

# Pensamiento Constitucional

## ENSAYOS

Concepto de democracia y sistema de gobierno  
en América Latina

*Jorge Carpizo*

La revisión de las cuestiones políticas no justiciables  
(a propósito de la «coalición» contra Saddam Hussein)

*Néstor Pedro Sagüés*

Evolución y características del presidencialismo peruano

*Domingo García Belaunde*

Antejuicio y Juicio Político en el Perú

*Francisco José Eguiguren Praeli*

El debate de la eutanasia y el suicidio asistido en  
perspectiva comparada. Garantías de procedimiento  
a tener en cuenta ante su eventual despenalización  
en España

*Fernando Rey Martínez*

La Constitución ante los avances científicos y  
tecnológicos: breves reflexiones al hilo de los recientes  
desarrollos en materia Genética y en Tecnologías de la  
Información y la Comunicación

*Francisco Javier Díaz Revorio*

Apuntes sobre el derecho «a» y los derechos «sobre»  
la imagen (personal y de bienes)

*Oscar Raúl Puccinelli*

¿Es Kelsen el fundador del derecho procesal  
constitucional? Análisis de un debate contemporáneo

*Eduardo Ferrer Mac-Gregor*



**FONDO  
EDITORIAL**

# **Evolución y características del presidencialismo peruano\***

**DOMINGO GARCÍA BELAUNDE\*\***

## **Sumario**

1. Los primeros años
2. La Constitución de 1828
3. La configuración del modelo: 1856-1867
4. Una importante inflexión: 1933
5. El cierre del modelo: 1979 y 1993
6. Los inicios republicanos (1828-1856) y después
7. Los nuevos rumbos: 1930-1980
8. Lecciones de medio siglo: 1930-1980
9. De 1980 a 2000: democracias y dictadura
10. Un giro fundamental: 2000
11. Mirando hacia adelante

---

\* Ponencia al Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, «La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo» (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 23-25 de abril de 2008).

\*\* Profesor Principal del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente Honorario de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Miembro Fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y actual Secretario General Ejecutivo del mismo.

## **1. Los primeros años**

La independencia política del Perú se formaliza el 28 de julio de 1821, por expresa declaración que en ese momento hizo el general José de San Martín, que de esta forma culminaba una larga campaña militar que habiendo partido de la Argentina y continuado en Chile, llegó al Perú. En el norte, el movimiento independentista avanzaba impulsado por el general Simón Bolívar. Ambas corrientes se encontrarían al final en el centro del antiguo imperio español en América.

Ya para esa época casi todos los países del área habían abandonado su pertenencia a la corona española, si bien algunos demorarían más tiempo en hacerlo, como es el caso especial de Cuba y Puerto Rico en el Caribe. Pero en 1824, con la batalla de Ayacucho se consumó, por así decirlo, la independencia hispanoamericana.

Pero tan pronto San Martín llegó a Lima y proclamó la independencia, al mismo tiempo que continuaba la lucha con el ejército español que resistía en la sierra, pensó que debía ponerse en cuestión la forma o sistema de gobierno que debía adoptar el Perú independiente. Esto lo llevó a crear en enero de 1822 la denominada «Sociedad Patriótica» que, reuniendo a los notables del momento, discutiría esta cuestión. Este dato es importante pues es la primera vez —y quizá la única— que el Perú acometió la tarea de discutir ampliamente —dentro de las limitaciones de la época— cuál sería el sistema de gobierno que adoptaría en adelante.

Lo importante es que pese a este gesto de buena voluntad, San Martín tenía como opción política la monarquía. Y si bien no quería imponerla, llevó a cabo dos cometidos que eran reveladores: por un lado, alentó sutilmente dentro de la recién creada «Sociedad Patriótica» para que optase por una solución monárquica. Y en segundo lugar, envió una misión a Europa, integrada por Juan García del Río y Diego Paroissien (diciembre de 1821) que tenía como meta buscar un príncipe europeo para el futuro reino del Perú.

La posición de San Martín, explicable en aquel momento y dentro de las circunstancias que se vivían, no tuvo eco en el medio peruano. La «Sociedad Patriótica» tuvo como tema central el debate entre monarquía y república, y triunfó esta última. Y al hablar de república, la inspiración era indudablemente la única que existía a ese momento: los Estados Unidos, que además era de corte presidencial, sistema de gobierno que el nuevo país había creado, y que estaba llamado a tener larga influencia en el resto del continente.

