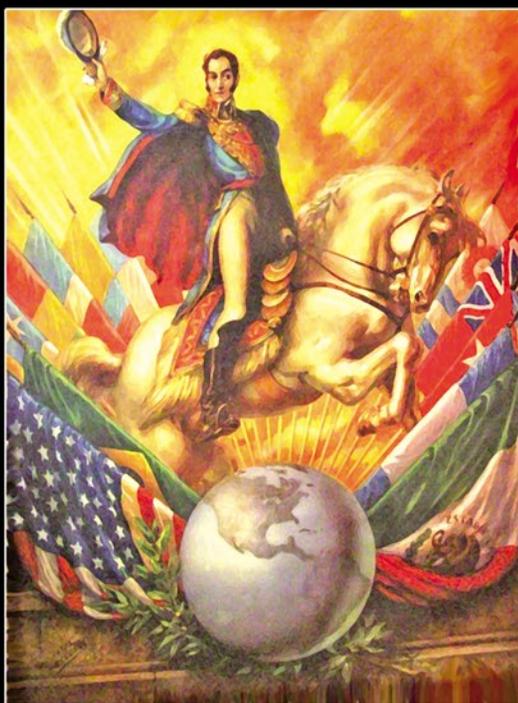


# EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO Y SUS CLAROSCUROS



García Belaunde, Domingo / Herrera Áñez, William /  
Hurtado, Javier / Nogueira Alcalá, Humberto /  
Ortíz Gutiérrez, Julio César / Sabsay, Daniel A. /  
Sagüés, Néstor Pedro

## ÍNDICE

### **García Belaunde, Domingo**

*El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (Con referencia al sistema constitucional peruano).....* 9

### **Herrera Áñez, William**

*Del presidencialismo al hiperpresidencialismo: análisis del caso boliviano....* 25

Hurtado, Javier

*Democracia, sistemas de gobierno y presidencialismo en América.....* 67

### **Nogueira Alcalá, Humberto**

*El semipresidencialismo, una alternativa de gobierno viable y mejor que el presidencialismo para Chile.....* 115

### **Ortíz Gutiérrez, Julio César**

*El Presidencialismo Colombiano.....* 167

### **Sabsay, Daniel A.**

*El presidencialismo argentino.....* 225

### **Sagüés, Néstor Pedro**

*Parlamentarismo y presidencialismo.....* 263

## EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU FUNCIONAMIENTO (CON REFERENCIA AL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO)

Domingo García Belaunde\*

### 1. Preliminar

La América Latina, como se sabe, ha sido considerada tradicionalmente como el paraíso del presidencialismo en su versión deformada, en contraste con el presidencialismo norteamericano que simbolizaba lo mejor del modelo y que a diferencia de aquél, funcionaba de verdad. Esto se apreciaba claramente en los estudios comparatistas, tanto en el ámbito del Derecho Constitucional como en el de la Ciencia Política. Pero hoy esta afirmación ya no puede mantenerse en vista de que este sistema de gobierno (o forma de gobierno, como quieren otros) con variedad de matices, se ha extendido a otras partes del mundo, en donde funciona con regularidad y cuyos contextos histórico-culturales son muy diferentes de los latinoamericanos. Parece pues que las deficiencias que aún pueden advertirse en el presidencialismo actualmente existente, no son culpas del sistema mismo, como algunos nos han querido hacer creer, sino de entornos distintos y peculiares que influyen en ellos, y que no son privativos de una área geográfica determinada. Sino que obedecen a otro tipo de condicionamientos.

Sin embargo, en la década de los ochenta del siglo pasado, surgió una corriente alimentada sobre todo por científicos sociales, que propugnaba la adopción del sistema parlamentario en estos países nuestros, como solución a todos nuestros males. Y sobre esto ha habido mucha literatura, no siempre de gran calidad, pero en todo caso muy abundante. Y una gran polémica en torno a ella, como puede verse en la bibliografía especializada existente (representada en ambos extremos por los esfuerzos de Juan Linz en un lado y de Dieter Nohlen, en otro.)

