

LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

Capítulo 6

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La democracia y sus instituciones en debate

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13840

ISBN: 978-9972-42-977-4

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Sobre el sistema de gobierno: reflexiones en torno al presidencialismo en el Perú

Milagros Campos

En el debate respecto de la inestabilidad política de América Latina, muchos autores han referido al sistema de gobierno que se asienta en un determinado Estado. En efecto, los países latinoamericanos adoptaron como sistema de gobierno la forma presidencial, apartándose en mayor o menor medida del modelo clásico norteamericano. El Perú no es una excepción. Este ensayo se propone contrastar el modelo constitucional del presidencialismo en el Perú con algunos rasgos que han caracterizado su ejercicio en los últimos años. Constatamos que con el mismo marco constitucional, los presidentes del Perú han ejercido mayores o menores cuotas de poder, pero que en general aún en gobiernos que no tienen mayoría en el Congreso se observan poderes metaconstitucionales, atribuidos no solo a los presidentes sino también a la cultura política aún vigente en el país. Sin embargo estos poderes no han sido utilizados en igual medida por los presidentes.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, los valores democráticos tienen una dimensión fundamentalmente procesal. No se ha interiorizado suficientemente el valor intrínseco de las instituciones y sin embargo son las instituciones las que facilitan la gobernabilidad democrática: aún cuando instituciones y constituciones no pueden hacer milagros, «difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno» (Sartori, 2003, p. 8). Los gobiernos autoritarios han sido parte de la tradición histórica y de la cultura política. Así, se enfrenta una doble responsabilidad frente a los ciudadanos: primero, demostrar que el sistema democrático funciona, que la política no es una actividad donde cada uno busca su propio interés. Segundo, propiciar el diseño de políticas públicas que permitan la consolidación de la democracia. Al respecto, Krennerich

(2007, p. 43), citando a Nohlen, explica que «La mera existencia de gobiernos elegidos democráticamente y la preservación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego no son *per se* un índice de consolidación democrática. La consolidación es un proceso que se lleva a cabo en un nivel valorativo y se mide por el aumento en el reconocimiento que la población realiza de la democracia como forma de gobierno y de vida: como un valor en sí».

En los últimos años se ha debatido reformas políticas en diversos foros. Buena parte el debate se ha llevado a cabo en el Congreso de la República, en la reforma integral debatida en 2002 y en los años posteriores tanto en la Comisión de Constitución como en las sesiones de pleno, aunque no de manera exclusiva; también se ha dado en foros universitarios, entre académicos e incluso en columnas en los principales diarios del país. Este debate ha contribuido a formular y en pocos casos aprobar algunas reformas políticas. ¿Cuál es el ámbito de la reforma política? En principio aquella que aborda algunos de los temas que Nohlen ha definido como la trilogía del sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. Entendemos por sistema de gobierno el que enmarcado en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo «se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo» en un sistema democrático. «La opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un Estado» (Nohlen, 2003). El sistema electoral en una definición restringida, es aquel que determina las reglas a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios —en el caso de elecciones parlamentarias—, o en cargos de gobierno —en el caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera— (Nohlen, 2004, p. 10). El sistema de partidos es definido como la «red de relaciones de los partidos que actúan en la sociedad, la cual puede ser descrita según las diferentes características: número, relaciones de tamaño, distribución de poder distancias ideológicas, esquemas de interacción [...] y los grupos de interés, grado de institucionalización, etcétera» (Nohlen, 2006, p. 1259). El impacto de la reforma en alguno de estos sistemas suele darse en alguno de los otros sistemas. Así, una reforma en el sistema electoral puede tener un impacto en el sistema de partidos —por ejemplo la barrera legal—. Asimismo, es necesario conocer el contexto de cada uno de los sistemas para prever el impacto. Así, no es lo mismo hacer una reforma destinada a cambiar el sistema presidencial por uno parlamentario, con un sistema de partidos políticos institucionalizado en un país determinado que en un país en el cual la volatilidad electoral es tan alta que no hay partidos sólidos, estructurados ni continuidad.

1. RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE GOBIERNO

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del sistema de gobierno, puede afirmarse que los elementos que definen el modelo peruano son:

- a) El Presidente es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (artículos 110°, 118° incisos 2 y 3).
- b) El acceso al cargo es por sufragio directo (artículo 111°).
- c) Los períodos de mandato fijo para el poder Ejecutivo (artículo 112°).
- d) La formación y el ejercicio del gobierno es una prerrogativa del Presidente (artículo 122°); sujeta a la aprobación de la cuestión de confianza. En efecto, la Constitución de 1993 incorpora la institución de la investidura del Consejo de Ministros (artículo 130°).
- e) El período de mandato fijo para el Congreso está sujeto a la confianza, pues se ha previsto que el Presidente pueda disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (artículo 134°).
- f) El Congreso ejerce control y fiscalización, no influye en la designación de los ministros pero sí en su sustitución a través de la no aprobación de la cuestión de confianza (artículo 133°) o de la censura de los ministros de Estado (artículo 132°).
- g) Los congresistas pueden ejercer el cargo de ministros de Estado (artículo 92°).
- h) Finalmente, el Presidente de la República dispone de poderes legislativos como iniciativa legislativa (artículo 107°), esto es, la posibilidad de legislar previa delegación de facultades y de dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera (artículos 118, inciso 19 y 104). Tiene asimismo la potestad de observar las leyes, sin embargo este poder es relativo porque el Congreso con mayoría calificada puede desconocer el veto (artículo 108°).

El nuestro no es pues un régimen presidencialista clásico, sino que el modelo constitucional apunta lo que se ha denominado presidencialismo parlamentarizado. Sartori (2003, p. 98) señala que una característica esencial de los sistemas presidenciales es que el gobierno no es designado o desbancado

mediante el voto parlamentario. El criterio, dice Sartori, no se vulnera si se da al Parlamento el poder de censurar ministros individuales con la consecuencia de su renuncia. Sin embargo, en el caso peruano la participación del Congreso se da en la investidura y la eventual censura del gabinete. Existen otras instituciones del régimen parlamentario como la interpelación ministerial, la estación de preguntas, la delegación de facultades legislativas, entre otras, que han llevado a calificar el modelo peruano como el más parlamentarizado de los presidencialismos latinoamericanos.

Como podemos analizar, el Perú cuenta con mecanismos de control propios del sistema de gobierno presidencial, pero también cuenta con todos los mecanismos de control político propios del sistema de gobierno parlamentario, es decir, no nos falta ninguno, de allí la razón de categorizarlo como el más parlamentarizado. Cabe distinguir la importancia del control político a través de las instituciones, pues esta institución es diferente sustancialmente del control judicial o del control del Tribunal Constitucional; más aún, es diferente a la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República o el Ministerio Público.

Linz precisa que dos características se destacan en los sistemas presidenciales:

1. Es un sistema de legitimidad democrática dual. Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo) como el legislativo elegido tienen legitimidad democrática.
2. Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un periodo fijo. El cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente, a lo que denomina la «rigidez del sistema presidencial» (Linz & Valenzuela, 1994, p. 32).

Estas características son negativas para el autor, pues en el caso de la legitimidad, frente a un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo cabe preguntarse: «Dado que el poder de ambos se deriva del voto popular, ¿quién tiene más derecho para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría parlamentaria que se opone a sus políticas?». De otro lado, el período fijo «secciona el proceso político en períodos discontinuos y rígidamente demarcados, que no dejan espacio para los continuos reajustes que los sucesos pueden demandar». Adicionalmente, «la duración del mandato presidencial se convierte en un factor determinante en los cálculos de todos los actores políticos». Finalmente, en algunos casos, el sucesor puede representar una orientación

política distinta a la del Presidente. Puede asimismo darse la paradoja de que a la vez que lleva a la personalización del poder, sus mecanismos legales pueden también conducir —en caso de una repentina sucesión durante el período de gobierno— al ascenso de alguien a quien el proceso electoral ordinario nunca hubiera convertido en jefe de Estado (Linz, 1993).

En el debate académico —Linz, Sartori, Liphart y Nohlen— sobre el mejor sistema de gobierno —*best system approach*— para Latinoamérica, se han abordado los temas respecto de la implicancia que este tendría para favorecer o no la gobernabilidad democrática. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles —han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades— (Sartori, 2003, p. 101). En Latinoamérica, las dificultades del presidencialismo se relacionaron e intensificaron debido a las crisis, el estancamiento económico producto de la década y media perdida, flagrantes desigualdades y herencias socioculturales (Sartori, 2003, p. 109). En el Perú, la inestabilidad política ha sido la constante. En el siglo pasado, han sido más los gobiernos producto de un golpe de Estado que los elegidos por el pueblo. Así, en 1994 Fernando Tuesta decía que en «173 años de vida republicana, en lugar de 35 gobiernos, transitaron 107, de variado tipo y duración. Solo 19 de ellos tuvieron su origen en elecciones y de estos solo nueve terminaron su período presidencial» (Tuesta, 1994, p. 131). Mc Clintock refiere a la crítica de Linz al presidencialismo y precisa que entre 1919 y 1968 el Perú sufrió cuatro quiebres del orden constitucional: en 1936, 1948, 1962 y 1968. Sin embargo, encuentra una constante en el régimen político: si bien el presidencialismo está profundamente arraigado en la cultura política peruana, hay una identificación del presidente con un mesías. Esta idea no se inició en la década de 1980 sino en los años veinte y treinta. El proceso electoral «se inicia con una ciudadanía atenta, que sopesa cuidadosamente las propuestas de la campaña, continúa con la formación de una verdadera marca de apoyo a un candidato, culmina en la elección del candidato “santificado” en medio de exageradas esperanzas, y termina con una gradual desilusión popular y acusaciones de traición y abandono» (Mc Clintock, 1994). Algunos problemas de los partidos políticos inciden en el caudillismo, la falta de preparación y calificación de sus líderes y cuadros, lógicas cortoplacistas (Tanaka, 2004) así como el uso de partidos para el uso personal de individuos, mantenimiento de grupos cerrados endogámicamente que sirven a sus propios intereses, olvido de promesas electorales, demagogia, manipulación de electores, clientelismo, incapacidad para la agregación de intereses y de identidades (Alcántara, 2004).