Y así y por diversas circunstancias, se impuso el modelo republicano de gobierno pero con características peculiares. En paralelo y luego de la entrevista de Guayaquil, San Martín se retira del Perú y deja abierto el campo a Bolívar (no obstante lo cual, este último demoró todo un año en venir al Perú para culminar lo que inició San Martín). En el camino quedaron aprobados por el nuevo Congreso, dos textos importantes:

- a) Las «Bases de la Constitución peruana» en septiembre de 1822, que sentó las bases del gobierno republicano y representativo, con la división de poderes y el respeto a las entonces llamadas garantías individuales. Este documento tiene un carácter programático y es una especie de avance de lo que vino después.
- b) A continuación se sancionó la Constitución de 1823, que casi no tuvo vigencia ni influyó en el futuro desarrollo del nuevo país. No solo fue muy liberal en su diseño —fruto, por lo demás de la influencia francesa que venía como eco de la famosa Revolución— sino que dio poderes excesivos al Congreso, el cual nombraba una Junta Gubernativa compuesta por tres miembros que dependían del órgano legislativo y que era una especie de Ejecutivo colegiado. En el fondo, un ensayo algo tímido de gobierno convencional, que evitó nombrar un Presidente de la República, por el temor de que ello significase la tiranía de un solo hombre.

El asunto es que esta Constitución de 1823 no llegó a ser aplicada, en parte porque la guerra continuaba contra las tropas del virrey español (y así lo fue hasta 1824). Y porque al venir Bolívar a Lima invitado precisamente para culminar la obra iniciada por San Martín, requirió de amplios poderes que dejaron de lado el manejo institucional diseñado por esta Constitución.

Cuando la guerra hubo concluido, habían pasado varias cosas. Lo primero es que la Constitución peruana de 1823 era impracticable, lo segundo es que la Gran Colombia, hechura del Libertador Bolívar (y que incluía los actuales Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá) atravesaba serios problemas. Y finalmente, porque por intrigas internas, se había creado la República Bolívar, luego llamada Bolivia, que era una nueva realidad política con la que había que contar (Bolívar, como se sabe, no estuvo de acuerdo con la idea, si bien aceptó los hechos consumados). Y finalmente, la situación interna en el Perú era bastante movida y conflictiva. Bolívar no era monárquico sino republicano, pero en sus largos años de lucha en su tierra natal, llegó al convencimiento de que nuestros pueblos necesitaban gobiernos fuertes y centralizados. De ahí que preparó para el nuevo país altiplánico una Constitución que hizo jurar en el Perú en 1826, y que pensaba que podía aplicarse luego

en la Gran Colombia. Y como meta final, la Federación de los Andes, que ideó en 1826, y para lo cual convocó a un Congreso en Panamá, que lamentablemente no tuvo mayor resonancia.

La Constitución de 1826 es pues la segunda Constitución peruana, y presenta rasgos interesantes, algunas garantías importantes vinculadas con el órgano judicial y el electoral. Y una composición legislativa curiosa con tres Cámaras; así como una presidencia vitalicia, que el mismo Bolívar asumiría. Este pequeño detalle fue el que finalmente hizo inviable el proyecto. Más aún cuando Bolívar tuvo que salir rápidamente del Perú y volver a la Gran Colombia, donde lo esperaban serios problemas. De hecho, Bolívar no volvió más al Perú y a la postre fue dejado de lado por los mismos países por los que más había luchado por su independencia. Decepcionado de todo, decidió retirarse del escenario político y emprendió un exilio voluntario a Europa. La muerte lo sorprendió en Santa Marta (Colombia), en diciembre de 1830.

La Constitución bolivariana, llamada también boliviana o vitalicia, tuvo una vigencia efectiva de siete semanas y una duración formal de siete meses. Los liberales peruanos la pusieron de lado, convocaron a una constituyente y aprobaron la Constitución de 1828, de larga como fructífera influencia.

## **2. La Constitución de 1828**

Según señala Manuel Vicente Villarán, la Constitución de 1828 es la madre de todas nuestras constituciones, pues ella puso las bases de todo lo que vino después, tanto en el orden orgánico como en el de los derechos de la persona. Y fue importante además porque incorporó un Poder Legislativo con dos cámaras, con determinadas competencias y un Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, acompañado y asistido por ministros de Estado, en número de cinco y que eran el apoyo y el respaldo del Presidente. Aún más, toda decisión presidencial debería contar con el refrendo ministerial, lo que conllevaba la responsabilidad de los ministros por sus actos y por los del Presidente. Inclusive con una responsabilidad compartida.

## **3. La configuración del modelo: 1856-1867**

Aceptado lo anterior, la vida política siguió su curso en forma lenta pero inexorable. La presencia de los ministros hizo inevitable cierta presión parlamentaria

sobre ellos e incluso amagos de censura e interpelaciones, nacidas de la costumbre y sin respaldo normativo alguno.

