

GOBERNABILIDAD Y CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA: EL PRESIDENCIALISMO PERUANO. RETOS Y PROPUESTAS

Valentín PANIAGUA CORAZAO

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Gobernabilidad y presidencialismo*. III. *El presidencialismo peruano*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La gobernabilidad se ha convertido en la piedra de toque del debate político. Más allá de los orígenes del término, la gobernabilidad se concibe ahora como el objetivo fundamental de los sistemas políticos e implica una de las competencias sustantivas del Estado. Vinculada a todas las esferas de la vida de la sociedad, interna e internacionalmente, hace relación con todas las áreas en que funciona o se ejerce el poder. Y así, se habla de gobernabilidad democrática, financiera, mediática, corporativa, delictiva, etcétera, para aludir a poderes formales y fácticos que, de derecho o de hecho, ejercen el control y resuelven e imponen finalmente el curso de ciertos procesos relevantes en la vida social. No tiene que extrañar, pues, que aparezca vinculada a las formas de gobierno, en general, ni que se la asocie, de manera específica, al presidencialismo de América Latina. Ese hecho, sin embargo, no puede dejar pasar inadvertidas algunas circunstancias en las que es preciso reparar si se desea (como parece) un debate serio y responsable sobre el tema.

La primera es que no existe ni ha existido nunca un presidencialismo latinoamericano si por tal se entiende un régimen presidencial común o, cuando menos, de rasgos muy similares. Ha habido y hay, en la América Latina, presidencialismos que histórica, política e incluso constitucionalmente, tienen rasgos diferentes, diseñados en circunstancias distintas,

inspirados en modelos muy diversos y en respuesta a muy encontradas realidades sociales, culturales, económicas y políticas. Más todavía si optaron por diferentes formas de Estado (unitarios o federales) y por distintos sistemas electorales y de partidos.¹

En segundo término, es preciso señalar qué se entiende por presidencialismo. Parece absolutamente obvio que, con él, se alude sólo a una forma de régimen constitucional, de origen democrático y funcionando dentro de los cauces de una relativa regularidad institucional que permita alguna forma de juego de los partidos políticos y de las instituciones y libertades en general. Se excluyen, por tanto, no sólo las autocracias militares por carecer de toda legitimación democrática sino también las autocracias militares o civiles que simulan democracias usando del fraude electoral y de la imposición. Tales podrían ser, en el caso del Perú y sólo en el siglo XX, los regímenes de Augusto Leguía, (1919-1930), Óscar Benavides (1933-39), Manuel Prado (1939-45), Manuel Odría (1948-1956) y Fujimori (1993-2000). A ellos habría que añadir la dictadura de Juan Velasco y Francisco Morales Bermúdez (1968- 1980). Una distinción de esa naturaleza permite comprobar cómo, en el Perú, hubo vida democrática y constitucional sólo durante medio siglo (50 años) contra casi ciento cincuenta (150) años de autocracias militares y civiles en casi doscientos (200) años de República. Esa comprobación deslinda responsabilidades históricas entre autocracias (frecuentemente respaldadas por la comunidad internacional o propiciadas por las potencias extranjeras) y las democracias en cuya cuenta suele cargarse la frustración de la América.

En tercer lugar, es cierto que el presidencialismo no ha asegurado siempre ni la estabilidad ni la eficacia requeridas para la solución de los problemas de la América. Sin embargo, es obvio que ninguna forma de gobierno, por si sola, habría logrado tal resultado. No obstante, tampoco es verdad que los presidencialismos latinoamericanos nunca hayan logrado estabilidad. Colombia ha tenido y tiene una estabilidad constitucional y política ejemplar a pesar de las muy dramáticas circunstancias de su historia. Fueron estables los presidencialismos de Chile o Uruguay en el siglo XIX y en gran parte del siglo XX y, en este último siglo, los de

1 ¿Qué similitudes podrían encontrarse entre el presidencialismo argentino, según su Constitución de 1853, que seguía, muy de cerca el modelo norteamericano, y las Constituciones peruanas de 1823, 1828 o 1856 que incorporaron, tempranamente, diversas instituciones parlamentarias o la Constitución chilena de 1833 tan diferente a las anteriores? Con todas las transformaciones operadas en el tiempo, la situación, ahora, no es diferente.

Brasil. Los países andinos tuvieron estabilidad y progresaron notablemente con las llamadas “Repúblicas aristocráticas” de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Costa Rica goza de plena estabilidad desde 1948 y Venezuela disfrutó de ella, hasta hace una década, a partir de 1958.

En cuarto lugar, es preciso distinguir también los problemas del presidencialismo, en cuanto régimen de gobierno, y los problemas del constitucionalismo y de la democracia en la América Latina. La distinción no es ociosa. La Carta Democrática Interamericana ha creado un mecanismo de interdicción y exclusión de quienes atentan contra el orden constitucional para garantizar el derecho de los pueblos de América a la democracia.² Con ese mecanismo, es de esperar que, en el futuro, no puedan legitimarse regímenes que, como los de Fujimori en Perú o Serrano en Guatemala o los que surgieron en Haití en los últimos tiempos, violaron manifiestamente el orden constitucional con la tolerancia y hasta el auspicio de la comunidad internacional. Esos obviamente, no son problemas del presidencialismo sino del constitucionalismo. No pueden resolverse mediante un mejor y más acertado diseño constitucional sino, simple y llanamente con el respeto del orden constitucional.

Finalmente, parece obvio que cualquier reforma que se intente debe partir de la experiencia específica de cada realidad nacional y resolver los problemas que, en tal caso concreto, plantea el presidencialismo. Por esa razón, se examina, aquí, el caso del Perú que no es precisamente modélico. Se trata de un régimen presidencial *sui generis* en que se han combinado, no siempre con acierto, instituciones parlamentarias y presidenciales que han complicado, a veces, la gobernabilidad del sistema. Los problemas capitales, como acontece en casi todos los presidencialismos, derivan, de un lado, de la estructura concentrada y centralizada del poder agudizada por el carácter unitario del Estado, por el absolutismo presidencial que convierte al presidente en árbitro del sistema político y

2 “Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización” (artículo 19, Carta Democrática Interamericana).

por la ausencia de mecanismos jurídicos y políticos para hacer efectiva su responsabilidad tanto política como jurídicamente. A todo ello se añade la falta de mecanismos para arbitrar respaldos duraderos y para resolver los conflictos que se suscitan en el curso del proceso. Ese presidencialismo, como otros, debe ser racionalizado. Esto es, reformado a fin de darle eficacia.

Las preocupaciones académicas y políticas en torno del presidencialismo en América Latina son legítimas. Son gravísimas las deficiencias que acusa y hay algunos rasgos y defectos inocultables que contribuyen a fomentar la ingobernabilidad. Es verdad que el presidencialismo carece de mecanismos para resolver los conflictos de poderes. No es menos verdad que la inexistencia o las deficiencias del sistema de partidos hacen más dificultosos los diálogos entre los actores políticos o más *laxa* la disciplina de voto o la coherencia ideológica y política y por cierto la representatividad, la estabilidad o la eficacia de los gobiernos. El régimen de gobierno así es un campo fecundo no sólo para el debate sino, sobre todo, para la propuesta.

Se han formulado muchas iniciativas de reforma y cambio que van desde la sustitución del presidencialismo actual por fórmulas renovadas y diferentes de presidencialismo cuando no su reemplazo, simple y llano, por formas parlamentarias o semipresidenciales. Hay quienes ya han emprendido algunas reformas de diverso alcance. Ninguna, sin embargo, ha cobrado trascendencia o significación. Tales los casos de Brasil, Perú y Argentina.³ El debate ciertamente está abierto y debe continuar. Debe plantearse, como se ha dicho, a partir precisamente de la realidad concreta de nuestros países, es decir, sin ignorar más “la larga experiencia con regímenes presidenciales en Latinoamérica” tal como lo recomendara J. J. Linz hace dos décadas. Particularmente ahora en que América Latina ha logrado una relativa estabilidad democrática. El presente análisis se

3 Para el caso brasileño, la Comisión Afonso Arinos recomendó el sistema parlamentario pero la Asamblea Constituyente optó por el presidencialismo y el referéndum por la República presidencial. Véase, Bolívar Lamounier. “La reforma institucional en Brasil: proyectos y resultados 1985-1993”, Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998, pp. 233-251. Argentina introdujo, en 1994, un jefe de gabinete (artículo 100) con claras responsabilidades ante el Congreso. La Constitución de 1993 acentuó el absolutismo presidencial en el Perú.

inserta en ese propósito y, por ello mismo, parte del examen y se circunscribe exclusivamente al caso del presidencialismo peruano.