Para Henry Pease (1999, p. 55) las constituciones de 1933, 1979 y 1993 han fortalecido los poderes del Presidente de la República en desmedro del Congreso¹. Explica que «Cada cinco años elegimos un Presidente de la República, pero si revisamos la forma en que la Constitución define sus atribuciones y la irresponsabilidad casi absoluta que lo blinda, pareciera tratarse de un rey. Él administra la hacienda pública, él negocia los empréstitos, él dirige la política exterior, él es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional» (Pease, 2008, p. 80). Para Bernaldes (1993) la Constitución de 1993 insiste en el híbrido del sistema mixto, pero exagera de tal manera la figura del Presidente de la República que rompe los más elementales criterios de equilibrio de poderes, configurándose entonces un anti-modelo: el cesarismo presidencial, también conocido por la doctrina como dictadura constitucional con hipertrofia de los poderes del Presidente. Fundamenta su posición en los siguientes hechos:

- a) Se otorga al Presidente de la República un amplio campo para la suscripción de tratados y convenios internacionales sin la participación del Parlamento.
- b) Se le da absoluta libertad para el nombramiento de embajadores y los ascensos de los altos rangos militares, sin necesidad de ratificación del Congreso.
- c) Asimismo, en lo que se refiere a las relaciones con las Fuerzas Armadas, la Constitución y las leyes han preferido una subordinación de estas al Presidente de la República, antes que a la propia legalidad constitucional.
- d) El Congreso puede ser disuelto por el Presidente de la República, si aquel censura o no otorga confianza a dos gabinetes, en lugar de tres como decía la Constitución de 1979.
- e) Se imponen limitaciones introducidas en el artículo 79 previendo informe anticipado del Ministerio de Economía y Finanzas antes de legislar en materia tributaria, o aprobar por mayoría legal simple regímenes de tratamiento tributario especial para determinadas zonas del país.

¹ Pease, a propósito del tema de la revisión constitucional del año 2002, muestra que tenemos tantas constituciones básicamente porque hemos tenido un considerable número de golpes de Estado, identificando con ello una variable independiente que ha afectado el fenómeno reformista constitucional.

- f) Se prevén de manera explícita los decretos de urgencia que se habían venido dando desde 1980.

Todo ello lo lleva a concluir que se ha roto el equilibrio de poderes, por cuanto el Parlamento pierde atribuciones legislativas y de control, en tanto que numerosas decisiones presidenciales serán ejercidas autónoma y discrecionalmente por el Presidente.

Tanaka explica que en su concepto no hay un hiperpresidencialismo en el Perú. Cita el estudio de PNUD (2004) en el que la Presidencia del Perú aparece con poderes no legislativos muy bajos, poderes legislativos a niveles medio alto «lo que arroja un promedio medio bajo de poderes presidenciales formales que se complementa además con un nivel medio bajo de poderes presidenciales partidistas» (2004, p. 106). Precisa que el parlamentarismo no soluciona las falencias de un mal presidente y explica las caídas de los presidentes latinoamericanos antes del término de su mandato, asociándolas más con las crisis económicas que con el presidencialismo.

2. EL PAPEL DEL CONGRESO

En el Perú ha crecido el consenso respecto del papel esencial del Parlamento en la consolidación de la democracia. Aún así, ante la afirmación «No puede haber democracia sin Congreso», el Perú está por debajo del promedio de América Latina, que es 57% mientras que en el Perú alcanza 48% según Latinobarómetro. Los retos del órgano de representación por excelencia en un mundo globalizado, en sociedades multiculturales y diversas como la peruana, con múltiples cambios en la formas de comunicación e información, merecen una atención prioritaria. El fortalecimiento institucional incide directamente en el fortalecimiento de la democracia, su modernización en potenciar la participación ciudadana y mecanismos de transparencia para mejorar los sistemas de información y comunicación entre representantes y representados.