La *praxis* parlamentaria llevó a que en la Constitución de 1856 se introdujera, por influencia del modelo francés y en especial de la Constitución de 1848, el Consejo de Ministros así como el Presidente de dicho Consejo. La ley reglamentaria del mismo año incorporó el voto de censura y la interpelación parlamentaria. Todo esto fue debidamente reiterado por las leyes de ministros de 1862 y 1863 y por la subsiguiente Constitución de 1867. Esta Constitución, sin embargo, cayó en descrédito y fue dejada sin efecto a los seis meses, momento en el cual se volvió a poner en vigencia la Carta de 1860 que, con los inevitables sobresaltos de nuestras repúblicas, subsistió hasta 1919, cuando fue cuestionada y remplazada por la Constitución de 1920, que por vez primera consagra a nivel constitucional el voto de censura.

De esta manera, la Constitución de 1860 puede considerarse como la de más larga duración en la historia política peruana, pues estuvo en vigor prácticamente hasta 1920. En el ínterin, tuvieron plena vigencia y aceptación las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863, que precisaron las funciones de los ministros de Estado.

#### **4. Una importante inflexión: 1933**

La Constitución de 1920, no obstante ser un texto ordenado, metódico y que recoge las inquietudes sociales y políticas de la época, no ha tenido gran importancia. Y ello por cuanto fue aprobada al inicio del gobierno del señor Leguía, que la modificó y utilizó en su beneficio, acompañada por sucesivas reelecciones presidenciales, hasta que finalmente tras once años en el poder (había llegado al cargo a mediados de 1919) fue derrocado en agosto de 1930.

Esos once años de cambios y retrocesos, pero también de corrupción y de dictadura política, trajeron serias consecuencias. Se convocó a un congreso constituyente que se instaló en diciembre de 1931 y que estaba compuesto por personas que habían sido opositores del régimen caído y habían sufrido sus consecuencias (gran parte de ellos sometidos a prisión o deportados). Y como era normal, vieron con temor que un nuevo caso de dictadura como la derrocada se repitiese e hicieron todo lo posible, a nivel normativo, para que esto no sucediese. A grandes rasgos puede decirse que en este texto se debilitó mucho la fuerza y las atribuciones del Presidente de la República y se aumentaron significativamente los poderes del Parlamento. De este modo:

- a) Se mantuvo el Consejo de Ministros con su Presidente, la moción de censura, la interpelación, las comisiones parlamentarias y la iniciativa de gastos para el Congreso.
- b) El Presidente se encontraba, en principio, sometido a dos tipos de controles: por un lado los ministros de Estado reunidos en Consejo, y por otro, el Congreso, a través de cualquiera de sus cámaras.
- c) Los gastos, el presupuesto, y las leyes, en general, eran aprobados necesariamente por las dos cámaras. Aún más, no se creó un sistema para resolver los *impasses* que se suscitaban entre ellas. Si, por ejemplo, una cámara aprobaba un proyecto y la otra lo rechazaba, se preveía una reunión conjunta de ambas cámaras para resolverlo, pero no siempre esto pudo hacerse efectivo. Adicionalmente, si una cámara no se instalaba al inicio de una legislatura, la otra tampoco lo podía hacer; con lo cual el órgano legislativo quedaba paralizado.
- d) Introdujo como modalidad el voto de confianza para el Consejo de Ministros recién nombrado, sin el cual no podía continuar en sus funciones. Esto es, el Presidente nombraba sus ministros y cuando se cambiaba o nombraba un nuevo Consejo de Ministros, este tenía que ir a cada una de las cámaras para exponer su plan de gobierno y obtener un voto de confianza. Si no lo obtenía, debía renunciar. No era un voto de investidura, porque ya los ministros habían jurado el cargo y despachaban sus asuntos, sino una ratificación posterior sin la cual tenían que dejar el cargo.
- e) Estableció que si ninguno de los candidatos a la presidencia de la República obtenía más del tercio de los votos válidos, el Congreso elegiría como Presidente a cualquiera de los tres primeros en el orden de la votación.
- f) El Presidente de la República seguía siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Este texto constitucional significa, en último término, el resultado de una larga evolución iniciada tímidamente en 1828 y sistemáticamente en 1856, consistente en introducir elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial que se adoptó en la primera Constitución importante, la de 1828. No era en rigor un sistema parlamentario, pues le faltaban más elementos para conformarlo, sino un presidencialismo parlamentarizado o atenuado, como he preferido llamarlo en otra oportunidad. Además, se permitió que los congresistas pudieran ser ministros de Estado, pero sin perder la curul, a la cual volvían luego de dejar el despacho ministerial.