\* Doctor de Filosofía de la facultad de Letras de la universidad Católica (1963) y de la universidad mayor de San Marcos (de ahora en adelante Universidad de San Marcos) (1964-65). La Facultad de Derecho de (1963-67). Sección Doctoral de la Facultad de Derecho de la Facultad de San Marcos (1968). Investigación de la Escuela de Derecho de la Universidad Wisconsin (Madison, Wis. U.S.A.). Dentro de un programa *cooperativo de dicha Universidad y la Universidad Católica (1969)*.

\*\* El presente texto fue preparado especialmente para un Seminario Internacional sobre el funcionamiento del sistema presidencial organizado por IDEA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2008. En esta oportunidad se le ha revisado totalmente y ha sido actualizado hasta enero de 2017, con especial énfasis en los hechos histórico-políticos (D.G.B.).

Ahora bien, la alternativa parlamentaria surge a mí entender, de algunos errores previos que no han sido vistos adecuadamente. Entre ellos señalemos los siguientes:

a) Que la adopción del presidencialismo en nuestra área latinoamericana no fue fruto del azar, sino producto de determinadas circunstancias históricas que lo hicieron posible. Entre éstas, los gobiernos centralizados y autoritarios que siempre tuvo nuestro subcontinente, desde los tiempos precolombinos, pasando por la experiencia colonial y lo que vino después. Es decir, el modelo adoptado calzaba con una realidad que todavía, en sustancia, no ha cambiado, por más que ha habido avances notables en ciertas partes. Y sin descartar la presencia de otros elementos coadyuvantes.

b) Nuestros países inician su proceso independentista en fecha tan temprana como 1780, y avanza lentamente para entrar en un período de realizaciones a partir de 1810 y luego de consolidación en 1824 en que finaliza el proceso (dejando de lado la situación caribeña de Cuba y Puerto Rico, cuya separación de la monarquía española solo sucede en 1898). Durante este lapso no existía, aparte de la monarquía, otra forma de gobierno que no fuese la república presidencial, cuyo modelo era en aquel entonces los Estados Unidos. El parlamentarismo nace en Inglaterra, como se sabe, pero como fruto de una evolución lenta y no exenta de retrocesos. Su punto de partida es la Revolución Gloriosa de 1688, pero su consolidación solo se alcanza en 1832 con la “Representation of the People Act”. Con la peculiaridad de que se desarrolla dentro de una monarquía tradicional, que no era precisamente lo que buscaban los líderes de la independencia. Es decir, cuando se consolida el régimen parlamentario, todos los países de América Latina estaban independizados, con la salvedad del Brasil y habían adoptado y hecho suyo el presidencialismo como sistema de gobierno, que además era el que mejor calzaba con las necesidades de la época.

c) Porque los sistemas de gobierno *per se*, no traen orden ni tranquilidad ni progreso ni menos aun garantizan la gobernabilidad, sino solo la hacen posible conjuntamente con otros elementos que la apoyan. Aún más, no existen sistemas perfectos sino sistemas que son útiles y los que no lo son. Es decir, no existen preferencias *a priori* y menos aun sin conocer la realidad a la cual se va a aplicar.

d) El desarrollo de un sistema de gobierno es un proceso lento, que implica una serie de coordenadas de orden histórico - cultural, social y político - que toma tiempo y por tanto no puede adoptarse de un solo golpe. Esto lo comprueba el hecho de que algunos de nuestros países en determinadas épocas de su historia (Uruguay, Chile, Perú, Brasil) han tenido modelos parlamentarios, pseudo-parlamentarios o semi-parlamentarios y no solo no funcionaron, sino que tampoco

condujeron a mejores resultados o a un mejor sistema parlamentario. Y tampoco han perdurado.

e) Finalmente tener presente lo que señalaba Raymond Barr, sobre lo que llamó “democracias portátiles” que se da cuando los países importan instituciones como se importan aparatos o muebles y que al ser trasladadas a otros medios, simplemente no funcionan por ausencia de un ambiente favorable. En tal sentido, en los últimos ciento ochenta años lo único que ha tenido la América Latina como sistema de gobierno es el presidencialismo, y éste no puede ser cambiado de golpe por otro totalmente distinto que conlleva otras exigencias. Sino en todo caso, los cambios deben ser lentos, para ver si operan o se adaptan a la realidad y en todo momento actuar con prudencia. En varios de nuestros países se ha intentado esto y no ha funcionado, como es el caso reciente de la Argentina.