En los párrafos siguientes analizaremos el desempeño del Congreso en el modelo constitucional del sistema de gobierno. Junto a la forma de elección y el término del mandato del poder Ejecutivo, un tema relevante para en el diseño lo constituye el de los mecanismos de control parlamentario. El control es ejercicio de poder, responsabilidad frente a este y garantía de libertad al impedir el abuso del mismo, es por ello garantía del sistema democrático (Campos, 2009). Como explica Valadés (2000, p. 17), solo controla quien tiene poder. Controlar al poder es un acto de poder. Siendo el control político

propio de los sistemas democráticos, se ejerce a través de mecanismos diversos según el sistema de gobierno. La presencia de instituciones propias del régimen parlamentario en regímenes fundamentalmente presidencialistas es lo que se ha denominado presidencialismo latinoamericano. Las diferencias y matices son de tal orden que no puede hablarse de dos idénticos.

Así, podemos hablar de un presidencialismo atípico en el Perú, o como hemos precisado en párrafos precedentes, presidencialismo parlamentarizado; otros prefieren hablar de sistema híbrido. No es un sistema semi presidencial, al estilo de la Constitución Francesa de 1958, pues este tiene sus propias características.

En el caso del Perú, el presidencialismo ha incorporado tempranamente mecanismos de control propios del sistema parlamentario. Así, por ejemplo, la moción de censura y la interpelación datan del siglo XIX. Otros como la cuestión de confianza son más recientes. Por último, la estación de preguntas y el voto de investidura fueron incorporados por la Constitución de 1993. Estas instituciones son particularmente relevantes en la definición del sistema de gobierno. Como mecanismos de control intra orgánicos, o frenos y contrapesos, tienen la finalidad de garantizar la libertad de los ciudadanos y disminuir el peligro del ejercicio de un poder absoluto o arbitrario.

La función de control político tiene un fundamento constitucional, no solo en la definición misma de la democracia sino en el principio de separación de poderes, ambos previstos en el artículo 43°. Asimismo, en la mención reiterada, aunque genérica, de la obligación de dar cuenta al Congreso. Específicamente, la función de control se encuentra prevista en la Constitución en los pedidos de información (artículo 96°), las comisiones investigadoras (artículo 97°), el voto de investidura (artículo 130°), la interpelación (artículo 131°), la moción de censura (artículo 132°), la cuestión de confianza (artículo 133°). También son mecanismos de control la invitación a los ministros para informar (artículo 129°), el control parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (artículo 118, inciso 19 y 104), el control sobre los tratados así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (artículo 137). Excede a este trabajo pero no puede dejar de mencionarse el relativo a la aprobación del Presupuesto General de la República, tema esencial en la relación entre Ejecutivo y Legislativo y estrechamente vinculado a los orígenes del Parlamento. De la relación de los diversos mecanismos de control puede afirmarse que el nuestro puede resultar ser el presidencialismo más parlamentarizado. Para Fernando Eguiguren, el hecho de que muchos textos

constitucionales hayan sido elaborados durante los procesos de transición, tras gobiernos dictatoriales o inmediatamente después de haberse establecido un régimen democráticamente elegido, explica en mucho el temor hacia los excesos del presidencialismo que intentó plasmarse en algunas de nuestras cartas políticas (2007, p. 19). Sin embargo, de los hechos y la percepción ciudadana podemos afirmar que el Presidente del Perú suele ser más poderoso que la figura constitucional de la Presidencia, que logra aún sin mayorías protagonizar la función legislativa a través de las iniciativas legislativas aprobadas, los decretos legislativos² y los decretos de urgencia. Asimismo, se puede afirmar que logra reducir el efecto del control político, pues las interpelaciones no han sido el preludio de censuras que desestabilicen al gobierno.

La valoración del sistema de gobierno es diversa, así Eguiguren considera que los excesos y las distorsiones a los que frecuentemente ha conducido el presidencialismo real imperante en el Perú son preocupantes a la par que negativos. Los principales problemas apuntan a la personalización del poder, la relativa incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre gobierno y oposición, así como el posible bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pease sostiene que tal es el desbalance que lo que denominamos presidencialismo puede fácilmente terminar en despotismo presidencial (2010, p. 13). Para Domingo García Belaúnde, sin embargo, el sistema funciona, como lo han demostrado los dos últimos gobiernos en los que el Ejecutivo careció de mayoría en el Congreso (Valadés, 2009, p. X).