## 5. El cierre del modelo: 1979 y 1993

La posterior Constitución de 1979 continuó en la misma dirección, si bien con algunos matices. Así, creó un bicameralismo incompleto o imperfecto, pues el Senado, que debería estar integrado por las regiones, no participaba en el juego y control políticos, aun cuando sí lo hacía en la tarea legislativa. Y la Cámara de Diputados quedó como la única dedicada al control del Ejecutivo, o sea, que censuraba, interpelaba, etcétera. Pero como contrapartida, y con el objeto de evitar las excesivas censuras que se habían visto antes, se introdujo la disolución parlamentaria, que alcanzaba solo a la Cámara de Diputados que era la que políticamente interesaba. Y esto sucedía si es que la Cámara de Diputados había censurado o negado su confianza a tres Consejos de Ministros. Pero por otro lado, mantuvo la necesidad de que cada Consejo de Ministros que se iniciaba en sus funciones, debería ir a las dos cámaras a exponer su plan de acción, pero sin que esto diera lugar a voto, pero sí a debate. Lo demás, se mantuvo tal como venía de los textos anteriores.

La subsiguiente Constitución de 1993, actualmente en vigor, mantiene lo que existía. Pero los voceros del oficialismo, pretendiendo cierta originalidad y sobre todo desvanecer la imagen autoritaria que acompañaba a Fujimori y a su Congreso Constituyente, introdujeron dos elementos más: el primero, el voto de confianza para todo nuevo Consejo de Ministros, retomando así lo establecido en 1933, y que tan malos resultados había dado. Y por otro, la llamada *question time*, o sea, las preguntas que periódicamente tenía que absolver cada ministro de Estado a las cámaras (y que por lo demás no ha tenido ninguna relevancia).

A partir de 1980, la legislación se encaminó a dar cierta autonomía al Presidente del Consejo de Ministros, al cual se le encargaron labores de coordinación, así como un cúmulo de funciones pertenecientes a la Administración central. Y además actuó como vocero del Presidente en las cuestiones políticas del día. Pero sin llegar a ser independiente del Presidente, que lo podía remover a su antojo, ni menos aun de la Cámara, que podía censurarlo en cualquier momento. Por lo demás, la Constitución de 1993 introdujo un sistema unicameral de 120 miembros, dejando atrás la tradición bicameral peruana.

En síntesis, un modelo presidencial frenado, acotado, parlamentarizado o atenuado, que se aleja del modelo presidencial clásico pero sin llegar a ser parlamentario. Y que ha tenido un desarrollo peculiar en los últimos ciento cincuenta años, como veremos a continuación.

## 6. Los inicios republicanos (1828-1856) y después

Los países hispanoamericanos adquieren su independencia en un periodo relativamente corto: de 1810 a 1824. Y todo ello en distintas formas y, sobre todo, sin ninguna experiencia política previa. Lo que llevó a las jóvenes naciones a tener periodos agitados y volubles durante sus primeras décadas, en las que fue muy importante la figura del caudillo. Y esto en mayor o menor medida según los países, de los que constituye excepción el caso del Brasil, que declarada su independencia en 1822, fue Imperio hasta 1889.

Tan solo a mediados del siglo XIX se ingresa a cierta etapa de estabilidad política e incluso de afirmación nacional; lo que incluye la construcción de un aparato jurídico propio y no una glosa servil de la previa legislación española, que en parte se siguió utilizando y tuvo una gran influencia, sobre todo en materia civil y en las áreas procesales (civil y penal).

En el Perú esto se advierte con la llegada al poder de un militar de prestigio, Ramón Castilla (*circa* 1845), de tan grande importancia, que inició el ordenamiento y modernización del aparato del Estado. Entre otros aspectos, Castilla impuso el primer presupuesto en orden que ha tenido el país y sobre esos lineamientos se trazó la política económica de esos años.

En lo normativo, esta etapa está representada por la Constitución de 1860, a la que se hecho referencia. Porque por un lado recogió las primeras manifestaciones parlamentarias de nuestro sistema de gobierno, que venían de la *praxis* y de la anterior Constitución de 1856, de efímera vida y de las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863. Y por otro, porque extendió su vigencia, si bien con pequeños intervalos, hasta 1920.