Por tanto la propuesta planteada por algunos para superar la dicotomía parlamentarismo/presidencialismo la encuentro muy atendible, no solo porque en el fondo es un pseudo-problema que nos ha hecho perder mucho tiempo, sino por carecer de sentido y de porvenir, por más que voces muy respetables así lo pregonen.

En su reemplazo, lo más sensato es buscar fórmulas para mejorar nuestro sistema presidencial, teniendo en cuenta que nuestro entorno es totalmente distinto al norteamericano, al europeo y a otros países del Asia y del extremo oriente, e incluso de la Federación Rusa.

## **2. Antecedentes en el caso peruano**

El Perú, como casi todos los países de la América Latina, tiene un siglo XIX agitado y voluble, pleno de inestabilidad, en parte por la inmadurez de nuestros pueblos que carecieron del hábito del autogobierno, de lo cual en algo se salva el Brasil, por haber sido Imperio hasta 1889.

En ese período decimonónico, en donde son mayoría las dictaduras y los hombres providenciales, hay épocas de tranquilidad y orden democrático, pero esto no es lo frecuente ni lo que permanece.

El Perú no escapa a esto, pero a diferencia de sus vecinos, su clase política fue consciente de que había que frenar en algo los poderes del Presidente y creyó que la mejor manera era introducir elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial. Así, tenemos que desde 1828 se consagra en la Constitución de ese año la figura del Ministro de Estado y el refrendo ministerial, pero sin el alcance que tendría después. Y más tarde la Constitución de 1856 introduce el Consejo de Ministros que es materia de complemento y desarrollo en las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863, que consagran el voto de censura y la interpelación

parlamentaria, todo lo cual es respetado en la siguiente Constitución de 1860 y en la que la sigue de 1920 (que recoge por primera vez a nivel constitucional el voto de censura). Y posteriormente la Constitución de 1933 incorpora el voto de confianza que deberá otorgarse a un Consejo de Ministros recién nombrado al momento de exponer ante las cámaras su plan de acción. Y en esta oportunidad se adicionan mayores prerrogativas al Congreso, creándose de esta manera una dualidad de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, a tal punto que el gobierno ordenado del país requería el concurso y la estrecha colaboración de ambos poderes.

Este proceso de parlamentarización del presidencialismo peruano se inicia con prácticas parlamentarias desde la década de 1840, pero formalmente solo en 1856 y termina, por así decirlo, en la Carta de 1933 que iba a permanecer en vigencia hasta 1980. Basado en estos textos Boris Mirkine-Guetzevich declaraba con satisfacción la instauración del parlamentarismo en diversos países, entre ellos el Perú, lo que comentaba entusiasmado (*The Political Quarterly*, vol. 5, 1934).

Dentro de la doctrina peruana, Manuel Vicente Villarán constataba este hecho en un largo ensayo publicado originalmente en 1936, en donde señalaba lo siguiente:

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

Ahora bien, conviene señalar cronológicamente como ha sido la realidad política desde 1933, fecha en la cual según los estudiosos, se da una marcada parlamentarización de nuestro sistema presidencial, aun cuando sin dejar de serlo. Para tales efectos, señalamos los períodos gubernamentales con el nombre de sus respectivos presidentes, con indicación de las fechas que gobernaron, al margen de las previsiones normativas que no siempre se cumplieron:

- 1931-1933: Luis M. Sánchez Cerro. Murió asesinado en un período turbulento.