II. GOBERNABILIDAD Y PRESIDENCIALISMO

1. *Críticas al presidencialismo*

Son, en verdad, muy antiguas y conocidas las críticas al régimen presidencial en América Latina. En el caso del Perú, podrían recordarse las que formulara Francisco García Calderón en 1907, en “El Perú contemporáneo”, caracterizando como “cesarismos democráticos” los caudillismos de la iniciación republicana.⁴ El mismo volvería sobre el tema, cinco años después, en *Las democracias latinas de América* y en *La creación de un continente*.⁵ José de la Riva Agüero (*La emancipación y la república*,⁶ y *Paisajes peruanos*⁷) y Jorge Basadre (*La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*⁸ y *La iniciación de la República*⁹) estudiaron y caracterizaron el caudillismo militar y los vicios del naciente presidencialismo. Víctor Andrés Belaunde, denunció el régimen personal y sus gravísimos defectos, en 1914 (*La crisis presente*). Casi un cuarto de siglo después (1931), la Comisión que presidió Manuel Vicente Villarán formuló el más exhaustivo análisis del régimen político y constitucional del Perú en la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución de 1931*. El mismo Villarán, un lustro más tarde, hizo el mejor y más completo análisis del régimen presidencial peruano en sendos ensayos sobre la *La posición constitucional de los ministros en el*

4 “El presidente tuvo todas las ventajas del virrey, toda la fuerza del poder absoluto. Las limitaciones de la antigua autoridad colonial, su poder delgado, el control político del Consejo de Indias, la responsabilidad del poder ejercido, la obligación de dar al rey español y a través de una memoria el cuadro de la vida y actividades de cada período; todas estas condiciones de un gobierno dependiente y secundario, no existieron en la completa libertad republicana. Y los jefes, fuertes en su autoridad militar, encontraron en la tutela tradicional una nueva fuerza, que era la forma definitiva de este gobierno de libertad política”. García Calderón, Mario, *El Perú contemporáneo*, Lima, Banco Internacional del Perú, 1981, p. 191.

5 Publicados en Caracas por la Biblioteca Ayacucho, 1979.

6 Lima, PUCP, 1971.

7 Lima, PUCP, 1969.

8 3a. ed., Lima, Mosca Azul Editores, 1980.

9 Lima, Librería Francesa Científica y Casa Editorial Rosay, 1929.

Perú (1936 y 1939).¹⁰ En la década de los cincuenta José Pareja Paz Soldán aporta nuevas luces en el estudio del complejo sistema presidencial peruano a propósito de la publicación de las *Constituciones del Perú*.¹¹ En todos hay clara conciencia sobre la necesidad de lograr una efectiva racionalización del sistema presidencial.

Las críticas iniciales de estudiosos del exterior partieron de Manuel Fraga Iribarne. En el prólogo a las *Constituciones del Perú* de José Pareja Paz Soldán sostenía que nuestro régimen se caracterizaba por la primacía del presidente dentro de un Ejecutivo casi omnipotente.¹² Casi una década más tarde, Jacques Lambert caracterizó los sistemas políticos latinoamericanos como regímenes *de preponderancia presidencialista*.¹³ Juan Linz y Alfred Stepan (*La quiebra de las democracias*), en la década de los setenta, hicieron notar la importancia que tenían las “variables políticas, el liderazgo y la posibilidad de elegir, y destacaban la importancia del contexto institucional y las normas formales del juego para explicar los fracasos democráticos”.¹⁴ Fue a raíz del estupendo estudio de Arturo Valenzuela en torno del régimen presidencial chileno y de la caída del presidente Allende que se inició un debate animado por él mismo y otros ilustres politólogos. Y así, Juan J. Linz, ha insistido en la necesidad de prestar atención al papel de las instituciones políticas por oposición a los factores económicos, sociales, culturales, etcétera, en el análisis de los regímenes democráticos. Considera que esa omisión se debió a que, salvo Estados Unidos, la mayoría de los países con Constituciones presidenciales fueron democracias inestables o regímenes autoritarios por lo que no se les incluyó en los estudios comparativos de las democracias.

Cree Linz que la rigidez del presidencialismo deriva de a) su “legitimidad dual” que implica “un conflicto latente que puede estallar dramáticamente (Fernando Collor de Melo, Hernán Siles Suazo, Estela Martínez de Perón) abriendo el camino al ejército que para que intervenga como poder moderador” y b) del “mandato a término” con limitación

10 Lima, 1936, núm. 1, año 1, pp. 9-43, *Revista de Derecho y Ciencias Políticas y Lima*, año 3, núm. 3, 1939, pp. 494-562.

11 Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954.

12 Pareja Paz Soldán, José, *Las Constituciones del Perú*, p. 50.

13 Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, p. 54.

14 Citado por Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1 Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 16.

o prohibición de reelección. Este último rasgo (que favorece la personalización del liderazgo y de la responsabilidad) contribuye, a la larga, a desvanecer la responsabilidad. Más grave aún. Obliga a producir periódicamente un líder capaz y popular e impide utilizar el capital acumulado por el que ha concluido su mandato exitosamente. A estas características se añaden otras: el presidencialismo desalienta los diálogos y consensos, conduce a una situación de suma cero y a exacerbar la autoridad personal del presidente, favorece a los *outsiders* y perturba o dificulta la institucionalización de los partidos. Finalmente, la ambigüedad del cargo presidencial, por su naturaleza bidimensional (jefe de gobierno partidista y jefe de Estado), la muy alta probabilidad de elección de un *outsider* en ausencia de un sistema de partidos, la creación de liderazgos plebiscitarios, la inducción del sufragio por personas más que por partidos y programas y, la vinculación generalmente exitosa entre el régimen presidencial y el federalismo parecerían desahuciar definitivamente el presidencialismo latinoamericano. Linz que es perfectamente consciente de la relatividad de sus objeciones, advierte que no afirma que el presidencialismo “no pueda ser estable, sino que las probabilidades para ello, en muchas sociedades, no son favorables” ni que el parlamentarismo “asegure siempre la estabilidad, sino que proporciona(n) una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia”.¹⁵

Linz ha estudiado el régimen presidencial peruano al que denomina presidencialismo con la “cobertura” de un primer ministro. Considera que el presidente del Consejo de Ministros no es un primer ministro ni hace las veces de jefe de gobierno, como en el sistema parlamentario o en el semipresidencial o en el semiparlamentario: sólo facilita la labor del presidente que es el único que “toma las decisiones finales y el que legitima las decisiones que otros toman”. A su juicio, no cambia la índole presidencial del régimen que el primer ministro o los ministros sean parlamentarios o sean objeto de interpelaciones o preguntas. El sistema sigue siendo presidencial: “Sólo la posibilidad de un voto de censura que obligue al presidente a destituir a un ministro representa un verdadero cambio de poder a favor del parlamento. Sin embargo, en tanto que el presidente sea libre para nombrar un sucesor al ministro destituido, que no necesita tener la confianza de la cámara, el sistema sigue siendo bási-

15 Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, cit., nota 14, p. 124.

camente presidencial”.¹⁶ Es verdad. Tal era precisamente la opinión de Manuel Vicente Villarán.

Arend Lijphart que comparte la tesis de la rigidez e inmovilismo del presidencialismo lo considera débil por su marcada tendencia hacia la “democracia mayoritaria”, especialmente en países con una alta carga de polaridad no solo social sino política, lo que impediría fórmulas consociativas o de democracia consensual.¹⁷ Lijphart señala ocho características que distinguen a la democracia mayoritaria de la consensual: a) dimensión partido-ejecutivo (gobierno de un solo partido frente a amplias coaliciones, dominio del ejecutivo frente a equilibrio entre ejecutivo y legislativo, sistemas bipartidario frente a sistemas multipartidario, sistemas de partidos unidimensionales frente a multidimensionales, elecciones con pluralidad frente a representación proporcional); b) dimensión federal-unitaria (gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado, legislaturas unicamerales frente a un bicameralismo fuerte, y Constituciones no escritas frente a Constituciones escritas y rígidas).

Sartori cree que el presidencialismo tiende a ser ineficaz no obstante poseer virtudes que deben buscarse en los “sistemas *semi o cuasi* presidenciales”, y no bajo el sistema de separación sino de reparto de poderes. Hay, a su juicio, diversas fórmulas para ese efecto. Señala, entre ellas, la figura del primer ministro,¹⁸ así como su muy original idea del “presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente”. Un régimen en el que el gobierno empieza como uno de naturaleza parlamentaria y, si fracasa, se convierte en uno de presidencialismo fuerte.¹⁹

Stepan y Skach aportan valiosas comprobaciones empíricas. Entre las 43 democracias consolidadas existentes en el mundo, entre 1979 y 1989,

16 Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, *Las crisis del presidencialismo. I Perspectivas comparativas*, cit., nota 14, p. 122.

17 “Formulando con mayor firmeza diríamos que: el presidencialismo es contrario al tipo de compromisos y pactos consociativos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización y durante periodos de crisis, en tanto que la naturaleza colegial de los ejecutivos parlamentarios los hace más apropiado para llegar a tales pactos”. Véase. Lijphart, Arend, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en Linz y Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. I Perspectivas comparativas*, cit., nota 14, p. 157.

18 Sartori, G., “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en Linz y Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. I Perspectivas comparativas*, cit., nota 14, pp. 173 y 174.