Por tanto, en términos generales puede decirse que hubo un funcionamiento regular del aparato del Estado, en el cual se dieron varios votos de censura a ministros de Estado, interpelaciones parlamentarias y gobiernos que conciliaban con los parlamentos para los proyectos de interés nacional. Esto puede advertirse sobre todo desde 1895 y hasta 1919, año en el cual un golpe de Estado interrumpe la legalidad que venía de años atrás, se aprueba una nueva Constitución en 1920, y se instaura un gobierno fuerte y represivo que dura hasta 1930. En estos once años, si bien manteniendo las formalidades parlamentarias, el sistema funcionó como un presidencialismo duro y sin concesiones.

## 7. Los nuevos rumbos: 1930-1980

Estos cincuenta años son un periodo en cierto sentido accidentado. En 1930 cae derrocado el presidente Leguía, como ya se ha indicado, y asume la presidencia el comandante Sánchez Cerro, hasta marzo de 1931. Luego siguen juntas interinas que convocan a elecciones generales, tras las cuales se instala un nuevo Congreso y un nuevo Ejecutivo (encabezado por Sánchez Cerro) en diciembre de 1931, por un plazo de cinco años, o sea, hasta 1936. Sin embargo, el trienio 1931-1933 es muy complicado: el Presidente gobierna con mayoría parlamentaria y los elementos parlamentarios del sistema no asoman. En abril de 1933 cae asesinado Sánchez Cerro. Al no prever la Constitución vigente la figura del Vicepresidente (que años más tarde será reincorporada) el Congreso elige como Presidente al general Oscar R. Benavides para que termine el periodo del presidente asesinado. Sin embargo, las elecciones convocadas para 1936 son anuladas por ciertos artificios legales y el Congreso prorroga el mando del presidente Benavides por tres años, o sea, hasta 1939, recesándose a continuación y otorgándole poderes para legislar, aunque solo en determinadas materias. Por tanto, fue este un gobierno personalista, sin oposición y sin Congreso, pero que actuó con moderación teniendo en cuenta las circunstancias.

Con posterioridad, el presidente Manuel Prado (1939-1945) ejerce un gobierno fuertemente personal, con mayoría parlamentaria, que se desenvuelve sin ningún problema.

Es más bien el presidente Bustamante y Rivero (1945-1948) el que afronta por vez primera las complicaciones que puede traer un Ejecutivo que no cuenta con mayoría parlamentaria. Al no crearse canales de entendimiento, un grupo en el Senado se ausentó en la legislatura de julio de 1947 (para su instalación) y al no instalarse el Senado, tampoco lo hizo la Cámara de Diputados, con lo cual se paralizó la actividad legislativa y presupuestaria del país, agravándose la inestabilidad que se veía desde antes (sucesivas interpelaciones, votos de censura a los ministros, etcétera). Al final, en octubre de 1948 un golpe de Estado se impuso y el nuevo gobernante de facto actuó libremente sin Congreso hasta 1950, momento en el cual mediante un artilugio electoral, el mismo general golpista, Manuel A. Odría, se instala formalmente en el poder por un periodo de seis años (1950-1956) de acuerdo con la normativa vigente entonces. Nacido de un acto de fuerza y de turbios manejos electorales, tuvo un desarrollo normal, con un parlamento dócil.

El siguiente periodo es también importante: Manuel Prado que cubre el sexenio 1956-1962. Elegido democráticamente, gobernó de igual manera y duró casi todo su mandato. Fue derrocado diez días antes de terminarlo, debido a problemas electorales con los cuales él nada tenía que hacer. En los casi seis años que gobernó, si bien las minorías hicieron un leal juego democrático (interpelaciones e investigaciones que llevaron al Presidente a remover a sus ministros en varias oportunidades) no tuvo problemas para gobernar, que se lo dio su amplia mayoría parlamentaria.

En 1962 cambia el sistema electoral y se introduce la llamada cifra repartidora, basada en el sistema D'Hondt. Las elecciones de 1963 fueron muy reñidas y salió elegido Fernando Belaunde Terry para el periodo 1963-1969. Sin embargo, como el electorado estaba muy dividido, esto se reflejó en la composición de las dos cámaras que se partió en tercios. Uno de ellos era del partido ganador. Los otros dos, que habían perdido en la contienda presidencial, se unieron para hacer una oposición, no franca, sino hostil al nuevo Presidente. Como consecuencia de ello el Gobierno avanzó lentamente en su programa, muchas cosas quedaron a mitad de camino y el Parlamento, proclamado por ironías del destino como «primer poder del Estado», deterioró significativamente al Ejecutivo (votos de censura, investigaciones, interpelaciones, bloqueo de iniciativas legislativas, presupuestos inflados sin su correspondiente financiación, etcétera). Al final, tal fue el desconcierto que un golpe de Estado, meses antes de que Belaunde terminase su mandato, lo desaloja del poder. La junta militar encabezada por el general Juan Velasco Alvarado, llamada «Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas» (pues por primera vez actuaban a consuno) esbozó un plan de acción y permaneció doce años en el poder (1968-1980). Si bien con cambios personales en lo referente a su conducción.

