una exageración e hipertrofia del modelo. Es decir, una autoridad ejecutiva con excesivos poderes, ejercidos en forma abusiva y sin control alguno. La literatura constitucional, tanto latinoamericana como europea y norteamericana, es pródiga en señalar que ése ha sido el derrotero político de nuestra América desde el siglo XIX a nuestros días; observación dominante que, sin embargo, admite numerosos matices, que no desfiguran la idea central (cf. Salvador Valencia Carmona, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, UNAM, México 1979). Observadores imparciales y viajeros de nuestro Continente han podido comprobar este hecho tan notorio. Así, podemos mencionar tan sólo a nombres autorizados, como lo son James Bryce (cf. *South America*, Mac Millan, London 1912) y Francisco García Calderón (cf. *Las democracias latines de l'Amérique*, Paris 1912, hay traducción castellana).

Un eminente viajero y sociólogo francés André Siegfried, escribió un importante libro en la década del treinta (cf. *Amérique Latine*, 2da edición, París 1934, hay traducción castellana), en donde, al constatar la realización política de nuestros pueblos, decía que en realidad, el presidencialismo era una planta nativa de nuestro suelo, y que aquí la ley era la simple expresión de lo que quería el Presidente. Y agregaba: «a diferencia de Europa, en donde los presidentes sólo presiden, América ha inventado la figura del Presidente que realmente gobierna». En la misma línea pueden colocarse los comentarios de Waldo Frank, sobre la inevitabilidad de las dictaduras en nuestro proceso histórico (cf. *América Hispana*, Buenos Aires 1950). Numerosos investigadores de nuestro proceso político-jurídico y observadores atentos (Cecil Jane, Manuel Fraga Iribarne, Xifra Heras, Jacques Lambert, Karl Löwenstein, Theo Stammes, Giuseppe de Vergottini, Colomer Viadel, Manuel Alcántara S., Dieter Nohlen), son coincidentes en afirmar que, por encima de matices y excepciones, lo que impera en nuestros pueblos es, en realidad, la forma presidencial de Gobierno en su estructura más descarnada, aun cuando atemperada, sobre todo en los últimos años, por otros factores de la política reciente. En ese sentido, es muy significativo que el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en México la última semana de agosto de 1975, dedicara una de sus secciones al Poder Ejecutivo en la América Latina, y sus conclusiones fueran unánimes en el sentido del predominio de este poder en nuestro continente (cf. las ponencias publicadas en AA. VV. *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México 1977).

A lo anterior debe agregarse algo más; y es que este predominio no sólo ha sido objeto de constatación y comprobación sino incluso un sector del pensamiento político se ha dedicado a justificarlo y exhibirlo como necesario para nuestros pueblos, aun en sus versiones más audaces. Así lo vemos, por ejemplo, en la teoría del «gendarme necesario» que elabora el venezolano Laureano Vallerilla Lanz (cf. *Cesarismo democrático*, 2da edición, Caracas 1929) o en las afirmaciones del peruano Francisco García Calderón, quien al prologar el libro de Enrique Pérez, *Vicios políticos de América*, París s/f (¿1919?), escribe lo siguiente:

"La dictadura me parece el único régimen apto para las inciertas situaciones actuales. El buen tirano es el ideal para los pueblos del trópico; esto es, el civilizador energético, que impone el orden, previene la desintegración social, desarrolla la industria y el comercio. Los reyes europeos, imponiéndose a la anarquía feudal y al conflicto de razas con mano fuerte, formaron naciones. Nuestros dictadores, cuando no han sido exponentes de un analfabetismo

barbárico, han realizado una labor semejante. Nadie que analice la historia americana puede negar el hecho de que hombres como Rosas, Portales, García Moreno, Castilla y Santa Cruz, fueron bastos instrumentos de progreso y de paz".

Estos hechos han llegado como era de esperarse, a la literatura, que ha encontrado en la figura del hombre fuerte latinoamericano, un filón para una extensa obra narrativa, que tiene su punto de partida en la novela de Ramón del Valle Inclán, *Tirano Banderas* (1926) y que se prolonga hasta nuestros días, como puede apreciarse en dos célebres obras de dos ganadores del Premio Nobel de Literatura: *El señor Presidente*, de Miguel Angel Asturias y *El otoño del patriarca*, de Gabriel García Márquez.