19 Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 168-175.

había 34 sistemas parlamentarios, 2 semipresidencialistas y sólo 5 presidencialistas. A la luz de esos hechos, parece claro que los sistemas parlamentarios garantizan mejor la estabilidad de la democracia y que los gobiernos presidenciales dificultan los gobiernos de coalición. De las 34 democracias parlamentarias, 11 tenían entre 3 y 7 partidos políticos; las 2 democracias semipresidenciales tenían entre 3 y 4; y sin embargo, ninguna de las democracias presidencialistas tenía más de 2,6 partidos políticos. Debe señalarse que Stepan y Skach son partidarios del régimen parlamentario por su capacidad de creación de condiciones gubernativas y por su eficacia para asegurar la estabilidad y la ejecución de políticas de largo plazo, incluso en casos de multipartidismo, de cambios de gobierno, o de destitución sin alteraciones violentas.²⁰

Las críticas al régimen presidencial se han tornado, en los últimos tiempos, un tópico recurrente en el diálogo político. Joseph Stiglitz, reconocida autoridad mundial en materia económica, ha sostenido, con evidente error, que:

...el sistema presidencial involucra todo tipo de equilibrios y pesos y contrapesos (*cheks and balances*), esencialmente diseñado para evitar que se tomen acciones. Se trata, en el fondo, de un sistema muy atractivo para sociedades muy desiguales en que un gobierno que refleje los intereses y deseos del elector promedio debería propender a redistribuir el ingreso, pero dados esos pesos y contrapesos se ve impedido de hacerlo. En este contexto, un cambio en las instituciones existentes es imperativo. Los regímenes parlamentarios pueden ser tal vez más adecuados para producir gobiernos mayoritarios que podrían llevar a cabo sus programas con efectividad.²¹

Las críticas al presidencialismo aparentemente justificarían la adopción del sistema parlamentario que, en definitiva, garantizaría un manejo más apropiado de los conflictos políticos y daría al sistema mayor estabilidad y, con el tiempo, mayor eficacia. La solución, sin embargo, no parece tan simple —como lo hace notar Jorge Carpizo— ya que no existen

20 Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Jinz y Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. 1 Perspectivas comparativas*, cit., nota 14, p. 209.

21 Stiglitz, Joseph E., “Globalización, organismo financieros internacionales y las economías latinoamericanas”, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD-Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 429.

“recetas” para “los cambios político-jurídicos y los instrumentos del derecho y de la política comparados contienen ideas y sugieren caminos que deben ponderarse en función de la realidad concreta de un determinado país”.²² Comparten ese mismo temperamento, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, quienes reconocen los defectos del presidencialismo y, por ende, comparten las críticas que le efectúan, pero consideran que “no existe una forma de gobierno que pueda ser considerada universalmente mejor. Condiciones diferentes —incluidos el sistema de partidos y los distintos grados de conflicto social y desarrollo económico— pueden hacer que una forma de gobierno cuadre mejor en un país, mientras que otra forma sea más apropiada en otros sitios”.²³ Por cierto, también existen estudios empíricos que niegan el efecto desestabilizador del presidencialismo.

Hay, por cierto, defensores del presidencialismo que lo consideran perfectible dentro de un racional y gradual proceso de evolución. Así, en el caso de México, Diego Valadés está convencido que el sistema presidencial puede adecuarse a las circunstancias del momento y servir de vehículo de solución a los conflictos políticos. Para ello, propugna la creación de un jefe de gabinete y la modificación del sistema electoral.²⁴ Discrepa de la fórmula propugnada por Sartori y su “presidencialismo alternativo”.²⁵ Jorge Carpizo, por su parte, impugna la validez de las tesis de Linz porque la inestabilidad política de Latinoamérica no radica ni deriva necesariamente de sus instituciones. Tiene diversas causas como la desigualdad social, la pobreza, la falta de educación, el retraso económico, la existencia de partidos políticos débiles, etcétera. Recuerda, de

22 Carpizo, Jorge, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, en Palomino Manchego, José y Remotti Carbonell, José Carlos (coords.). *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica (libro Homenaje a Germán J. Bidart Campos)*, Lima, Editorial Jurídica Grijley, 2002, p. 471.

23 Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 13.

24 Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 165. “Es cierto que ese fenómeno de concentración del poder se acentúa en el sistema presidencial, pero para resolverlo se han adoptado medidas que, sin desnaturalizar el sistema, permiten que haya un jefe de gabinete que cuente, al menos para su investidura, con la confianza del Congreso”, pp. 164-165.

25 Valadés señala que, puesta a prueba en la realidad, la tesis de Sartori sobre el presidencialismo “alternativo” no es aplicable a México. Véase *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 407.

otro lado, que no siempre nuestras democracias fueron efímeras como lo prueba la longevidad de las democracias de Costa Rica desde 1948, Venezuela desde 1958, Chile entre los años treinta a 1973, Uruguay entre los años cuarenta a 1973,²⁶ y naturalmente Colombia cuya democracia más que centenaria ha sobrevivido a todos los avatares.

En opinión de Mainwaring y Shugart son muy relativos los argumentos contra el presidencialismo desde que el parlamentarismo con el que se le coteja no se ha experimentado en América. Consideran que no es posible hablar de supuestos ideales que no se han aplicado en la realidad. Hacen notar, de otro lado, que los estudios del fracaso del presidencialismo se produjeron (en las décadas de los sesenta y setenta) en el contexto del retroceso y ruptura de la democracia en América Latina frente al resurgimiento y éxito de la transición española que se toma como ejemplo. Finalmente, recuerdan que la estabilidad de los regímenes parlamentarios es relativa. Mencionan a este efecto que en las décadas de los veinte y del treinta del siglo pasado cayeron las democracias de Alemania, Italia, Portugal, España y en los tres Estados bálticos. Todos esos regímenes, excepto el de Alemania, eran parlamentarios.²⁷

III. EL PRESIDENCIALISMO PERUANO

La forma de gobierno y la necesidad de su reforma

La forma de gobierno del Perú es sin duda desconcertante. Los constituyentes de 1931 lo consideraban un “parlamentarismo atenuado”, era un régimen *cuasi* parlamentario para Manuel Vicente Villarán,²⁸ “impuro”, “mixto”, *weimariano*, “autoritario en la realidad histórica” y “parlamentarista en la teoría constitucional” según Chirinos Soto,²⁹ un “presidencialismo parlamentario y de modelo semi-presidencial” para Humberto Nogueira

26 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 22, pp. 476 y 477.

27 Shugart y Mainwaring, *op. cit.*, nota 23, p. 28.

28 “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”.

29 *Naturaleza —presidencial o parlamentaria— de nuestro sistema de gobierno*, Arequipa, Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, 1968.

Alcalá,³⁰ un “seudo parlamentarismo” o presidencialismo con la cubierta de un Primer Ministro presidencial a juicio de Linz. El presidente y el Congreso poseían atribuciones que carecen, regularmente, en el presidencialismo y en el parlamentarismo. Según las circunstancias, podía ser un régimen, ya de exceso presidencial o ya de exceso parlamentario. Un absolutismo presidencial si el Ejecutivo contaba con respaldo propio en el Congreso y en caso contrario, un parlamentarismo inmoderado e irrefrenable.

Es mérito indudable de la carta de 1979 haber intentado una seria racionalización, entre otras, de las instituciones que contribuyeron, más directamente, a tan inconveniente resultado (interpelación, voto de censura). Esa Constitución —so pretexto de restablecer el equilibrio entre los poderes— se diseñó sobre un criterio “cardinal”: “reforzar la autoridad del presidente de la República”, según lo expresaba el Dictamen el de la Comisión Principal de Constitución. En ese afán introdujo, entre otros, dos mecanismos perniciosos: la segunda vuelta electoral y la disolución de la Cámara de Diputados que la Constitución de 1993 ha llevado a extremo irracional.

La Constitución de 1993,³¹ en efecto, ha acentuado aún más la tradicional concentración y centralización del poder mediante *a)* el debilitamiento del Congreso, de las instituciones constitucionales autónomas y de las instituciones de intermediación social; *b)* el desconocimiento virtual de la descentralización y *c)* la creación de una autocracia presidencialista merced a *1)* la doble vuelta electoral que plebiscita a quien, en realidad, no obtuvo el respaldo mayoritario; *2)* la absoluta inviolabilidad presidencial (por actos de gobierno y de administración e incluso por delitos de función, salvo delitos exceptuados); *3)* el obligado sometimiento del Congreso a la política del Ejecutivo mediante un *sui generis* voto de investidura bajo amenaza de disolución; *4)* la conversión del presidente en árbitro del sistema político y, en caso de disolución del Congreso, en dictador constitucional; *5)* la posibilidad de reelección presidencial inmediata y mediata.

Se ha configurado así un cesarismo absolutista, esto es, un régimen de gobierno totalmente desequilibrado en el que la llave del destino colecti-

30 “El régimen semipresidencial: una alternancia viable al presidencialismo en Chile”, *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, pp. 82 y ss.