Revisaremos algunos de los mecanismos de control definidos en la relación entre Ejecutivo y Legislativo.

A) El voto de investidura

El artículo 130° de la actual Constitución incorpora por primera vez el voto de investidura en nuestro sistema político, estableciendo que dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Las constituciones

² Al respecto Henry Pease sostiene la necesidad e importancia de la deliberación, vale decir, el proceso de elaboración de un decreto legislativo elimina el proceso de deliberación. Por ello, una de las propuestas que tenemos para ese tema es que necesariamente haya un debate para ratificar o derogar el decreto legislativo, pues de lo contrario se dan situaciones sorpresivas y acciones políticas carentes de legitimidad, como es el caso de denominado «Baguazo».

de 1933 y 1979 establecieron la exposición del Presidente del Consejo de Ministros, pero sin voto. Introducir esta institución, más cercana al sistema parlamentario, pretende menguar el presidencialismo. Debe precisarse sin embargo que el Presidente de Consejo de Ministros no es un Primer Ministro pues no se le llama así en la Constitución ni ejerce las funciones que le corresponden en sistemas parlamentarios. Explica Rubio que la investidura debe comprometer el apoyo del Congreso al plan expuesto por el gabinete una vez aprobado. En los hechos constituye uno de los debates centrales sobre los problemas del país y las políticas a las que el gobierno dará prioridad. Si bien el nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros se realiza sin la participación del Congreso, como ocurre en los países con sistemas parlamentarios o semi presidenciales como el francés, el nombramiento es, como lo ha precisado Delgado Guembes, uno con condición resolutive. En efecto, de no aprobarse la investidura, el Presidente de Consejo de Ministros y su gabinete deben renunciar. «La investidura es un fase consolidadora e integradora en la formación del gobierno» (Delgado, 1996, p. 94).

Hemos visto en los últimos años que la votación que concede la investidura no se mantiene durante la gestión del gabinete y no supone necesariamente el apoyo a las políticas expuestas. Desde 1993 no hubo ningún Presidente de Consejo de Ministros que se haya visto obligado a renunciar debido a no haber alcanzado la mayoría simple que requiere su investidura.

Votos de investidura al Consejo de Ministros

Presidente del Consejo de Ministros	A favor	En contra	Abstenciones	Total presentes
Córdoba	86	3	24	113
Pandolfi	64	9	15	88
Valle Riestra	68	32	2	102
Pandolfi	63	17	1	81
Joy Way	64	18	7	89
Bustamante	57	2	0	59
Salas	69	25	16	110
Pérez de Cuéllar	74	1	7	82
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79

Presidente del Consejo de Ministros	A favor	En contra	Abstenciones	Total presentes
Ferrero	49	6	44	99
Kukzsynski	60	6	29	95
Del Castillo	75	18	23	116
Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

B) Invitación a informar

La Constitución establece en el artículo 129° que el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o por lo menos uno de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarios del Congreso para la estación de preguntas. Precisa el artículo 84° del Reglamento del Congreso que la invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante moción de orden del día. La invitación para informar en las comisiones se acordará en el seno de la comisión y se hará efectiva mediante oficio del presidente de la comisión refrendado por el secretario de la misma y dando cuenta a la mesa directiva del Congreso.

La presencia de los ministros en el Congreso es parte de la constitución histórica. Rubio reseña que desde la Constitución de 1826 pueden encontrarse disposiciones similares a la del artículo 129°. La presencia de los ministros puede ser en las sesiones de Pleno o en las comisiones, de manera voluntaria o invitados por estas. Aun cuando pueden analizarse desde el ámbito de las relaciones de control, la invitación a informar puede ser vista también como relación de colaboración entre poderes del Estado. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al expresar que «... existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129° de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas» (Exp. 00004-2004-CC FJ 24). Delgado precisa que se trata de un mecanismo de obtención de información, que se agota en ese mismo fin, aunque permita o desarrolle otras

funciones. El solo hecho de obtener información, así no sea para contar con ella mas allá de la utilidad que genere, es un fin válido y legítimo (Delgado, 2005, p. 385). Coincidimos con lo expresado, pues se trata de un mecanismo esencial en un órgano que en las democracias es el llamado a constituir el centro de la deliberación política. De lejos este mecanismo se ha convertido en uno de los más frecuentes y la presencia de los ministros de Estado en las comisiones es un mecanismo regular en las relaciones de control y colaboración. Así por ejemplo, durante la legislatura 2009-2010, de acuerdo a los registros del grupo funcional de estadística del Congreso de la República, los ministros asistieron 189 veces, de las cuales 111 fueron a sesiones de las comisiones ordinarias.