## **8. Lecciones de medio siglo: 1930-1980**

En síntesis, durante el lapso 1930-1980, los gobernantes que terminaron sus periodos —los que tenían fijados de antemano o los que ellos libremente se fijaron— y que contaban con mayoría parlamentaria, sea porque la tenían o la formaban, sea porque eran gobiernos poco democráticos, se desenvolvieron sin novedad en sus cargos.

Por el contrario, las dos únicas experiencias democráticas (1945-1948 y 1963-1968) que no contaron con mayorías parlamentarias, tuvieron serios problemas de gobernabilidad y acabaron abruptamente en sendos golpes de Estado. Se demostró

así que los elementos parlamentarios que tenían entonces más de cien años en funcionamiento, no operaban si es que el Ejecutivo carecía de mayoría o apoyo parlamentario. Es decir, no existía la suficiente cultura política como para permitir que el ganador en la contienda electoral pudiese gobernar sin sobresaltos, sino que por el contrario utilizaron las herramientas constitucionales que existían de corte parlamentario, para debilitar el Gobierno y de paso prepararse un buen lugar para la próxima contienda electoral.

Este juego poco leal condujo en estos dos casos precisamente a poner en duda la utilidad de los instrumentos parlamentarios, pues puestos en práctica eran mal utilizados, con resultados, con toda seguridad, no previstos.

Pero lo importante es que esto no fue decisivo como para borrar los ingredientes parlamentarios que venían de atrás. Más bien se trató de afinarlos y así en la subsiguiente Constitución, discutida en 1978 y sancionada en 1979 dispusieron, adicionalmente a lo que ya existía, lo siguiente:

- La exposición del nuevo Consejo de Ministros ante el Congreso daría pie a un debate, pero no a un voto.
- El Congreso fue redimensionado y se introdujo un bicameralismo imperfecto. A tal extremo, que si bien las leyes necesitaban la aprobación de ambas Cámaras, el Senado se quedó sin control político, que solo lo ejercía la Cámara de Diputados.
- Se quitó al Congreso toda iniciativa en materia de gastos.
- Se previó un mapa regional que contribuía a disminuir poder tanto al Ejecutivo como al Legislativo, pero que no llegó a implementarse. Se inició años después, en 2001.
- Se introdujo la disolución parlamentaria, pero solo para la Cámara de Diputados que era la que tenía el control político. Y cuando se diese la censura o falta de confianza de tres Consejos de Ministros (con lo cual se quería evitar el abuso de este instrumento de control, tan empleado en épocas pasadas para crear inestabilidad).

Lo demás, siguió igual. Se precisó la figura del Presidente del Consejo de Ministros, dándosele responsabilidad en determinada área de la administración, lo que se acentuó con los años.

Es decir, afinamiento de un modelo secular, para que funcionase mejor, pero sin dejar de ser lo que era.

## 9. De 1980 a 2000: democracias y dictadura

La Constitución de 1979 entró en vigencia en 1980, y en cierto sentido marca el inicio de un proceso de estabilidad política. Por un lado, se mantienen los matices parlamentarios que vienen de atrás, por lo menos en su sentido básico. Y por otro, y esta es una novedad, se introduce la segunda vuelta o *ballotage*, pero solo para el Presidente de la República (Constitución, artículo 89).

Van a seguir a continuación dos regímenes democráticos y de plena estabilidad política: Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990). Ambos tienen mayorías parlamentarias y no tienen ningún problema. En ambas elecciones los elegidos no recurren a la segunda vuelta por situaciones singulares, que no es del caso señalar ahora.

La situación se complica y da origen a un problema serio en la siguiente elección del año 1990. En ella hay fuerzas divididas, a tal extremo que ninguno de los dos primeros candidatos (Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa) alcanzó más del 50% de los votos válidos. En una segunda vuelta, Fujimori se impone como ganador con el 57% de los votos válidos, pero el sistema le ha jugado una treta. El Parlamento, conformado en la primera vuelta, refleja los resultados de esta, con lo cual las fuerzas del fujimorismo solo llegan al 22% de los escaños: el resto se distribuye entre diversas fuerzas dispares entre sí. Pero lo cierto es que en principio Fujimori —que según el modelo constitucional no puede gobernar sin apoyo del Parlamento— se da cuenta que ha ganado la titularidad del Ejecutivo, pero que no tiene un Parlamento adicto. En todo caso, crítico y colaborador sin entusiasmo.