- 1933-1939: Oscar R. Benavides (elegido por el Congreso, su período fue ampliado y el mismo Congreso que lo eligió se autorecesó en 1936 y lo autorizó a legislar vía decretos con fuerza de ley).
- 1939-1945: Manuel Prado. Gobernó sin problemas.
- 1945-1948: José Luis Bustamante y Rivero: gobernó tres años en medio de problemas y fue derrocado por el Gral. Odría.
- 1948-1956: Manuel A. Odría. Gobernó sin problemas.
- 1956-1962: Manuel Prado; gobernó sin problemas, pero fue derrocado días antes de finalizar su período.
- 1962-1963: Interinato de una Junta Militar de Gobierno, que convocó a elecciones.
- 1963-1968: Fernando Belaunde Terry: gobernó con problemas, siendo derrocado por los militares.
- 1968-1980: Gobierno militar, que funcionó sin ningún tipo de control.
- 1980-1985: Fernando Belaunde Terry: gobernó sin problemas y acabó su período.
- 1985-1990: Alan García Pérez, gobernó con problemas, pero acabó su período con normalidad.
- 1990-1992: Alberto Fujimori Fujimori: gobernó con problemas y propició un golpe de Estado a su favor, que disolvió todos los órganos constitucionales.
- 1992-2000: Alberto Fujimori Fujimori: dictadura con fachada democrática.
- 2000-2001: Valentín Paniagua Corazao: gobierno de transición y sin problemas.
- 2001-2006: Alejandro Toledo Manrique: gobernó sin problemas.
- 2006 -2011: Alan García Pérez, gobierna sin problemas.
- 2011-2016: Ollanta Humala Tasso; igual que los anteriores,
- 2016-2011: Pedro Pablo Kuczynski, recién en sus inicios pero sin problemas de orden político.

### 3. Alzas y bajas desde 1933

Como he señalado anteriormente, la parlamentarización del sistema constitucional peruano se inicia tímidamente en 1856 y culmina, por así decirlo, con la Constitución de 1933. Veamos ahora como ha funcionado el sistema, en lo referente sobre todo a su estabilidad y eficacia políticas.

a) Los gobiernos que van de 1931 a 1939 transcurren sin tropiezos. Se mezcla lo constitucional con lo autoritario, pero hay un eficiente manejo del poder, no exento de dificultades internas cercanas a la guerra civil. En 1939 llega al poder un civil mediante elecciones arregladas que gobierna sin tropiezos hasta 1945. Es un régimen duro, eficaz y poco democrático.

b) En 1945 hay un gobierno democrático elegido en forma impecable, pero naufraga en 1948 en medio de una gran crisis política, que provoca un golpe de Estado que lo desaloja del poder. La razón de la crisis que atraviesa se debe a sus malas relaciones con el Congreso, que le niega su apoyo.

c) De 1948 a 1956 hay un gobierno fuerte, de apariencia democrática, que entrega el mando a su sucesor, Manuel Prado (1956-1962). Luego de un golpe de Estado que crea un gobierno militar transitorio (1962-1963) vuelve un gobierno democrático con Fernando Belaunde Terry (1963-1968) que también sucumbe a un golpe de Estado. La razón es que no tiene apoyo parlamentario y esto provoca una crisis. Luego viene un largo período de dictadura militar de doce años (1968-1980).

d) El retorno a la democracia en la década de 1980 trae cierta estabilidad: Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990). Fujimori gobierna con esas reglas (1990-1992) pero da un golpe de Estado y se queda ocho años más (1992-2000). Se reelige en el año 2000 por un período de cinco años, pero la presión popular y la crisis desatada por las denuncias de corrupción de su asesor Vladimiro Montesinos, provoca su dimisión y posterior fuga al Japón. Luego viene un gobierno transitorio de menos de un año que persigue arreglar en algo las cosas y convocar a elecciones.

e) Desde 2001 se observa regularidad en los períodos gubernamentales y además estabilidad política. Los gobernantes desde entonces no han tenido mayoría parlamentaria, pero han podido gobernar no solo por los propios poderes que la Constitución otorga al Presidente, sino porque en los grandes temas hubo consenso y apoyo parlamentario.