En cuanto a la estación de preguntas, esta fue incorporada en la Constitución de 1993, siguiendo la tradición de los regímenes parlamentarios. Si bien la Constitución y el Reglamento lo regulan, tal vez por la frecuencia con la que van los ministros a las comisiones ordinarias, no se ha utilizado de manera regular. Se convocó a estación de preguntas en ocho ocasiones en el período 2001-2006 y, a en lo que va de este período solo en cuatro ocasiones.

C) La interpelación

La interpelación es un mecanismo de control parlamentario, afín a los sistemas de gobierno parlamentarios, pero presente en muchos de los presidencialismos latinoamericanos. A través de la interpelación los Ministros de Estado los congresistas solicitan explicaciones, información o el esclarecimiento de hechos de interés público, a efecto de dilucidar responsabilidades en la toma de decisiones políticas de su sector.

La Constitución establece en el artículo 130° que es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

El antecedente de este mecanismo de control se encuentra en la Constitución de 1860, en el artículo 103°, se repite en la Constitución de 1933, 1979 y 1993. Aunque Eguiguren (2007) sostiene que surge de la práctica parlamentaria, especialmente en la convención de 1855-1856. Se trata de un mecanismo que si bien tiene sus raíces en el sistema parlamentario, muchos de los presidencialismos latinoamericanos cuentan con él, como es el caso de Argentina y Colombia.

Su uso ha sido frecuente en el Perú. En el período pasado se presentaron 22 mociones de interpelación y en el actual 37, se realizaron diez en el primer caso y a la fecha nueve.

D) La moción de censura

El artículo 132° de la Constitución Política regula la moción de censura, estableciendo que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación y su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar y el Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las 72 horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

La moción de censura corresponde también a los mecanismos de control propios del régimen parlamentario, aunque se encuentra muy arraigada en el Perú pues está presente desde la Constitución de 1867, según da cuenta Rubio. Explica el autor que se trata del modo por el que se hace efectiva la responsabilidad política ejecutando una sanción, también política, debido a algún desacuerdo con su línea política o a alguna decisión tomada por él o por algún evento ocurrido en su sector, sobre el cual se le atribuye responsabilidad (Rubio, 1999, IV, p. 441). Desde sus orígenes se da un espacio temporal entre la presentación de la moción y su debate y votación, que Loewenstein explica calificándolo como un período de enfriamiento; lo califica como un mecanismo de racionalización del poder que procura una reflexión madura de la mayoría parlamentaria (Loewenstein, 1982, p. 264).

Entre 1990 y 1992, año del golpe de Estado y disolución del Congreso, se presentaron seis mociones de censura contra el gabinete Hurtado Miller (1), Educación (2), Justicia (1), Trabajo (1), y Agricultura (1), prosperando solo esta última. En el caso de los períodos 2001-2006 se presentaron nueve y prosperó una. En lo que va de este período se han presentado doce, ninguna ha prosperado.

En relación a la censura, Eguiguren considera que es un mecanismo eficaz para cambiar la política gubernamental. Precisa que «en el caso peruano, la censura ministerial solo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada (2007, p. 38). Solo tienen significación en dos gobiernos donde el Presidente de la República carecía de mayoría absoluta

en el Congreso y en ambos el partido aprista (partido estructurado y disciplinado) articuló la oposición al gobierno (Pease, 2010, p. 12).

E) La función legislativa

Regularmente, en la evaluación del Congreso se puso énfasis en la función legislativa. Desde nuestro punto de vista si bien es una función importante, nada más equivocado que juzgar la función parlamentaria por el número de leyes que se aprueban o por el número de proyectos que se presentan.

Es sabido que los Congresos de Europa continental suelen tener muy pocos proyectos presentados y menos aprobados, la máxima con la que se legisla es: aprobar solo aquello que manifiestamente sea mejor a la legislación vigente. El mejor consejo es «Ante la duda, abstenerse». Y es que dictar normas nuevas tiene un costo en la adaptación de los ciudadanos e instituciones. De otro lado, muchas veces la solución a los problemas no atraviesa por nueva legislación sino más bien por aplicar las normas existentes. De hecho, hay pocos estudios en políticas públicas que analicen la aplicación de las leyes que dictó el Congreso. De allí la necesidad de exigir que los proyectos de ley tengan una exposición de motivos que defina el problema que la norma intenta solucionar, un adecuado análisis costo beneficio, que incluya no solo efectos monetarios, sino una relación de personas e instituciones afectadas positiva o negativamente con la norma, así como un estudio de antecedentes legislativos que permita ubicar las normas anteriores que se pretende derogar, evitando la perniciosa cláusula de derogación implícita que genera fundamentalmente inseguridad jurídica.