31 Véase Paniagua Corazao, Valentín, “La Constitución de 1993”, *Dereito Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. IV, núm. 2, 1995, pp. 9-52.

vo queda confiada, en verdad, sólo a quien detenta la presidencia. En ese sentido, la Constitución de 1993 refleja muy fielmente el espíritu del golpe del 5 de abril de 1992. En el fondo, intentó ser el Estatuto que el gobierno de *facto* de Fujimori promulgó (DL 25418) y que no pudo hacer prevalecer por la resistencia de las fuerzas democráticas que impusieron a la OEA y a la Comunidad Internacional a adoptar (aunque de muy mal talante) una clara posición de defensa del régimen democrático.³²

Es forzoso reconocer que ni bajo esta fórmula (aun subsistente y pendiente de reforma) ni las que le precedieron, el presidencialismo peruano ha logrado la eficacia y estabilidad deseables. Hay causas harto conocidas y estudiadas (económicas, sociales, políticas, culturales, etcétera). Entre ellas, están, por cierto, algunas de índole institucional que tienen que ver, sin duda, con el diseño constitucional y, de manera particular, con la concepción y regulación del régimen presidencial. Éste, después de todo, no sólo implica una forma de distribución y fiscalización del poder. Es también una forma indirecta de inducir y condicionar conductas de carácter personal que dan fisonomía específica al ejercicio del poder confirmando o frenando tendencias culturales de quienes acceden a él.

El régimen presidencial del Perú debe reformarse. Debe hacerse, sin embargo, guardando coherencia con su historia y su desarrollo institucional y político y teniendo en cuenta sus avatares que significaron, unas veces, avances significativos y, en otras, retrocesos ominosos como los producidos en la carta de 1993. Sin embargo, en el curso de ese proceso, fueron perfilándose también algunas instituciones que reflejan la cultura democrática del Perú y que no pueden ni deben ignorarse.

La primera de ellas es la convicción de que el presidente ha de tener “don de mando” debe ser capaz de “mandar” y “gobernar”. Perdida en la cultura ancestral andina hay, sin duda, en esa creencia una raíz autocrática que se remonta hasta el poder omnímodo del inca. Junto a ella aflora, asimismo, el cesarismo democrático de origen ibérico. Sobre esa base se legitimaron siempre los caudillos y partidarios del orden y también los autócratas civiles y militares. En el Perú —a diferencia de Inglaterra— ha sido siempre más intenso el reclamo de orden que la sensualidad por los derechos o como diría Basadre, que la “virilidad cívica”. El presiden-

32 El régimen de *facto* dictó el DL 25418 que era el Estatuto del llamado gobierno de Reconstrucción Nacional. La Comunidad internacional que cohonestó la quiebra del orden internacional permitió que fuera sustituido por la carta vigente.

cialismo es expresión de ese sentimiento casi atávico. Un presidente jefe de Estado a usanza de los regímenes parlamentarios es inimaginable en la mentalidad peruana. Tampoco lo es, normalmente, uno elegido por el Congreso o de modo indirecto. Manuel Vicente Villarán hacía notar que el pueblo del Perú no renuncia a elegir, por sí mismo, a quien debe conducir los destinos del país.

El presidente, en segundo lugar, debe gobernar, administrar, mandar y resolver todos los problemas que agobian a los gobernados y asumir la representación universal de éstos e impedir los excesos y arbitrariedades del poder. Debe convertirse en una suerte de defensor de los derechos de todos y debe velar, cual un *pater familias*, por el destino colectivo sin dejar de ejercer el “liderazgo moral” de la sociedad, según el concepto que Woodrow Wilson asignaba al término. Esa convicción exige precisamente eficacia en el régimen y, lo que es más grave, una cuidadosa fiscalización de los órganos y agentes del poder público lo que escapa a las competencias del cargo y que, de cumplirse, podría vulnerar la autonomía funcional y la independencia de los poderes y también de las instituciones constitucionales. Junto a tales exigencias, están las que imponen al presidencialismo la eficacia y estabilidad que no ha logrado precisamente en esta parte del continente. De allí la necesidad de darle al régimen unas características que, de algún modo, permitan al presidente el cumplimiento de tan complejo como extenso papel. Todo ello, de otro lado, sin incurrir en excesos y arbitrariedades que son, precisamente, las que permitieron el absolutismo presidencial que es preciso eliminar.

Cualquier reforma del régimen presidencial implica, cuando menos:

1) *La racionalización del régimen presidencial* mediante una apropiada distribución territorial del poder (descentralización), la eliminación de las instituciones que implican avasallamiento del Congreso en el ejercicio de sus responsabilidades, y el restablecimiento del bicameralismo asimétrico con un Senado de representación territorial y con atribuciones de fiscalización en materia de relaciones exteriores, administración, desarrollo regional y local y supervigilancia de los sistemas de control, acceso a la información pública y anticorrupción.

2) *La institucionalización de la presidencia de la República* que significa: a) distribución racional de competencias entre el presidente como jefe de Estado y de gobierno y el Consejo de Ministros como órgano de colaboración del Poder Ejecutivo; b) reducción de las competencias discrecionales del presidente y sometimiento al acuerdo del Consejo de Mi-

nistros, según el caso, de todos los actos y decisiones de gobierno y administración del presidente.

3) *La eliminación del absolutismo presidencial* a través de la eliminación también: a) del *ballotage* o segunda vuelta electoral; b) de la inviolabilidad presidencial y la determinación precisa de las responsabilidades jurídicas y políticas derivadas del ejercicio de la función presidencial; c) del voto de investidura o conversión de ese voto en un compromiso de respaldo político; d) de la facultad de disolución del Congreso por parte del presidente de la República o, alternativamente, mediante la regulación precisa de la institución para reservar su uso exclusivamente para los casos de bloqueo político que podría definirse por el Tribunal Constitucional en caso de duda.

4) *Creación de cauces institucionales para la concertación y la búsqueda de consenso* políticos y sociales a fin de asegurar la gobernabilidad del sistema.

5) *Reforma del régimen electoral para asegurar un racional formato de partidos* que asegure la gobernabilidad.

6) *Perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, control y contrapeso vigentes.*

Las reformas propuestas ciertamente darían mayor eficacia y, sin duda, reducirían las áreas de conflicto que ahora impiden un racional y equilibrado ejercicio del poder.

A. *Racionalización del régimen presidencial*

a. *Reestructuración funcional y orgánica del Congreso: el Senado*

La Constitución de 1993 devaluó al Congreso con el *sui generis* e incoherente régimen unicameral que creó. Requiere, en efecto, para su funcionamiento de un órgano, nacido de su seno (Comisión Permanente) que opera, unas veces, como la ex Cámara de Diputados (en los antejuiicios) o del Senado (en los nombramientos de algunos pocos funcionarios civiles), que legisla por delegación del Congreso indistintamente, durante su funcionamiento o en receso de éste, y que, por último, sobrevive fantasmalmente al Congreso cuando es disuelto. Ese Congreso, elegido hasta el año 2001, por distrito único, concentró y centralizó, asimismo, la representación popular. Lima (el tercio del electorado) definía su composición e integración en detrimento de la representación de las demás cir-

cunscripciones del país. Aun ahora, con distritos plurinominales de carácter departamental, el sistema electoral tiene escasa representatividad y proporcionalidad y no permite una apropiada participación popular en la decisión de su destino. El Perú tiene uno de los Congresos menos representativos del mundo (120 miembros) atendido el volumen de su población (27 millones) o de sus electores (14 millones).

La gobernabilidad en un Estado unitario descentralizado, como el Perú, requiere de un bicameralismo asimétrico con un Senado de representación territorial que opere como factor de integración y que sea la voz de las circunscripciones descentralizadas en el Congreso. Un Senado que opere como segunda Cámara de deliberación y que sea fundamentalmente un órgano de fiscalización de las políticas internacional, de defensa y seguridad interna y externa, del desarrollo regional y local y de la moralidad pública. De ese modo, se limitarían las atribuciones discrecionales o el exceso de atribuciones que, en esas materias vitales, corresponden al Poder Ejecutivo. Sus atribuciones legislativas deberían circunscribirse sólo a la revisión de las iniciativas legislativas de la Cámara de Diputados, dentro de términos perentorios, pudiendo decidir una segunda deliberación de aquélla sólo por votación calificada. En materia administrativa, debería ser competente, para nombrar, elegir, ratificar o destituir a los integrantes de las instituciones constitucionales autónomas en los casos que no tengan un procedimiento específico para esos objetos; ratificar, por supuesto los ascensos de los altos jefes y oficiales de las fuerzas armadas y policiales y de los embajadores y representantes del Perú en el exterior. El Senado debería ser competente, por fin, para conocer y supervisar las políticas de descentralización y desarrollo regional, de seguridad interna y externa y de las relaciones internacionales, de control y fiscalización de la administración, de acceso a la información pública, transparencia y anticorrupción.

b. La redistribución de competencias entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo para enmendar el avasallamiento del Congreso

El Congreso que perdió paulatinamente el monopolio de la iniciativa en la formación de las leyes,³³ fue privado, en la Constitución de 1993,

33 Hasta la Constitución de 1933 sólo el Poder Ejecutivo compartía con el Congreso la iniciativa en la formación de las leyes. A partir de entonces se le reconoció al Poder Ju-

de su autonomía funcional para aprobar leyes de naturaleza fiscal o quedó sujeto a rigurosas formalidades para hacerlo mientras el Poder Ejecutivo era liberado de toda limitación. Es sin duda razonable haber restringido la iniciativa de los congresistas en materia presupuestal, de fondos destinados y de demarcación territorial (artículo 118, inciso 7 y 79). No lo es, en cambio, que el Congreso esté supeditado al “previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas” para aprobar “leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones” (artículo 79) ni que sólo con el voto conforme de los dos tercios de sus miembros pueda aprobar cualquier tratamiento tributario especial en favor de determinada zona del país (artículo 79). Tales normas deben derogarse por irracionales.