Conviene sin embargo puntualizar brevemente algunos cambios normativos desde 1933, que se reflejan en la posterior Constitución de 1979 y en la que la reemplaza de 1993, actualmente en vigor.

#### **4. Inflexiones constitucionales: 1979 y 1993**

En el período bajo análisis tenemos dos textos constitucionales (1979 y 1993) que conviene reseñar brevemente:

a) Al final de su larga administración de doce años (1968-1980) los militares negociaron con los civiles, a través de los principales partidos políticos, un

retorno a la democracia en 1980, precedido por un cambio constitucional, que finalmente fue realizado por una Asamblea Constituyente que se reunió durante un año y se instaló solemnemente en 1978. Fruto de ello es la Constitución de 1979 que reemplaza a la de 1933 y que trató de superar sus fallas. Así esta Carta:

- i) Dividió el Congreso en dos: la Cámara de Diputados, que era la cámara política y el Senado, con pocas atribuciones, con gente de mayor edad y que representaba a las regiones (si bien esto último no se concretó por motivos ajenos al legislador).
- ii) Mantuvo el refrendo y la responsabilidad ministerial, el Consejo de Ministros con su Presidente, la interpelación y la censura ministerial.
- iii) Como contrapartida, introdujo la disolución de la Cámara de Diputados (la única que tenía el control político) pero procedente únicamente cuando se habían dado tres censuras o votos de falta de confianza al Consejo de Ministros.
- iv) Prohibió al Congreso tener iniciativa en materia de gastos así como toda alteración presupuestal (en el pasado, los grandes déficits fueron ocasionados por el Congreso, que aumentaba los gastos al momento de aprobar el presupuesto remitido por el Ejecutivo, pero al mismo tiempo no proporcionaba la fórmula para atender esos mayores egresos, lo que a la larga ocasionó serias crisis políticas).

b) El golpe de Estado de Fujimori de 1992 tuvo respaldo popular y recurrió a un Congreso Constituyente para legitimarse en el poder, el cual sancionó una nueva Constitución, la vigente de 1993, que tuvo estas características:

- i) Eliminó el Senado y adoptó una estructura unicameral.
- ii) Suprimió las regiones (restablecidas posteriormente y por un nuevo gobierno).
- iii) Mantuvo el Consejo de Ministros, el refrendo ministerial, la interpelación y censura parlamentarias así como la disolución del Congreso (pero solo si existían dos censuras o votos de falta de confianza al Consejo de Ministros).
- iv) Mantuvo la prohibición para que el Congreso no tuviese iniciativa para gastos.
- v) Introdujo la figura de los “decretos de urgencia” a fin de que el Ejecutivo pudiese legislar en materia económica-financiera en situaciones especiales, con cargo a dar cuenta al Congreso.

- vi) Incorporó figuras políticas participativas, como el referéndum, plebiscito, revocatoria de alcaldes, que han sido usadas en los últimos años, no siempre con buenas intenciones.
- vii) Reincorporó el voto de confianza para los Consejos de Ministros recién nombrados (que existía en la Constitución de 1933) así como la “question time” que periódicamente debían cumplir los ministros en el Congreso.
- viii) Introdujo la “cuestión de confianza” que podía plantear el Presidente del Consejo de Ministros con una propuesta concreta y que de no ser aprobada, ocasionaba la crisis total del gabinete.

## 5. Experiencias políticas democráticas

En el lapso 1933-1980 han existido solo tres gobiernos democráticos en sentido pleno; los demás han sido democracias de fachada, unos más respetuosos que otros o simplemente gobiernos poco democráticos.

Estos tres gobiernos son los siguientes:

- i) José Luis Bustamante y Rivero: 1945-1948.
- ii) Manuel Prado Ugarteche: 1956-1962.
- iii) Fernando Belaunde Terry: 1963-1968.