Frente a esta realidad y a este pasado, en los últimos tiempos, sobre todo en los países del llamado Cono Sur, se ha despertado la inquietud de introducir el modelo parlamentario, sea en su totalidad o en parte, como modo de frenar los excesos presidenciales, lo que está en plena discusión; motivo por el cual no es posible apuntar por el momento mayores precisiones (cf. AA.VV., *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Buenos Aires 1988; Juan F. López-Aguilar, *Aproximación al proceso constituyente en Brasil: presidencialismo vs. parlamentarismo* en «Revista Parlamentaria Iberoamericana», (núm. 4,1988).

4. EL CASO DEL PERU

Al igual que el resto de la América Latina, el Perú siguió el modelo presidencial creado por los Estados Unidos. Pero al modelo norteamericano se le adicionaron diversos elementos de control que fueron tomados del modelo parlamentario. En efecto, la sola experiencia revolucionaria de la joven ex-colonia británica no era suficiente; si ella fructificó, fue porque cayó en tierra fértil. Una tradición autoritaria y personalista que venía desde atrás, así como la necesidad de un poder democrático, pero ágil y eficiente, hicieron aceptable el modelo norteamericano. Dicho en otras palabras, el modelo presidencial no sólo calzaba con los hechos, sino que en cierto modo era una necesidad del momento. Pero, al mismo tiempo que se consagró el modelo presidencial, y como consecuencia de los excesos del período vireinal, los legisladores trataron de introducir controles a la voluntad del presidente. Así, en el caso peruano, la Constitución de 1828 (considerada como la madre de todas nuestras constituciones, y que ha tenido tan larga como fructífera influencia), introdujo la

figura de los Ministros de Estado y el refrendo ministerial, típica figura parlamentaria. Desde esa época se fueron introduciendo paulatinamente diversos resortes parlamentarios, como lo demuestra la creación, en la Carta de 1856, del Consejo de Ministros, al que posteriormente se añadiría la figura del Primer Ministro, todo lo cual fue ampliamente reglamentado por las leyes de Ministros de 1862 y 1863 que consagraron además el voto de censura. Ya en pleno siglo XX, y como consecuencia de este continuo limitar los excesivos poderes del Presidente, se sancionó la Carta de 1933, que instituyó prácticamente sobre el papel, un gobierno tendencialmente parlamentario, pues perfeccionó y amplió considerablemente los poderes del Parlamento sobre el Ejecutivo. Esta Constitución representa la culminación de una serie de reformas constitucionales que significaron dar cada vez mayor fuerza al Parlamento, que en teoría hacían de éste el rector de la vida política nacional. No obstante, y salvo algunas experiencias breves pero fallidas (como son el período gubernamental de Bustamante y Rivero, 1945-48, y el primer período de Belaunde Terry, 1963-68), el manejo político fue fundamentalmente presidencial o, si se quiere, presidencialista. Esto es, con ligeras excepciones y por breves períodos, el poder estuvo siempre en lo fundamental en manos del Presidente de la República.

Comentando este texto de 1933, Boris Mirkine-Guetzevitch saludaba, en un comentario breve publicado en 1934, el acercamiento del Perú al modelo parlamentario que siendo cierto en teoría, iba a resultar desmentido por los hechos.

En efecto, si bien el Perú aceptó desde un principio el modelo presidencial de gobierno, fue introduciendo diversos elementos de control al Presidente, que venían de la tradición parlamentaria, todo lo cual empezó a mediados del siglo XIX y culminó, como ya se indicó, con la Carta de 1933.