De otro lado, la función legislativa no es exclusiva del Congreso. Ni siquiera la facultad de dictar normas con rango de ley, pues los decretos legislativos y los decretos de urgencia comparten la misma jerarquía en rango.

En los párrafos siguientes y a efectos de evaluar el protagonismo de la función legislativa medimos el número de leyes y otras normas con fuerza de ley.

Mc Clintock, citando a Bernales y Eguiguren, refiere a la función legislativa durante el segundo mandato de Belaunde y el primero de García. Es interesante recordar que ambos contaron con mayoría en el Congreso. Explica que con Belaunde se aprobaron 1071 leyes, el 70% fueron propuestas por el Ejecutivo, y el 30% por el Congreso. Aproximadamente el 65% de las leyes presentadas por el Ejecutivo fueron finalmente aprobadas. Adicionalmente, el Ejecutivo aprobó 336 decretos legislativos y 667 de los hoy llamados decretos de urgencia. Durante los primeros cuatro años del mandato de García se aprobaron 722 leyes; aproximadamente la mitad de ellas fueron presentadas

por el Ejecutivo. El 75% de las leyes impulsadas por el Ejecutivo fueron finalmente aprobadas. Registra 127 decretos legislativos y 662 decretos de urgencia (Mc Clintock, 1994). En el caso del presidente Toledo, 78% de las normas que presentó fueron aprobadas y 64% de las leyes aprobadas tuvieron su origen en una iniciativa del Ejecutivo. Además, se dictaron 42 decretos legislativos. En el caso de García, en los primeros cuatro años de gobierno se aprobó el 50% de las normas que envió y el 53% de las leyes aprobadas se originaron en iniciativas del Ejecutivo. Se delegaron facultades en cuatro ocasiones que dieron lugar a 134 decretos legislativos.

De otro lado Bernal (1993) cita un estudio de Abad y Garcés que analizan comparativamente los decretos de urgencia de los gobiernos de Belaunde, García y Fujimori. García expide en los dos primeros años 329 decretos de urgencia, Fujimori en los primeros ocho meses 575. Toledo expidió 305 decretos de urgencia, en lo que va de este período se han dictado 306.

Basten estos datos para mostrar que el Ejecutivo ha tenido un protagonismo real en la función legislativa. Corresponde al Congreso sin embargo, controlar al Ejecutivo en el ejercicio de esta función, otrora propia del Congreso.

3. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Se han planteado diversas reformas en los debates aludidos anteriormente. Nos referiremos a algunos de ellos. Por ejemplo, Eguiguren (2007, p. 44) plantea como una alternativa para racionalizar el sistema presidencial convertir al presidente del Consejo de Ministros en jefe de gobierno. Su elección correspondería al Congreso y se establecería un reparto de competencias. Conjuntamente con el cuestionamiento a las facultades legislativas del Ejecutivo, Mc Clintock en 1994 planteaba como una recomendación dar al Presidente del Consejo de Ministros cierto grado de autonomía y otorgarle responsabilidades más concretas. Para Pease (2008) el Presidente del Consejo de Ministros debe asumir el rol de jefe político del corto plazo y responsable de la relación con el Parlamento y los gobiernos regionales.

En el año 2002 se planteó en el Perú un debate para proteger la vulnerabilidad de figura presidencial. Que el Presidente del Consejo de Ministros, que no es un Primer Ministro, compartiera el poder con el Presidente. La figura del Presidente del Consejo de Ministros en el modelo de la Constitución peruana es la de un representante del Presidente, el portavoz autorizado del gobierno, después del Presidente de la República. Ante ello, cabe la pregunta:

¿puede el Presidente de la República delegarle el poder y sus atribuciones discrecionalmente? Evidentemente no. Creemos sin embargo que el diseño constitucional de la figura del Presidente del Consejo de Ministro deja vacíos. El modelo parte de un Poder Ejecutivo único que reúne en el Presidente de la República la condición de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Otra propuesta reiterada es la de cambiar la fecha de las elecciones del Congreso. Así, Alberto Bustamante refería en 1993 (Álvarez Rodrich, 1993) que siendo el Perú presidencialista, había que evitar que el Presidente gobierne con minoría en el Congreso. Para tal efecto, la elección del Congreso debía darse en la fecha prevista para la segunda vuelta, lo que importaría la posibilidad de reducir la proporcionalidad e ir a un sistema bipartidista. Al respecto Eguiguren cree que la elección del Congreso en primera vuelta es una inconsistencia del sistema electoral que busca asegurar legitimidad y representatividad social del presidente. Sin embargo, el triunfo en segunda vuelta, como ha venido ocurriendo, no impide convivir con un parlamento eventualmente dominado por la oposición (Eguiguren, 2007, p. 39). Pease (2008) es contrario a esta propuesta, pues puede distorsionar la elección al polarizar entre los dos candidatos presidenciales más votados. Sostiene que el efecto puede ser más drástico que el de la barrera legal al reducir el número de partidos políticos en el Congreso. Podría provocar que el Congreso se deslegitime, pues importantes segmentos de la población se sentirían excluidos.