Curiosamente los tres acabaron derrocados por sendos golpes de Estado, si bien bajo circunstancias distintas. Conviene analizarlos por separado:

- i) El gobierno de Prado (en su segundo período, pues el primero de 1939-1945 fue fruto de la imposición y actuó sin control alguno aprovechando la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial) tuvo mayoría para gobernar. Fue un gobierno de apertura, que tuvo sobre todo logros políticos y permitió un gran debate de importancia en la época. Lo que pudo realizar lo hizo gracias a que lo acompañó una mayoría parlamentaria dócil que no le creó problemas. Fue derrocado diez días antes de culminar su mandato (18 de julio de 1962) pero por motivos ajenos a él y fruto de la coyuntura electoral del momento.
- ii) El caso de los gobiernos de Bustamante y Belaunde tienen una característica especial: no acaban su mandato pues no tienen mayorías parlamentarias, esto es, no cuentan con el apoyo del Congreso y eso debilita la acción del Gobierno. En la práctica el primero se esterilizó en luchas políticas y el segundo fue boicoteado en su plan de gobierno, que no pudo llevar a cabo.

En síntesis, de estos tres gobiernos democráticos, solo pudo realizar su programa político el de Manuel Prado: era el único que contaba con mayoría parlamentaria. Los otros dos que no la tienen, no alcanzan sus objetivos y caen derrocados. Esto es una constante que puede aplicarse a todo el período, y que demostraría que la estabilidad política en el caso peruano oscila en una disyuntiva peligrosa: si el Presidente cuenta con una mayoría parlamentaria propia, gobierna sin problemas pero puede caer en desbordes de todo tipo. Por el contrario, si carece de apoyo parlamentario, las fuerzas en el Parlamento se dedican a hacerle la vida imposible deteriorando el régimen y a la larga propiciando un golpe de Estado.

Pero ¿cómo se llegaba a la composición del Congreso para que, en su caso, se alcanzase una mayoría? Desde 1931, fecha en la cual se instala en forma un sistema electoral moderno, se adoptó el sistema mayoritario simple, con representación de las minorías. Esto es, quien ganaba la presidencia de la República, lograba igualmente una mayoría parlamentaria. Y así fue hasta 1962. El problema que pasaba en estos casos es que cuando se tenía mayoría en un gobierno democrático, generalmente lo era por coaliciones, originadas en la debilitación de los partidos políticos o en la ausencia de éstos. Y no siempre estas coaliciones duraban, como lo demuestra la experiencia de los años 1945-1948, que fue fallida.

Aspecto importante que hay que señalar es que los partidos políticos peruanos, si bien existen desde el siglo diecinueve, han sido prácticamente club de notables o en su defecto, partidos caudillistas que duran lo que dura su fundador y líder. Tan solo en la década de 1930 aparece en escena un partido moderno, el APRA, fundado por Haya de la Torre, pero que por problemas internos del país y de la estructura propia del partido, vivió al margen de la política durante más de treinta años, si bien influenciando en ella (fueron perseguidos, declarados fuera de la ley, desterrados, etc.). La gran reconciliación y la tolerancia con ese partido solo se alcanzan en la década de 1970, con su fundador Haya de la Torre, que preside la Asamblea Constituyente de 1978, pero fallece poco después. Aparte del APRA, que existe hasta la fecha, surgieron partidos de corte doctrinario pero con alcances menores y otros de un caudillismo renovado, que han tenido presencia en estas décadas, pero que no siempre han logrado sobrevivir a su fundador (Partido Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Izquierda Unida, etc).

En síntesis: De tres gobiernos plenamente democráticos del período 1933-1980, dos cayeron derrocados por golpes de Estado. Ambos no tenían mayoría parlamentaria y la oposición no contribuyó al mejor gobierno, sino más bien a su deterioro. Y el tercero que sí la tuvo (Manuel Prado) pudo gobernar sin oposición, pero fue derrocado poco antes de terminar su gestión, si bien lo fue por problemas electorales ajenos a él.

ISBN: 978-99974-66-53-2



9 789997 466532