Pero, ¿cómo veían los analistas y observadores el modelo político peruano? Para todo el siglo XIX, es quizá válido mencionar la opinión de Ernst W. Middendorf, un científico y viajero alemán que vivió más de 25 años en el Perú, en épocas diversas, y que publicó una obra sobre el Perú, en tres tomos, en Berlín y en el período 1893-1895. En esa obra, dice Middendorf:

"Según la Constitución, cuyos principales artículos acabamos de esbozar, el centro de gravedad de la República reside en el Poder Legislativo y el Presidente debe ser sólo el cumplidor de la voluntad de la representación popular. En

realidad ocurre de otra manera, y pocos de los llamados monarcas absolutos podrían ejercer un dominio tan ilimitado en su reino, como un Presidente peruano durante su mandato". (Cf. *Perú*, Univ. Nacional de San Marcos, Lima 1973, tomo 1, pág. 250)

El mismo criterio encontramos, por ejemplo, en Manuel González Prada (*Horas de lucha*, 1908), Francisco García Calderón (*Le Pérou contemporain*, 1907), Víctor Andrés Belaunde (*La crisis presente*, 1914 y *La realidad nacional*, 1931) y más recientemente en Luis Alberto Sánchez (*El Perú, retrato de un país adolescente*, 1958), F. Bourricaud (*Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*, 1967), entre otros.

En 1931, la Comisión Villarín, en su *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado* (Imprenta Torres Aguirre, Lima 1931), señalaba lo siguiente:

"Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y la Presidencia de la República, cuyo resultado fuese romper definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del presidente, y la observación de nuestra historia, de nuestra psicología y costumbres políticas, conducen a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los Congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serían necesarias para colocar al presidente bajo su tutela, imponerle Gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos".

"La institución del Presidente con facultades propias y extensas de gobernante efectivo, está sustentada en el Perú y en la América toda por una fortísima tradición y por hábitos populares incoercibles. Responde a un estado social y económico que impone sus leyes inflexibles a la evolución política. No podemos imaginar la abolición del régimen presidencial, sino como resultado de un cambio de cosas profundo, precedido tal vez de una revolución" (pág. 21).

La doctrina nacional, no obstante constatar la presencia de estos elementos parlamentarios en la Constitución de 1933, admitía la existencia en el Perú de un modelo presidencial, el que además se ponderaba como necesario para el país. Sin

embargo, en la década del sesenta, Enrique Chirinos Soto publica el único ensayo monográfico destinado a analizar este tema, que sostiene la tesis mixta, con abundancia de fuentes, datos y argumentos (cf. *Naturaleza -presidencial o parlamentaria- de nuestro sistema de gobierno*, Arequipa 1968). Analizando la Carta de 1933, Chirinos sostiene que esta Constitución consagra un presidencialismo weimariano, pues mantiene la elección popular del Presidente y la responsabilidad política del gabinete ante las Cámaras. Recuerda que el parlamentarismo introducido en 1933 (mejor sería decir, perfeccionado en 1933) se explica como fruto o reacción contra la dictadura de Leguía (1919-1930). Chirinos sostiene que el texto constitucional se orienta al parlamentarismo; pero los hechos son presidencialistas; en consecuencia, tenemos un sistema de naturaleza mixta.

5. LA VIGENTE CONSTITUCIÓN DE 1979

Tras diez años de dictadura militar (instaurada en 1968) se instaló una Asamblea Constituyente, que terminó sancionando la vigente Constitución de 1979. En ésta se incorporaron y perfeccionaron los instrumentos parlamentarios que venían desde atrás; pero al mismo tiempo se reforzaron notablemente los poderes del Presidente de la República, superando, sin lugar a dudas, el hibridismo de la Carta de 1933. Esto obedeció al hecho de que en realidad, la Carta de 1933, con su mixtura, había producido dos extremos peligrosos: dictaduras fuertes y desbordadas o regímenes democráticos débiles y acosados por el Parlamento. Esto convenció a la Constituyente de la necesidad de reforzar la Presidencia de la República, motivo por el cual se redujeron algunos poderes del Parlamento y se dieron mayores atribuciones al Presidente; con lo cual, el modelo -en teoría- se convertía o se acercaba más al presidencialismo, juntándose la teoría y la práctica.