Fujimori no era un hombre de cultura democrática, y aún más era de tendencia autoritaria, como se comprobó cuando ejerció anteriores cargos públicos, en especial en el ámbito universitario (había llegado a ser Rector de la Universidad Agraria). Y no le agradó la idea de tener que negociar con el Parlamento, no obstante que las fuerzas políticas de oposición estaban dispuestas a ello y algo hicieron en ese sentido. Y así inició una gestión tensa que no podía durar. Ante tal situación, en lugar de hacer alianzas y compromisos como se hace en toda democracia madura, Fujimori buscó el apoyo del Ejército y siguiendo el ejemplo de Bordaberry dio un golpe de Estado el 5 de abril de 1992, momento en el cual desmanteló todo el aparato del Estado (Poder Legislativo, Contraloría General, Consejo Nacional de la Magistratura, Poder Judicial, Jurado Nacional de Elecciones, Tribunal de Garantías Constitucionales, etcétera).

Lo que pasó después es algo simple: obligado por la presión internacional, convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que se instaló en 1993 y que discutió y aprobó un nuevo texto constitucional, que desde entonces nos rige. El nuevo texto, basado y hecho teniendo como plantilla la Constitución de 1979, contiene entre otros puntos los siguientes:

- a) Disolución de las regiones.
- b) Introducción de un parlamento unicameral en cierto sentido diminuto, con 120 congresistas.
- c) Adelgazamiento de los derechos constitucionales, en especial los de carácter social.
- d) Disminución del rol del Estado así como el de las municipalidades, y que permitió una amplia política de privatizaciones.
- e) Mantuvo los instrumentos parlamentarios existentes con tres modalidades:
  1. La disolución parlamentaria operaría, esta vez, cuando mediase censura o falta de confianza contra dos Consejos de Ministros (antes eran tres).
  2. El Consejo de Ministros, al iniciar su gestión tendría que informar al Congreso de su plan de acción y obtener de este un voto de confianza, como lo estableció, con tan malas consecuencias, la Constitución de 1933, y
  3. Estableció (artículo 59) la llamada *question time*, o sea, estación de preguntas que periódicamente debía absolver el ministro frente a la Cámara.

Fujimori gozó de respaldo popular para su golpe de Estado y para su gobierno en general, sobre todo por sus logros en materia de seguridad (lucha exitosa contra el terrorismo) y ordenamiento económico (control de la inflación, reducción del aparato del Estado, re inserción en la comunidad económica internacional).

Lo único malo es que como todo Presidente, buscó perpetuarse en el poder, costumbre que desde entonces ha inundado la América Latina, con el caso de Cardoso, Menem, Chávez y recientemente Uribe en Colombia. Así, se re eligió en 1995 —el periodo era para entonces de cinco años— y de nuevo en 2000. Este último periodo no pudo culminarlo. Un escándalo televisivo que mostraba videos de su asesor Vladimiro Montesinos comprando parlamentarios para que apoyasen el régimen, desató una crisis (setiembre de 2000) que a la larga lo llevó a la renuncia en noviembre de ese año. Y lo hizo desde el Oriente, en viaje al Japón a donde finalmente llegó y en donde permaneció largo tiempo.

Lo que viene después es reciente y en cierto sentido ejemplar.

## **10. Un giro fundamental: 2000**

El inicio del siglo XXI representa en la política peruana un nuevo giro. Y es por lo siguiente:

- a) Caído el régimen de Fujimori se sucedieron los siguientes hechos:
- Los dos vicepresidentes renunciaron de inmediato a sus cargos.
  - El Presidente del Congreso, por mandato constitucional, debía asumir la presidencia y convocar a elecciones en breve término.
  - Fue elegido nuevo Presidente del Congreso, y en consecuencia Presidente de la República, el congresista Valentín Paniagua Corazao, perteneciente a la minoría, pero de larga como destacada trayectoria política y académica.
  - El gobierno de Paniagua, emanación del Congreso pero independiente de él, nombró un Consejo de Ministros plural, que representó a todas las fuerzas políticas y que tuvo como Primer Ministro a una personalidad destacada: Javier Pérez de Cuellar.
  - El Congreso cambió parcialmente la Constitución, prohibiendo la reelección inmediata y señalando nueva fecha para el nuevo gobierno a partir del 28 de julio de 2001 y por un periodo de cinco años (2001-2006).
  - Durante ese lapso se dieron varios pasos importantes a propósito del manejo del aparato del Estado, pero no se cambiaron las reglas del juego electoral. Se nombró además una Comisión de ancha base para preparar un anteproyecto de reforma constitucional, que presentó sus propuestas días antes de que empezase el nuevo gobierno (julio de 2001).
  - No obstante ser el Ejecutivo muy débil, nombrado por el Congreso y sin ningún respaldo político, tuvo una actividad sobria, importante y con apoyo parlamentario.