Es preciso asegurar que la legislación delegada haga que el Congreso, titular de la competencia legislativa, fije la esencia y características de las normas cuya dación delega, a través de leyes de bases o leyes marco tal como acontece en el derecho comparado.³⁴ Se impedirá así la excesiva discreción con que, ahora, el Poder Ejecutivo legisla ejerciendo un inmenso poder extraño a su competencia privativa y funcional. Los decretos de urgencia (que pueden expedirse cuando el interés nacional lo requiera en materia económica y financiera) son, en el Perú, leyes materiales y de carácter permanente a diferencia de lo que ocurre en el derecho comparado en el que, por el contrario, son normas provisionales, sujetas a caducidad, salvo ratificación expresa del legislador. Sólo así se garantiza la unidad, la certidumbre y la estabilidad del orden jurídico. Es absolutamente inadmisibles, por fin, que el presidente “legisla” por decretos de urgencia en el interregno que media entre la disolución y la elección del nuevo Congreso, lapso que puede extenderse hasta por cuatro meses (artículo 135). La norma debe derogarse, simple y llanamente, por absurda.

Es injustificado que el Congreso pueda celebrar o ratificar tratados sólo sobre algunas materias que la Constitución especifica (artículo 56), dejando al Poder Ejecutivo plena competencia en todos los demás. Sin

dicial y desde la Constitución de 1979 a las Regiones, en materias propias de su competencia. La Constitución de 1993 la ha extendido a todas las instituciones públicas, las municipalidades y naturalmente, el pueblo (artículo 109).

34 Paniagua Corazao, Valentín, “La legislación delegada y de urgencia en el Perú y la Constitución Española de 1978”, en Fernández Segado, Francisco (coord.), *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, CEPC, 2003, pp. 697-712.

perjuicio de reconocerse competencia al Ejecutivo, en materias tasadas, el Congreso debe recuperar las que le correspondían en el pasado. La Constitución de 1989 daba por aprobado el Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo si no era aprobado por el Congreso dentro de los términos constitucionales. Fundándose en tal precedente, la Constitución de 1993, dispone la aprobación, nada menos que de la Cuenta General de la República de no aprobarse, dentro de los 30 días siguientes a la presentación del Dictamen de la Comisión Revisora. De ese modo, se libera al Ejecutivo del mínimo control exigible en una democracia. Y así resulta, por fin, absolutamente imposible que el Congreso prevalezca sobre el presidente —como acontece en el modelo presidencial— en el que, precisamente, el Presupuesto (de exclusivo resorte parlamentario) y la Cuenta General son piezas fundamentales en el proceso de fiscalización y control del quehacer del Ejecutivo y, por cierto, en la rendición de cuentas y transparencia democráticas.

c. Reforma en la distribución espacial del poder mediante la descentralización

La descentralización en el Estado unitario impide la concentración y centralización del poder. La difusión del poder, a su turno, crea cauces de participación popular en el ejercicio del poder y permite que todas las circunscripciones participen en la decisión de su destino. La descentralización es el freno más eficaz al absolutismo presidencial, al populismo y al clientelismo siempre y cuando no implique sólo la elección de los órganos de poder local y regional sino la transferencia efectiva de competencias y de recursos económicos y administrativos y la autonomía política y administrativa suficientes. De otro modo, es una ficción que hace más férreo aun el control del aparato central sobre la periferia. Ese era el caso del Perú, bajo el diseño de la Constitución de 1993, por lo que fue necesario modificarla, previamente al inicio del proceso de elección e instauración de los gobiernos regionales.³⁵

³⁵ La reforma constitucional del capítulo correspondiente “De la Descentralización”, recién se produjo en el año 2002 (Ley Núm. 27680 del 7 de marzo) con la reinstauración del régimen democrático.

B. *La institucionalización de la presidencia de la República*

a. Distribución racional de competencias entre el presidente y el Consejo de Ministros

Institucionalizar la presidencia significa convertir el régimen unipersonal en uno de poder compartido entre el presidente y el Consejo de Ministros. Se trata de un cambio cualitativo por cuya virtud el presidente del Consejo (órgano de proposición de los ministros, vocero del gobierno después del presidente y eventual conductor del Consejo de Ministros en ausencia del presidente) se convierta en un jefe de equipo. El Consejo dejaría de ser un conjunto de funcionarios, articulados por el presidente en los “acuerdos” de ministros, para convertirse en un equipo de gobierno, coordinado y dirigido, más bien, por el presidente del Consejo de Ministros y con capacidad de conducir y coordinar la política ministerial y, de mediar delegación presidencial, incluso de liberar al presidente del “acuerdo” de determinadas materias con los ministros. Todo ello, naturalmente, en estrecha cooperación y con sujeción a la política general fijada por el jefe del gobierno que es el presidente. La autonomía que de ello derivaría haría del Consejo un órgano deliberante y de consulta obligada del presidente. El carácter institucional así sería fruto de la autonomía administrativa y política ganadas, de la índole colectiva del Consejo, de su iniciativa para la propuesta de políticas, de su capacidad de deliberación y, sobre todo, del vigor y personalidad del presidente del Consejo de Ministros y del dinamismo, coordinación y coherencia de los ministros en la conducción de sus respectivas reparticiones.

El fortalecimiento del Consejo de Ministros implica obviamente la institucionalización de la presidencia. Para lograrlo se requiere, en primer término, formalizar las deliberaciones y propuestas de política, decisiones, acuerdos o resoluciones que los ministros adoptan, como cuerpo colegiado, frente al titular de la jefatura del gobierno que es el presidente. En la práctica, las necesidades de coordinación interna y de orden en el debate de los problemas exigen que los ministros realicen coordinaciones previas, antes del Consejo de Ministros, en áreas tales como las económico-financieras, en materia social y de desarrollo regional y, desde luego, de coordinación o acción multisectorial. Tales usos —impuestos por la necesidad administrativa— deben formalizarse e institucionalizarse de modo que sean formas administrativas previas en la construcción de las decisiones y acciones gubernativas. De ese modo, se aseguraría

una mejor información al presidente, se documentarían, formalmente, las razones y fundamentos de los actos gubernativos, se aseguraría una apropiada rendición de cuentas, una mayor honestidad en el manejo de los recursos públicos y una real transparencia administrativa al par que se facilitaría la labor de fiscalización del Congreso.

Institucionalizar la presidencia significa, en segundo lugar, conferir al presidente del Consejo de Ministros una jerarquía singular dentro del propio Consejo de Ministros y frente al presidente. Hoy es sólo un *primus inter pares* con atribuciones más ceremoniales que competencias reales. Desde que es titular de la iniciativa para proponer a los ministros y para “acordar” su remoción con el presidente, es indudable que debe tener competencia también no sólo para evaluar e informar, periódicamente (trimestral, semestral, anualmente, la ley lo dirá), acerca de la política de los ministros y del Consejo de Ministros, sectorial y globalmente, sino para coordinar y asegurar la coherencia interna del equipo ministerial y garantizar la eficacia gubernativa. La evaluación primariamente destinada al presidente, debería ser de público conocimiento a través del Congreso a fin de certificar el grado de logro (o fracaso) de las metas y objetivos propuestos en la exposición de la política general del Poder Ejecutivo ante el Congreso. Se ofrecería así una información circunstanciada de la marcha del Poder Ejecutivo y un conocimiento cierto de sus actividades permitiéndose un seguimiento también más directo de la conducta de los ministros por la opinión pública. Esa sola atribución convertiría al presidente del Consejo en un genuino jefe de equipo y en un colaborador directo y comprometido con el presidente y responsable de un área específica de las tareas gubernativas. Naturalmente, la evaluación implica ejercicio de iniciativa y propuesta frente al jefe del gobierno lo que, a la larga, permite deslindar las responsabilidades del equipo ministerial frente a las que conciernen al presidente. Se impide así que el personalismo, el mesianismo personal o el afán personalista conspiran, indebidamente, contra los intereses generales del país. Desde luego que hay el riesgo de excesos políticos por parte del equipo, en la propuesta. Sin embargo, hay límites presupuestales y administrativos que impiden excesos de esa índole. En todo caso, sacando de la oscuridad de los conciliábulos o de los acuerdos subrepticios las motivaciones y orientaciones de las políticas y decisiones, se fortalece internamente la tarea administrativa y, a la larga, se democratiza las decisiones públicas.