Ahora bien, ¿cómo ha sido interpretada esta Constitución en lo referente a la forma de Gobierno? En términos generales, se ha hablado de un modelo presidencial (así, por ejemplo, el manual clásico de José Pareja Paz-Soldán, *Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979*, 3ra. edición, Lima 1984). Enrique Chirinos Soto (cf. *La nueva Constitución al alcance de todos*, Lima 1979) ha reiterado su tesis del carácter mixto de nuestro sistema de gobierno (no obstante lo cual ha insistido en reiterar la pintoresca tesis que afirma que el Parlamento es el primer poder del Estado). En la misma línea, Francisco Fernández Segado (cf. *Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo*, ponencia al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Madrid, setiembre de 1988), sostiene que no obstante existir el modelo

que él denomina híbrido, la normativa, la tradición así como la *praxis* política, dan preeminencia al modelo presidencial. Y así lo señalan otros autores (Cynthia McClintock, Rafael Roncagliolo, Víctor J. Ortecho, etc.).

Sin embargo, en algunos juristas extranjeros se ha filtrado la idea de la existencia en el Perú de un modelo parlamentario o cercano a éste o semi-presidencial. (Cf. Luis Sánchez Agesta, *La democracia en Hispanoamérica*, Edic. Rialp, Madrid 1987; Jaime Vidal Perdomo, *Derecho Constitucional General*, 3ra. edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1985; Raúl Machado Horta, *Tendências atuais dos regimenes de governo* en «Revista da Faculdade de Direito» (Belo Horizonte, M.G) N° 30/31; 1987-1988; Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid 1990; Daniel A. Sabsay *Parlamentarismo en América* en "Enciclopedia Jurídica Omeba", Apéndice, tomo VI, Buenos Aires 1990) motivados en parte, por una lectura incompleta o sesgada del texto constitucional. Pero el esfuerzo más interesante en esta línea de interpretación es, sin lugar a dudas, el realizado por Humberto Nogueira Alcalá (cf. *El régimen semi-presidencial*, Editorial Andante, Santiago de Chile 1986; ib. *Regímenes políticos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile 1986). Partiendo de la categoría reformulada por Duverger, Nogueira, viendo la cooperación existente entre ambos poderes del Estado y, sobre todo, la presencia de un Consejo de Ministros con su Presidente, arriba a la conclusión de que existe en el Perú un régimen semi-presidencial. Llega incluso a sostener, como argumento decisivo, que en el Perú existe un Ejecutivo dualista, en el cual el Premier tendría poderes propios e independencia frente al Presidente de la República. Conviene revisar esta categoría de Duverger, sobre todo por la amplia difusión que ha tenido (cf. M. Duverger, comp. *Les régimes semi-présidentiels*, P.U.F. París 1986). Pero, y sin entrar por ahora a analizar la validez de esta categoría, hay que tener presente que ella ha sido elaborada por Duverger para explicar cómo los regímenes parlamentarios europeos se acercan al presidencialismo, y no al revés, como es el caso del Perú, en donde, por el contrario, existe un régimen presidencial que se ha acercado al parlamentarismo, no por la excelencia de este modelo sino por limitar los poderes del Presidente. Por otro lado, no existe en el Perú, ni en América Latina, el llamado problema de la investidura, es decir, la consagración del gabinete por el visto bueno de las Cámaras (que en el caso peruano se limitan a escuchar el informe del gabinete). Adicionalmente, tampoco existe en el Perú una estructura dualista en el Ejecutivo, como lo es el caso de Francia, y el gabinete se limita a ser un mero colaborador del presidente, ya que, de conformidad con el artículo 211 de la Constitución, el Presi-

dente representa a la nación y dirige la política general del Gobierno. La categoría de Duverger resulta, pues, inadecuada para analizar nuestra estructura gubernamental, ya que además, no se dan aquí los tres elementos que él considera como definidores de dicho nuevo modelo (cf. *supra*, núm. 2).