Guido Lombardi propuso un proyecto de reforma constitucional destinado a fortalecer a los partidos políticos y los liderazgos parlamentarios, que importa un cambio en el sistema político. En efecto, la propuesta obligaba a los candidatos a la Presidencia de la República a encabezar las listas parlamentarias. Fue desestimada considerando entre otras razones que ello importaba «parlamentarizar» aún más el presidencialismo.

Algunas otras propuestas han sido planteadas por Pease (2008):

- a) Romper la simultaneidad perfecta que existe entre las elecciones presidencial y parlamentaria, a fin de darle un refresco, mejorar la legitimidad del Congreso y concentrar el proceso electoral en este órgano del Estado. Argumenta que la simultaneidad perfecta concentra la atención en la elección presidencial.
- b) Reducir el mandato parlamentario a la mitad. Ello se refiere a la Cámara de Diputados, en el supuesto de volver a una estructura bicameral. Otra alternativa podría ser renovar la mitad de la Cámara de Diputados a la mitad del período presidencial.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como señala el título de este artículo, se trata de reflexiones en torno al presidencialismo peruano, con lo peculiar de su diseño y ejercicio. En tal sentido al compartir estas reflexiones preliminares a una investigación mayor, difícilmente se pueden sacar conclusiones definitivas. Sin embargo, como se puede observar, el Perú ha logrado quebrar la maldición del siglo XX, por la cual gobierno que no tenía mayoría parlamentaria terminaba en golpe de Estado.

La cultura política reconoce mayores poderes en el presidente, aquello que hemos denominado poderes metaconstitucionales. Se le reconoce ser el actor con más poder en el Estado.

Aún sin mayoría, los presidentes han logrado concluir su mandato, construir la agenda parlamentaria, evitar censuras de ministros y bloqueos producto de conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo. Más aún, tanto en el gobierno de Toledo como en el de García se aprobaron sendas leyes autoritativas para legislar mediante decretos legislativos.

Se ha privilegiado la gobernabilidad, aun cuando la debilidad del sistema de partidos y la volatilidad electoral han impedido que se articule una oposición que podría haber complicado al gobierno. Con todo, hay consenso respecto de la necesidad de revisar el diseño. Ese consenso no ha reunido los votos suficientes para lograr las modificaciones legales y constitucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara Sáenz, Manuel (2004). *Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: Centro de Estudios y Documentación Internacionales.
- Álvarez Rodrich, Augusto (Ed.) (2003). *El poder en el Perú* Lima: Apoyo.
- Bernales, Enrique y Alberto Otárola (1993). *Constitución Política Peruana de 1993. Análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad.
- Bernales, Enrique (2005). Comentario al artículo 97. En Walter Gutiérrez (dir.), *La Constitución comentada*. Tomo 2 (pp. 141-147). Lima: Gaceta Jurídica-Congreso de la República del Perú.
- Botania, Natalio y otros (2004). *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- Blanco Vlades, Roberto L. (1997). Partidos, Estado, sociedad: nueve tests para el debate. *Leviatán* 68.

- Delgado Guembes, César (1996). La investidura: ¿confianza en la política del gobierno, o en el Presidente de la República? En César Landa y Julio Facúndez (eds.), *Desafíos constitucionales contemporáneos* (pp. 79-159). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Delgado Guembes, César (2005). Comentario al artículo 94. En Walter Gutiérrez (dir.), *La Constitución comentada*. Tomo 2 (pp. 70-126). Lima: Gaceta Jurídica-Congreso de la República del Perú.
- García Guerrero, José Luis (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Krennerich, Michael & Claudia Zilla (2007). Elecciones y contexto político. En Dieter Nohlen, Daniel Zovato, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 39-47). México: FCE-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral.
- Linz, Juan J. (1993). Los peligros del presidencialismo. En *Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (1994). *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Linz, J.J. & A. Valenzuela (eds.) (1998). *La crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza.
- Loewenstein, Karl (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Mac Clintock, Cynthia (1994). Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdown in Perú. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y T. Scully (1996). *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.