b. Reducción de las competencias discrecionales del presidente y sometimiento al Acuerdo del Consejo de Ministros, según el caso, de todos los actos y decisiones de gobierno y administración del presidente

Nuestros primeros constituyentes tenían desconfianza instintiva en el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo. Por ello mismo, se apartaron del modelo americano y siguiendo las huellas de la Constitución de Cádiz, sujetaron el ejercicio de sus competencias, primero, a la refrendación ministerial, y, después, desde mediados del siglo XIX, al acuerdo del Consejo de Ministros mediante votos ya deliberativos, ya consultivos que, según la índole de los actos, requería la Ley de Ministros. La refrendación y, en alguna medida, los votos del Consejo, paradójicamente, no limitan tanto al presidente como a los ministros ya singularmente, ya como equipo de gobierno. La formalidad permite que el presidente ejercite un riguroso control de los actos administrativos más importantes de sus ministros. No acontece a la inversa. El presidente niega o puede negar aprobación a ciertos actos o iniciativas ministeriales; el ministro nunca rehúsa su acuerdo y refrendación a una decisión presidencial.

Casi nunca se repara en que hay una gran cantidad de actos presidenciales, ya de naturaleza política (orientaciones, instrucciones, directivas, opiniones, propuestas, sugerencias, recomendaciones, etcétera), ya de naturaleza administrativa (propuesta de nombres, sugestión de modificaciones en el quehacer administrativo, etcétera) que escapan a todo tipo de control del Consejo o de los ministros. Por ejemplo, la elección del personal para las funciones públicas, la decisión de determinadas políticas o la orientación de las acciones del Estado en general. En ese vasto campo de discreción, hay un margen muy grande de fiscalización y control que es preciso establecer. Por mucho que se hagan públicas, las decisiones, en sí mismas, no son objeto casi nunca de una apropiada deliberación. Son, en la práctica, discrecionales. Tales decisiones en torno de la selección de funcionarios cuya designación no está formalmente reservada a un procedimiento u órgano específico, *v. gr.* la elección y designación de embajadores especiales o ministros plenipotenciarios y, como ellos, de algunos otros tales como directores, representantes o personeros de instituciones, empresas o de programas del gobierno. En la medida en que tales actos producen efectos administrativos y políticos y, muchas veces, de gran trascendencia, bien podrían ser objeto del acuerdo del Conse-

jo de Ministros. Se evita así, que el personalismo típico del régimen presidencial degenerare en favoritismo, amiguismo o clientelismo que resultan perniciosos para el gobierno.

C. *La eliminación del absolutismo presidencial*

El absolutismo presidencial³⁶ es uno de los rasgos típicos de nuestro sistema constitucional. Ha configurado, en la práctica, un régimen análogo al “neopresidencialismo” de que hablara K. Loewenstein. Un régimen en el que “a través de determinadas instituciones constitucionales el jefe del gobierno —el presidente— es superior en poder político a todos los otros órganos estatales” que no pueden competir con él ni controlarlo.³⁷ La “inclinación” por incrementar las atribuciones del presidente que V. A. Belaunde criticara en 1914 es aparentemente incoercible. Nuestros Constituyentes no se sustrajeron a ella ni siquiera después de experiencias autocráticas como las de 1919-1930 o 1968-1980. La Comisión Villarán (que Belaunde mismo integraba) en 1931, luego de desestimar el parlamentarismo reclamaba “un Poder Ejecutivo vigoroso” y “gobiernos robustos a la vez que jurídicamente controlados”.³⁸ En 1978, el Dictamen de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente expresaba: “El Poder Ejecutivo aparece seriamente reforzado en el proyecto”. Explicando su conducta afirmaba: “la Constitución de 1933 trató de atenuar la hegemonía del hasta entonces absorbente y abusivo Poder Ejecutivo”. Sin embargo, en 1979 “a pesar que las circunstancias (eran) más graves que las de 1931, se ha actuado al revés: reforzando al poder hegemónico”.³⁹ La carta de 1993 ha hecho eso mismo y aún más.

La Constitución de 1933 abrió el camino a un régimen de exceso parlamentarista al liberalizar el uso de la interpelación y el voto de censura por cada una de las Cámaras y también por el Congreso como cuerpo colegiado. La Constitución de 1979 racionalizó ambas instituciones, con todo acierto, acentuó, en contrapartida, el poder del presidente. Introdu-

36 Belaunde, Víctor Andrés, *La crisis presente*, Lima, Luis Alfredo Ediciones, 1994, pp. 117 y 118.

37 Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, p. 85.

38 Villarán, Manuel Vicente, *Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos y Texto (por la Comisión que él presidiera)*, Lima, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, 1962, p. 41.

39 *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978*, Lima, publicación oficial, s.f., t. V, p. 297.

jo, innecesariamente, el *ballotage* o segunda vuelta electoral e incorporó, inopinadamente, el absurdo mecanismo de la disolución de la Cámara de Diputados. La carta de 1993 —que tenía una clara inspiración autocrática— recogió y modificó esta última institución y reformó conjuntamente con ésta, otras instituciones (legislación de urgencia, reelección inmediata, responsabilidad del presidente, declaración de vacancia por incapacidad moral) en forma que convirtieron al presidente en árbitro del sistema político. Cuatro mecanismos sirven a ese propósito: *a)* la ficción del voto de investidura; *b)* la posibilidad de disolución del Congreso y la instauración de una dictadura constitucional sin arbitraje popular, hasta por cuatro meses; *c)* la inviolabilidad jurídica y política del presidente; *d)* el absoluto arbitrio para despedir al gabinete. Es perentorio modificar esas instituciones excepto la última dado queá ello implicaría, en la práctica, optar por otro régimen distinto al presidencial.

- a.* Eliminación del voto de investidura o conversión de ese voto en un compromiso de respaldo político (la ficción del voto de investidura)

Las innovaciones introducidas no solo han debilitado la autonomía funcional del Congreso. Lo han sometido virtualmente al arbitrio del presidente. Han añadido graves factores de perturbación no sólo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo sino en el funcionamiento y legitimidad del sistema democrático mismo. Una de ellas es la obligación de hacer cuestión de confianza de la política general del gobierno al asumir, el Consejo de Ministros, sus funciones.

La Constitución de 1933 que, “sin precedente consuetudinario” según Villarán⁴⁰ hizo obligatoria la exposición del Consejo de Ministros al asumir sus funciones y permitió a los ministros hacer cuestión de confianza de sus iniciativas, no estableció si las Cámaras podían o debían pronunciarse sobre la política general del gobierno. La Constitución de 1979 estableció simplemente la obligación del Consejo de Ministros de comparecer, exponer y debatir en las Cámaras, reunidas en Congreso, la política general del Poder Ejecutivo sin que la exposición diera lugar a ningún voto (artículo 224). De ese modo, siguió el criterio de Villarán, si los gabinetes necesitaran pedir un voto de confianza al entrar en funciones —decía

40 Villarán, Manuel Vicente, “La posición constitucional de los ministros en el Perú”, *Páginas Escogidas*, Lima, P.L. Villanueva, 1962, pp. 188-191.

el gran constitucionalista— se habría hecho una alteración sustancial en nuestro sistema político. Los gabinetes serían “la obra del Congreso, no del presidente. El Congreso tendría la primera y decisiva palabra en la determinación del personal ministerial y en la dirección de su política. Se habría entrado de lleno en la ruta del régimen parlamentario”.⁴¹ No ha ocurrido (ni ocurrirá) así con la carta de 1993. Por lo contrario, el Perú enrumbará por la senda del más irracional absolutismo presidencial. La razón es obvia. El Congreso no tiene discreción para rechazar la política del gobierno. “Debe” aprobarla. Bastaría que un nuevo Consejo de Ministros insista en la política rechazada por el Congreso para obligarlo a optar entre la aprobación (es decir, su sometimiento al gobierno) o su disolución. Si pasa por las “horcas caudinas” de aprobarlo, ha sido sometido y humillado. Si no lo hace, es disuelto. En uno u otro supuesto, el presidente habrá impuesto su arbitrio personal.

El voto de investidura, en Europa, presupone la concertación de una política que formulan unos aspirantes que se convierten en gobierno por el libre respaldo de la asamblea. No es ese el caso del Perú. En primer término, no comparecen aspirantes a ministros, sino ministros en pleno ejercicio de sus funciones. Tampoco exponen “su” política sino la de un presidente jefe de Estado y jefe de gobierno. El rechazo de esa política, de consiguiente, no crea sólo un incidente político sino un conflicto de poderes. Si el Congreso rehúsa su confianza y el Ejecutivo insiste, sin doblegar la oposición parlamentaria, el presidente disuelve el Congreso.