Cabe con todo destacar que el inicial análisis de Nogueira, interesante pero equívoco, ha sido posteriormente matizado por él mismo, quien ha llegado a afirmar que, en rigor, el modelo peruano no puede ser asimilado libremente al modelo semi-presidencial que elaboró Duverger (Cf. *Manual del ciudadano elector*, Ediciones Participa, Santiago de Chile 1989). En esta oportunidad, Nogueira clasifica a los presidencialismos democráticos latinoamericanos en cuatro categorías: a) presidencialismo puro, b) presidencialismo parlamentario o atenuado, c) presidencialismo dirigido y d) presidencialismo parlamentario y de modelo semi-presidencial (que es en donde ubica al Perú en una fórmula prácticamente atípica)

Finalmente y volviendo a los autores peruanos, mencionaremos la postura que sostienen Marcial Rubio y Enrique Bernaldes (cf. *Constitución y sociedad política*, Mesa Redonda editores, 3ra. edición, Lima 1988) quienes afirman, por un lado, que el Parlamento en el Perú es el primer poder del Estado (tesis que realmente sorprende) para acto seguido sostener que la forma de Gobierno en el Perú es mixta, y en consecuencia, puede ser calificada como semi-presidencial (pp. 372-376). En realidad, lo que trasuntan estas afirmaciones es que el tema no ha sido seriamente estudiado por los autores, pues tal planteo no es claro ni coherente. Por lo demás, esta tesis resulta posteriormente negada en otro texto. Así, Enrique Bernaldes (cf. *El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979 en AA.VV. «La Constitución, diez años después»*, Lima 1989) sostiene que en el Perú el sistema de gobierno es presidencial, pero con rasgos autoritarios (pág. 158).

En realidad, es difícil decir que el modelo, sistema o forma de Gobierno en el Perú sea mixto, pues ello supondría un *mixtum*, o sea, una nueva realidad o modelo, un *tertium* que en rigor no existe.

Tal mixtura tampoco puede encontrarse en la categoría duvergeriana de régimen semi-presidencial, pues sus supuestos básicos no se dan en el Perú. Atendiendo a la normativa constitucional, a nuestro desarrollo histórico y, sobre todo, a la *praxis* política, cabe afirmar que el nuestro es un modelo presidencial **disminuido, atenuado o frenado**, toda vez que 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.

6. LAS LECCIONES DE LA REALIDAD

Como hemos visto, el Perú puede calificarse, en cuanto a forma de Gobierno se refiere, como presidencial, aun cuando esté mitigado por diversas incrustaciones parlamentarias que no han llegado a desfigurar el modelo, motivo por el cual es acertada la caracterización de Jacques Lambert (cf. *América Latina*, Edit. Ariel, Barcelona 1970, con notas y adiciones de Antonio Lago Carballo) de que nuestro Continente (y en consecuencia el Perú), debe calificarse simplemente como de preponderancia presidencial. Y esto se comprueba en todo nuestro decurso histórico, desde los inicios republicanos en el siglo XIX, hasta la fecha. Con todo, hagamos algunas precisiones en lo referente a la presente centuria.

En este siglo, el Perú ha tenido tres constituciones: la de 1920, la de 1933 y la vigente de 1979. La de 1920, si bien fue democrática y avanzada en su momento, fue manipulada impunemente por el Presidente Leguía (1919-1930), quien hizo escamio de este texto que él mismo promovió; esto es, si bien, equilibrada y avanzada para su época, el régimen dictatorial que impuso Leguía dejó de lado las más hermosas conquistas de la Carta de 1920, que pasó a ser, sin más, un documento utópico, sin aplicación ni contacto alguno con la realidad.

Para efectos prácticos, lo que interesa al analizar nuestra vida constitucional contemporánea, es partir de la Carta de 1933. Sobre ella vale la pena transcribir íntegramente el juicio que a la altura de 1939, emitió Manuel Vicente Villarín:

"En realidad, la Constitución de 1933 contiene, sobre el papel, todos los resortes legales que permitirían a nuestros congresos establecer el régimen parlamentario si tuvieran el grado necesario de poder político efectivo de que han carecido hasta ahora. Esta constitución representa el punto más avanzado de la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario. Casi nada falta, en la letra de la legislación para hacerlo posible. Sin embargo, al lado de la literatura constitucional y en oposición a ella, prevalece en la vida real con inexorable perseverancia el gobierno presidencial, hondamente arraigado en las costumbres y cuyo vigor parece acentuarse como reacción contra las fórmulas escritas que intentan sustituirlo" (cf. *Páginas escogidas*, Lima 1962, pág. 194).