Con posterioridad al gobierno de Paniagua (de escasos ocho meses de gestión) siguen dos gobiernos:

- El del presidente Alejandro Toledo (2001-2006), y
- El del presidente Alan García Pérez (2006-2011), actualmente en su segundo mandato.

Es curioso señalar en estos dos casos que:

1. Tanto Alejandro Toledo como Alan García llegaron a la primera magistratura con el sistema de la segunda vuelta.

2. Por tanto, estando divididas las fuerzas políticas, ninguno de los dos alcanzó mayoría parlamentaria, pero pueden gobernar, Toledo en su periodo y García hasta ahora, y lo más probable es que siga así.

En cuanto al funcionamiento de ambos regímenes, tenemos lo siguiente:

1. Toledo dejó un amplio campo de acción a su Primer Ministro (Presidente del Consejo de Ministros) así como a su Ministro de Economía, que lo ayudó a mantener el orden fiscal.
2. García tiene más sentido del mando, pero deja espacios a sus ministros, en especial al Primer Ministro y al Ministro de Economía.

En todo ese tiempo hay invitaciones parlamentarias, investigaciones, y un solo voto de censura. Tampoco hay disolución parlamentaria y existe coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los grandes temas nacionales.

Existe si se quiere, un funcionamiento adecuado del presidencialismo tal como está diseñado constitucionalmente, y que en sustancia tiene más de ciento cincuenta años.

¿A qué se debe este cambio que opera desde 1980, y con más intensidad y rigor desde el año 2000?

Indudablemente hay varios factores que lo explican. En primer lugar las experiencias pasadas, que los políticos tienen presente; esto es, los fracasos por no haber ayudado al Ejecutivo o no haberlo dejado que gobierne. Y esto sucedió siempre en democracias. Pues cuando hubo dictaduras, no hubo discusión alguna y de esto último es claro ejemplo el largo gobierno de Fujimori (1990-2000), quien manejó el país autoritariamente y sin demasiadas contemplaciones.

Y esto, sin que se haya efectuado cambio alguno en el diseño constitucional ni en el sistema electoral. Y si bien no se sabe si esta situación se mantendrá como una constante, es de esperar que así sea. Pues parece demostrar una toma de conciencia y cierta madurez en la actual clase política.

## **11. Mirando hacia adelante**

La crisis política que se atravesó en los años setenta y ochenta del siglo pasado, hicieron pensar que algo había que hacer dentro del esquema constitucional peruano para garantizar una gobernabilidad que no se veía. Algunos pensaron que

lo mejor era ir a un sistema parlamentario, tesis que vino apoyada por las discusiones académicas que se daban en el exterior, sobre todo en el mundo de las ciencias sociales, y en especial, la Ciencia Política. Pero ello, si bien fue materia de cierto debate, al final no prosperó por razones que podríamos llamar históricas o pragmáticas.

En forma paralela, algunos echaban al ruedo de la discusión el modelo francés indebidamente llamado «semi-presidencial» (debería más bien llamarse semi-parlamentario) en nombre dado por el prestigioso publicista y politólogo Maurice Duverger, para calificar el modelo consagrado en la Constitución francesa de 1958 y que ha tenido cierta influencia, sobre todo en las democracias de la Europa del Este. Y que por no ser muy conocido se pensaba que eso era lo que existía en el Perú en la Carta de 1979 (lo cual era una mala percepción nacida desde el exterior).

El sistema semi-presidencial, nacido y aplicado en Francia, ha demostrado ser útil y operativo en algunos países europeos, pero no ha tenido todavía su prueba de fuego en nuestra América.

En todo caso, la adopción de un modelo nuevo de gobierno tiene supuestos, que no es probable que se den en el caso peruano. Por otro lado, cuando se piensa en cambiar un modelo de gobierno por otro, es porque se ha llegado al convencimiento de que el actual no funciona o no sirve. Esta quizá podía ser la impresión que se tenía en el Perú de los años setenta y ochenta del siglo pasado. En la actualidad no, porque las cosas son distintas y en donde se piensa que el camino elegido es el adecuado.

El gran reto que tienen los partidos políticos y la clase política peruana, es hacer que el buen desempeño que tiene actualmente el sistema político peruano —iniciado hace algunos lustros— funcione, sea operativo y sobre todo que sea un eficaz instrumento de gobierno.