Así el voto de investidura es un pretexto para imponer al Congreso la política del presidente, bajo amenaza de disolución. Es decir, es un mecanismo de dominación y no de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

- b. Eliminación de la facultad de disolución del Congreso por parte del presidente de la República o regulación precisa de la institución para reservar su uso exclusivamente para los casos de bloqueo político que podría definirse por el Tribunal Constitucional en caso de duda

La disolución del Congreso, institución ajena a nuestra tradición, constituye el más grave desatino de la Constitución de 1979. Lo prueba

41 *Idem.*

el desarrollo a que ha dado lugar ahora en la carta de 1993. En la teoría del parlamentarismo, persigue el arbitraje popular. En el Perú no cabe, por dos razones. Primero, por que la discrepancia no se plantea entre el Congreso y el gabinete si no entre aquél y el presidente. Sin embargo, éste (que es quien fija la política) no se somete al veredicto popular. Lo hace el gabinete que —con o sin arbitraje— carece de viabilidad. Segunda: la Constitución de 1993 no impone perentoriamente la celebración de la consulta popular. Las elecciones deben convocarse pero podrían no llevarse a cabo según se deduce del texto del artículo 136. En ese supuesto la sanción, es, por un lado, ilusoria (“destitución” del Consejo de Ministros por el Congreso) y, por otra, aparente (inhabilitación para ejercer funciones ministeriales durante “el resto” del periodo presidencial).

Ningún Consejo de Ministros se mantendrá en funciones a espera de la “destitución” que el Congreso disuelto decreta al reinstalarse. Y de este modo, la disolución es, o, puede ser, el pretexto para desembarazarse de un Congreso hostil o incómodo (artículo 136) y para instaurar una dictadura constitucional que puede extenderse hasta por cuatro meses, plazo que la Constitución de 1979 fijaba en 30 días perentorios en que debían hacerse las elecciones. Durante el llamado “interregno”, el presidente “legisla” mediante decretos de urgencia de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que se instale” (artículo 135). La prolongación del llamado “interregno” no es inocente, tiene por objeto precisamente lo dicho, según lo revela Chirinos Soto, su más apasionado defensor instaurar una dictadura presuntamente “constitucional”.⁴²

La institución es totalmente irracional. En efecto, cualquiera que sea el sentido del voto del “árbitro”, es decir del pueblo, el “gobierno” subsiste y por supuesto, el conflicto. A diferencia de los sistemas parlamentarios o semipresidenciales en que el voto adverso dirime, en verdad, ya que licencia al Ministerio o al Consejo de Ministros, es decir, al gobierno e incluso al jefe del Estado (*Weimar* y República española), en el Perú, el presidente se mantiene incólume aunque, obviamente sus colaboradores sean licenciados. El voto del “árbitro” de nada sirve frente a él. Sirve sólo para licenciar una mayoría incómoda al presidente no para que el pueblo “arbitre” un conflic-

42 Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993 (entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli), en *IUS ET VERITAS*, Lima, núm. 7, 1993, p. 119.

to. Es por ello mismo absolutamente irracional e inequitativa. Quiebra el equilibrio de poderes. Privilegia al presidente y contribuye a robustecer su absolutismo.

La disolución de la asamblea (en teoría la contrapartida del voto de censura y el medio para lograr el arbitraje popular en situaciones-límite de discrepancia entre el gobierno y la Asamblea) es en el Perú, el “castigo” que el presidente impone al Congreso que no aprueba “su” política o que censura, es decir, hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, en dos oportunidades. En todos los casos, el Congreso es despedido, mientras el presidente, jefe de gobierno, es inamovible. No interesan para el caso que la política general sea inapropiada, inconveniente, o nociva al país o que los Consejos de Ministros hayan sido despedidos por causales plenamente justificadas, desde el punto de vista político o ético.

La irracionalidad de la institución exige su derogatoria o la sustitución de la institución por una que condicione la disolución a la previa y necesaria consulta de la disolución con el propio Congreso (como en el régimen semipresidencial) o a la existencia de un conflicto político que entrase el desenvolvimiento de la actividad del Estado dejando abierta la posibilidad de que, en caso de duda, el Tribunal Constitucional la dirima, cual si se tratara de un conflicto de competencias. Podría usarse también la fórmula que, según Liphardt, propusiera Lloyd Cutler⁴³ para los Estados Unidos, a petición del presidente Carter. Según ella, el Congreso y el presidente, elegidos simultáneamente, debían someterse al veredicto popular si el primero disponía la disolución del Congreso y éste, en los 30 días siguientes, resolvía lo propio respecto del presidente y del vicepresidente.

La institución no ha sido empleada bajo ninguno de los gobiernos que se han sucedido en el Perú. Los Congresos se han cuidado de incurrir en la causal habilitante de disolución. Era obvio. Un ejercicio, desde luego puramente teórico, permite sostener que, de haber existido en el pasado no habría resuelto los conflictos que se suscitaron en los gobiernos de los presidentes Bustamante y Belaunde y que sirvieron, en parte, como pretexto para los golpes de Estado de 1948 y 1968. Ni la racionalización ni la disolución habrían resuelto las crisis anotadas.

43 Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 90.

El APRA no censuró un sólo ministro entre 1945 y 1948. Interpeló a algunos de ellos y forzó su renuncia. El presidente Bustamante no habría podido disolver la Cámara de Diputados y el “bloqueo” habría continuado. En cambio, la racionalización habría impedido entre 1963-1968 que la coalición censurara algunos ministros en la Cámara de Diputados no obstante su muy holgada mayoría (85 sobre 140). El Senado no habría podido censurar a ninguno. Sin embargo el presidente Belaunde tampoco habría podido disolverla a pesar de haberse censurado a 11 de sus ministros. La coalición APRA-UNO (Unión Nacional Odríista) jamás censuró a un Consejo de Ministros. Se dice que para no malquistarse con las fuerzas armadas. Era y es muy fácil eludir pues el riesgo de la disolución. Basta no derribar dos “ministerios”. Finalmente, basta además derribar al presidente del Consejo de Ministros para provocar una crisis global sin censurar al Consejo mismo.

La disolución posee, un doble efecto punitivo y compulsivo. No sirve, en realidad, tanto para frenar los excesos del Congreso como arma para avasallarla. Basta que dos Consejos de Ministros hagan “cuestión de confianza” de sus iniciativas o proyectos inaceptables para el Congreso a fin de forzar su disolución o someterlo al arbitrio presidencial. O, lo que es más lógico, que se use de la cuestión de confianza como un mecanismo de presión permanente. De allí la necesidad de derogar la institución o de enmendarla sustantivamente en el modo señalado.

c. La eliminación de la inviolabilidad presidencial.

La determinación precisa de las responsabilidades jurídicas y políticas derivadas del ejercicio de la función presidencial. Inviolabilidad jurídica y política del presidente

El exceso presidencialista deriva también de una creciente liberación de responsabilidades del presidente hasta hacerlo inviolable. Las Constituciones de 1828 y 1834 permitían hacerle responsable por sus actos de administración durante su gestión y las de 1839⁴⁴ y 1856 al concluir su

44 En 1832, Francisco de Paula González Vigil en uso de las atribuciones que la carta de 1828 confería al Congreso acusó al presidente Agustín Gamarra por diversas infracciones y delitos. La acusación fue desestimada. Ello indujo precisamente a modificar la Constitución en el modo en que lo hizo la Constitución de 1839, hecha a medida de las aspiraciones de ese caudillo.

periodo. Esta última permitió su enjuiciamiento por “infracciones directas de la Constitución” y por delitos “exceptuados”, régimen que se conservó en la Constitución de 1860. La Constitución de 1920, sin debate ni ruido, esto es, subrepticamente eliminó esas normas permitiendo el enjuiciamiento sólo por delitos exceptuados. Ese régimen se conservó en las Constituciones de 1933 y 1979 y desde luego, la de 1993 (artículo 117). Sin embargo, a partir de la Constitución de 1933, so pretexto del carácter colegiado y solidario del Consejo de Ministros, el presidente resultó inviolable. Desde entonces, los ministros responden, solidariamente, por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurre el presidente a menos que renuncien inmediatamente (artículo 118). El presidente así resulta inimputable por delitos de función. Por otro lado, goza del privilegio de la “dilación procesal” para el juzgamiento de sus delitos comunes lo que sólo cabe, al cesar en el cargo salvo que se declare la vacancia por incapacidad moral lo que es poco probable (artículo 113, inciso 2).

La inviolabilidad de que goza el presidente alienta, sin duda, la arbitrariedad. La impunidad de su conducta funcional colisiona con el principio angular de la responsabilidad inherente al ejercicio de toda función constitucional y socava sus fundamentos éticos. La Comisión Villarán propuso, en 1931, una fórmula razonable. El presidente, durante su mandato, sólo sería acusable por los delitos exceptuados. Sin embargo, por excepción y con el voto de las 3/5 partes del Congreso, podía serlo también por “delitos comunes graves”. Después de cesar en el cargo podía ser acusado por los delitos exceptuados “o por cualesquiera otros de carácter grave” e incluso “por graves infracciones de la Constitución y las leyes” aunque no constituyeran delitos. La sanción, en este último caso, era la inhabilitación temporal o permanente para ejercer cargos públicos. Urge incorporar una norma de tal índole en nuestro régimen constitucional.