La opinión de Villarín, avalada por datos de índole histórica, política y social, confirman lo expuesto en páginas anteriores. Ahora bien, conviene añadir un dato que ha venido a reforzar este predominio presidencial, y es la tradicional sumisión del órgano legislativo. Esto sucedía por la sencilla razón de que la legislación electoral de la época, si bien daba cabida a la representación de las minorías, otorgaba más del 60% de los escaños a quien obtenía la primera mayoría relativa. Así, el candidato a la presidencia preparaba con sus allegados las listas parlamentarias, que al presentarse conjuntamente, alcanzaban no sólo los cargos de Presidente y vicepresidentes, sino la mayoría de las curules parlamentarias. De este modo, con una Constitución que establecía la colaboración de poderes (y no la separación radical de ellos) el Ejecutivo gobernaba con la complacencia de las cámaras, compuestas por adictos y allegados, limitándose el Congreso a ser un eco o caja de resonancia del Ejecutivo. Sin embargo, existen dos excepciones que conviene analizar, cuales son las experiencias de los períodos 1945-48 y 1963-68 a las que ya nos hemos referido. En el primero de éstos, fue elegido Presidente de la República José Luis Bustamante y Rivero, como fruto de la conjunción de fuerzas dispares y heterogéneas bajo el rótulo de «Frente Democrático Nacional». Lamentablemente, por malos entendidos y por la presencia de intereses creados, estas fuerzas políticas, una vez que alcanzaron el poder, comenzaron a deteriorarse y se dividieron. Es así como el Ejecutivo se quedó con un Parlamento que no le era del todo favorable, provocando que un sector de éste (desde el Senado) frustrase la instalación de las cámaras en julio de 1947. De esta manera, el gobierno empezó a actuar sin contrapeso alguno y recurrió a una legislación especial con fuerza de ley, que en aquel entonces no estaba permitida por la Constitución, causando daño al sistema, frente a un Parlamento en receso. La crisis se agravó y sobrevino un golpe de Estado que canceló este intento democrático. El segundo caso lo constituye la primera administración de Fernando Belaunde Terry, llegado al poder en 1963. En aquel entonces, la legislación electoral fue modificada y se introdujo la llamada «cifra repartidora», inspirada en el sistema D'Hondt, que creó en las cámaras un reflejo casi matemático de la composición del electorado. El Presidente y su partido Acción Popular obtuvieron el 39.05% de la votación, y similar representación alcanzaron en las cámaras; por otro lado, los partidos perdedores, la Unión Nacional Odrísta y el Partido Aprista Peruano obtuvieron, cada uno, en cifras redondas, el 25% y el 34%, respectivamente. La situación era, pues, clara: el parlamento estaba dividido en tres grandes fuerzas, y el Ejecutivo no contaba con mayoría. Pero ocurrió lo imprevisto: la oposición, que había perdido las elecciones, en lugar de hacer una leal oposición al gobierno, se unió contra éste, y formó la «Coalición del Pueblo», con el ánimo de frustrar y deteriorar la acción del Ejecutivo. El con-

flicto fue inevitable y la crisis sobrevino. A fines de 1968, el régimen democrático naufragó y vino un nuevo golpe de Estado, que instauró una dictadura de doce años (1968-1980)

Estas dos experiencias, bajo la Carta de 1933, demuestran que a la larga el enfrentamiento del Ejecutivo y el Legislativo trajo la parálisis política y el hundimiento del régimen democrático. Demostraron igualmente, que en nuestro medio el Congreso no tenía poder suficiente para gobernar, proteger o preservar al régimen de los peligros que lo acechaban. Fueron, en cierto sentido, experiencias aleccionadoras.

Lo que pasó con la Carta de 1979 apunta en dos direcciones: por un lado limitó algunos de los poderes de las cámaras (por ejemplo, la iniciativa para gastos, que fueron causa frecuente del déficit en épocas pasadas) y por otro, reforzó la autoridad del Presidente. Pero no descuidó las conquistas parlamentarias que venían desde atrás; en cierto sentido las redondeó, pues agregó, la disolución de la cámara política (Diputados) y la creación de órganos nuevos como el Tribunal de Garantías Constitucionales. Con todo, en sustancia, no ha desaparecido la cooperación entre poderes, si bien el Presidente es el que orienta la política general del gobierno.

Bajo la vigente Constitución de 1979 se han dado las siguientes experiencias: Fernando Belaunde Terry, en su segunda administración (1980-1985); Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori (1990-1995). En el caso de Fernando Belaunde y de Alan García, no empecé la existencia del sistema D'Hondt, ambos gobernantes contaban con un 50% de partidarios en las cámaras. De esta suerte, a ambos les fue fácil gobernar, pues se beneficiaron con el apoyo del Parlamento. Durante esos diez años y con estos dos presidentes, la Carta ha tenido un sesgo y un ritmo marcadamente presidencialista. Lo curioso para el análisis político es la situación actual del Presidente Fujimori. Una de las novedades de la Carta de 1979 fue introducir la segunda vuelta (*ballotage*), pero sólo a nivel de Poder Ejecutivo pues las cámaras se forman en la primera elección (sistema que funcionó por vez primera en 1990). Así, en las elecciones de abril de 1990, el candidato del FREDEMO, Mario Vargas Llosa, alcanzó un aproximado de 27%, seguido a corta distancia por el candidato de Cambio 90, Alberto Fujimori, con un aproximado de 24%. Al pasar a la segunda vuelta (junio de 1990), ganó Fujimori, con el 56.58%; se dio así la paradoja de que el Presidente Fujimori, con un 56.58% en la segunda vuelta, tiene una minoría en las cámaras que ronda el 20% (pues el sistema permite la pérdida de los restos y la votación diferenciada para los candidatos de ambas Cámaras). Dicho en otras

palabras: es un Presidente sin mayoría en las cámaras y, teóricamente, a merced de ellas. Pero, por una atomización del electorado, no existe una sola fuerza política que acumule más del 50% de los escaños; en consecuencia, todo acuerdo parlamentario hace necesario, por fuerza de las cosas, el acuerdo o pacto de dos o más tiendas políticas. Nos encontramos, pues, con un Parlamento débil, frente a un Presidente fuerte. La experiencia de estos pocos meses, demuestra claramente que el Parlamento se ha esterilizado en discusiones vacías y en proyectos insustanciales, mientras que el Presidente Fujimori, con los resortes legales de que dispone, es el verdadero conductor de la política nacional. Aquí tenemos un presidencialismo que no surge fíctivamente de los textos, sino de la realidad política cotidiana.

Cabe, sin embargo, hacer un ejercicio teórico y pensar ¿qué sucedería si todas las fuerzas actuantes en el Parlamento se unieran para hacer una oposición cerrada al Presidente y bloquear sus iniciativas, a fin de obligarlo a gobernar de conformidad con el Parlamento? Lo más probable es que esta obstrucción no impediría la acción presidencial y que, a la larga, se debilitaría el sistema político, pero no la conducta del Ejecutivo.

Si bien es difícil hacer pronósticos sobre el futuro en política, sin embargo y sin descartar márgenes de error, se puede afirmar que las cosas irán en la dirección que siempre han ido, esto es, en una forma de Gobierno de preponderancia presidencial*.

Lima, marzo de 1991

* Problema aparte, y que aquí no tratamos, es el relacionado con las regiones, que son entes mixtos con facultades administrativas y económicas, a través de las cuales se ha dividido territorialmente el país. Estas regiones (once en la actualidad y recién en sus inicios) son administradas por una Asamblea Regional (elegida parcialmente por sufragio directo) la que a su vez elige al Consejo Regional y a su Presidente, los que en consecuencia dependen de aquélla. Como se aprecia fácilmente, estos entes tienen una clara estructura parlamentaria, lo cual contrasta en forma notoria con la forma de gobierno presidencial que existe en el Estado. Por otro lado, la corta experiencia regional ha demostrado hasta la fecha, su total inoperancia y la anarquía que opera al interior de ellas, lo que ha hecho pensar a la clase política en la necesidad de reestructurar el modelo regional, tal como lo plasmó la Constitución de 1979.