Conviene remarcar que la carta de 1993 ha desnaturalizado y mixtificado el régimen de responsabilidad de los altos funcionarios del Estado. Ha creado un antejuicio en el que el Congreso “juzga”, como en el juicio político americano, e incluso destituye o inhabilita al alto funcionario antes que sea juzgado por el Poder Judicial. Pero, a diferencia del *impeachment*, la resolución del Congreso es justiciable por los tribunales cuando la acusación es por causales “penales” pero no (según lo estableció el Congreso en 1997, a raíz de la destitución de tres magistrados del Tribu-

nal Constitucional) cuando la acusación versa sobre “infracciones constitucionales” o “causales políticas”. De este modo, se crea un privilegio, por un lado, y, por otro, una *capitis diminutio*. Los delitos de función de los altos funcionarios sólo son perseguibles hasta 5 años después que hayan cesado en sus funciones. ¿Por qué tal límite cuando la prescripción del delito es mayor? A la inversa, ¿por qué extender la prescripción si su plazo es menor de 5 años en el caso de otros delitos? El régimen tiene que modificarse. Pero, este es tema que rebasa los alcances del presente ensayo aunque roza ligeramente con él.

D. Creación de cauces institucionales para la concertación y la búsqueda de consensos políticos y sociales para la gobernabilidad del sistema

La estabilidad y eficacia del régimen presidencial americano dependen, en medida muy significativa, de la capacidad de diálogo entre los actores políticos y de la concertación entre quienes gobiernan, ya sea desde el Ejecutivo o del Legislativo. El parlamentarismo, a diferencia del presidencialismo, formaliza esa relación y mediante el voto de investidura asegura el logro de unos ciertos objetivos de carácter político. Modalidades distintas pero igualmente eficaces, son los pactos de gobernabilidad suscritos entre algunas fuerzas políticas ya para asegurar la vigencia del orden constitucional (Pactos de Punto Fijo y del “Frente Nacional”) (Venezuela, Colombia) o para garantizar la gobernabilidad entre todos los actores políticos (Pactos de la Moncloa) (España) o entre algunos de los más importantes de ellos (Concertación de Partidos por la Democracia) (Chile). Dentro de esos conceptos y modelos, el Perú diseñó y logró suscribir un Acuerdo Nacional por el que los partidos con representación parlamentaria e inscripción en el Registro de Partidos y los gremios y representantes de las fuerzas de la sociedad civil y religiosas suscribieron un documento que bajo el nombre de acuerdo nacional contiene las bases de veintinueve (29) políticas de Estado en función de cuatro grandes ejes u objetivos: *a)* democracia y Estado de derecho; *b)* equidad y justicia social; *c)* competitividad del país; y *d)* Estado eficiente, transparente y descentralizado.⁴⁵

⁴⁵ *Acuerdo Nacional*, Lima, Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, 2002.

El capítulo correspondiente a la “Democracia y Estado de derecho” incluye como “cuarta política de Estado”, la institucionalización del diálogo y la concertación. Por ello, las fuerzas firmantes del Acuerdo Nacional se comprometen a fomentar el diálogo y la concertación dentro de sus instituciones. A la vez que el Estado con dicha política busca promover una cultura de deliberación y concertación que abone en la plasmación de mejores políticas públicas. Esa política tiene que inspirar conductas que lleven a un régimen institucionalizado de partidos a fin de dar estabilidad al régimen presidencial como consecuencia de una doble concertación: en torno de las políticas de Estado y en torno de las reglas de juego político para disciplinar las relaciones Legislativo-Ejecutivo y para facilitar la gobernabilidad del sistema.

E. Reforma del régimen electoral para asegurar un racional formato de partidos que asegure la gobernabilidad

El presidencialismo (a diferencia del parlamentarismo que persigue la fusión, la colaboración o la integración de poderes, es decir, del Ejecutivo y Legislativo), 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, defecto a ojos de los autoritarios y virtud desde la óptica de la libertad. Por razón de su bipolaridad y rigidez tampoco favorece ni facilita los diálogos ni es proclive a los compromisos y a la búsqueda de consensos dada además la típica ausencia de disciplina de opinión y voto de los representantes. El sistema electoral, el bipartidismo, la fórmula de arbitraje y la oportunidad de la elección son factores que influyen sustantivamente en el régimen presidencial. Conviene detenerse en estos factores aun cuando no sea sino ligeramente.

El bipartidismo y la forma de elección

El bipartidismo norteamericano es fruto de tres disímiles y contradictorios elementos: disciplina rígida de los partidos sólo en la etapa electoral, absoluta libertad de opinión y voto en el ejercicio de la función e independencia ideológica. Esa combinación, incoherente en apariencia, ha logrado sorprendentes resultados. La disciplina permitió institucionalizar a los parti-

dos y aseguró 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 facilitan 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.

En Latinoamérica se ha pretendido (y se pretende aún) la cuadratura del círculo: construir una democracia representativa sin partidos políticos. Se ha perseguido sistemáticamente a los existentes.⁴⁶ 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 estos 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

46 A diferencia de la antipolítica, ahora en boga en el continente, en el Perú hubo, en el pasado, interdicción y persecución, de hecho y de derecho, de los partidos políticos que, con pretexto del comunismo internacional u otros fueron proscritos y sus miembros perseguidos, desterrados o encarcelados. Leyes de excepción (Ley de Emergencia Nacional, Ley de Seguridad, de Seguridad Interior de la República, etcétera) sirvieron para ese propósito y hasta habilitaron a Tribunales políticos o marciales para el juzgamiento de conductas políticas convertidas en figuras delictivas. Y así, con o sin leyes, en el Perú, los partidos fueron proscritos, prácticamente, entre 1919 y 1945, entre 1948 y 1956, entre 1968-1980 y desde luego sufrieron permanente hostilización durante la autocracia de Fujimori, entre 1992 y el 2000.

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.

La elección uninominal y por mayoría simple hace que el “diálogo” entre los partidos y también entre estos y los gobernantes refleje solo *las tendencias* de opinión *predominantes* en el electorado. Desahucia la representación de las minorías. El sistema no cabe en América Latina. El ciudadano, en realidad, no sólo debe “sufragar”, tiene que “elegir”. Debe “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. El sistema proporcional resulta casi obligado. Pero, asimismo, es preciso lograr una apropiada representatividad y un fluido diálogo entre electores y representantes. Se impone, pues, la combinación de ambos sistemas (representación proporcional personalizada) así como la reducción de los distritos y el uso de barreras de acceso para evitar el multipartidismo.

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 papel 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, hasta 1920. 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 norteamericano) y puede corromper el “diálogo” partidos-electorado. En un Estado federal los riesgos de empleo del poder o de los recursos del Estado en favor de las candidaturas oficiales, son menores que en un Estado unitario. ¿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. No hay otra vía. Ninguna reforma

institucional puede sustituir el esfuerzo de entendimiento y concertación que corresponde a los actores de la política.

IV. CONCLUSIÓN

Es evidente que enmendar los defectos del régimen presidencial es tarea harto difícil; pero, es impostergable. Seguramente caben muchas fórmulas que podrían configurar un cuadro institucional perfecto. El problema, como acontece siempre con los regímenes políticos, es que su éxito depende, más que del diseño institucional, de la voluntad y capacidad de los actores y operadores. Es decir, de su voluntad de dar vida a las instituciones y de permitirles el logro de sus objetivos facilitando los consensos indispensables sin sacrificar las explicables diferencias y la diversidad que serán siempre indispensables para asegurar el libre juego de ideas y tendencias en una sociedad libre.

El presidencialismo debe garantizar estabilidad, continuidad, predictibilidad de las políticas y eficacia en la acción gubernativa al par que el logro de las aspiraciones de libertad, igualdad y justicia del pueblo. Todos esos objetivos pueden alcanzarse mediante la concertación y el consenso fundados, por cierto, en una visión compartida de futuro y materializada en acuerdos que sean capaces de disciplinar la conducta de los responsables del quehacer político y que señalen, netamente, a los pueblos el horizonte de su destino. Ese voluntarismo, sin embargo, tiene, a veces límites insuperables en el cuadro institucional. Cuando ello acontece, es obvio que el rediseño resulta obligado. Tal el caso del Perú, según la descripción somera que se ha hecho del funcionamiento de sus instituciones. Ojalá que estas líneas sean una contribución que permita, cuando menos, debatir los temas que implica y que sirva a quienes, en su afán de búsqueda de formulas de solución, se inclinan, prontamente por instituciones que la experiencia demuestra que poseen muy pobres posibilidades de éxito en la realidad histórica.