DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL PRESIDENCIALISMO

Mario Castillo Freyre*

SUMARIO:

1. ***Antecedentes constitucionales del Presidencialismo.***
1.1. ***El Presidencialismo Latinoamericano.***
1.2.1. ***Factores sociales de la preponderancia presidencial en el continente americano.***
1.2. ***El Sistema Presidencialista. Definición, naturaleza y caracteres.***

1. *Antecedentes constitucionales del Presidencialismo.*

El Régimen Presidencialista se desarrolló inicialmente en los Estados Unidos de América sobre la base de la Constitución de 1787. Constituye ésta el modelo por excelencia del Presidencialismo.

Se sabe, que desde el fracaso práctico de los principios de Montesquieu –contenidos en la Constitución Francesa de 1791– sobre la separación rígida de poderes, los constitucionalistas trataron de favorecer la coordinación y la colaboración entre los detentadores del poder, aunque sin olvidar el carácter demoníaco de la dinámica del poder político, que no siempre conduce al objetivo de equilibrio recíproco y controles ideales entre el Gobierno y el Parlamento, como órganos detentadores de dicho poder político.

Recordemos, al respecto, las expresiones de Jefferson[1] quien señalaba lo siguiente: "El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros".

En este sentido, según refiere el profesor Álvarez, los hombres de la Convención de Filadelfia fueron más lúcidos que sus homólogos de la

---

* Mario Castillo Freyre, Magíster y Doctor en Derecho, Abogado en ejercicio, socio del Estudio que lleva su nombre; profesor de Obligaciones y Contratos en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad Femenina del Sagrado Corazón y en la Universidad de Lima.

1 Citado por ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. *El Presidencialismo Controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú*. Tesis para optar el Grado Académico de Bachiller en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Particular San Martín de Porres, Lima, 1985, p. 19.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Asamblea Nacional Francesa.

Podríamos señalar, en palabras de Álvarez Miranda[2], que con la idea de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, los estadounidenses idearon un sistema gubernamental con diversos e independientes detentadores del poder, unidos éstos por una mutua coordinación. Para ello, separan las actividades estatales en tres grandes áreas, asignando un *body of magistracy* a cada una de ellas: un Presidente para el Ejecutivo, un Congreso para el Legislativo y los Tribunales para el Judicial. Otorgan autonomía y monopolio de acción a cada uno de los detentadores del poder en el ejercicio de sus funciones, siguiendo el principio de especialización.

Pero conscientes de que el aislamiento rígido de las funciones estatales produciría bloques entre los detentadores del poder, conduciendo estos bloques a la parálisis del proceso político, concibieron ciertos puntos de contacto donde sólo mediante la coordinación y la cooperación entre los detentadores, se alcanzaría la validez constitucional y legal en la actitud estatal específica previamente determinada.

Comenta Edward Corwin[3] que algunos autores imaginativos han fijado los orígenes del gobierno en un monarca de los bosques, quien reunía en su persona todo el poder. Finalmente, cansado de sus responsabilidades, el potentado hipotético delegó algunas de ellas en sus súbditos, que eventualmente formaron cortes, y compartió otras con un mismo cuerpo más numeroso de individuos que a su debido tiempo se organizaron en una legislatura. El residuo indefinido, llamado Poder Ejecutivo, lo conservó para sí mismo.

El más antiguo antecedente norteamericano de un Poder Ejecutivo, en cierto modo destacable como algo diferente a una mera agencia legislativa –como lo denomina Corwin-, se manifiesta en cada Gobernador de Territorio Real, durante el Imperio Inglés, del cual los norteamericanos eran colonos.

A dicho funcionario, que actuaba independientemente o junto a un Consejo, comúnmente se le confiaban los poderes de nombramiento, comando militar, gastos, y –dentro de ciertos límites- de indulto, así como también amplios poderes vinculados al proceso de legislación.

Al mismo tiempo, era también el punto de contacto con la Corona Británica y, por consiguiente, el punto de fricción entre los intereses imperiales y los locales, representados, estos últimos, por la Asamblea Colonial.

---

2 ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., p. 19.

3 CORWIN, Edward. El Poder Ejecutivo. Función y Poderes. 1987-1957. Atribuciones y Funciones del Presidente de los Estados Unidos a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 5.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Gradualmente, las Asambleas de la mayoría de los Territorios Reales, especialmente debido a su control sobre los suministros, pudieron someter a los Gobernadores a un amplio grado de control y dirección legislativos; y durante la guerra contra los franceses y los indios, cuando los gobernadores se hallaban constantemente necesitados de dinero y hombres para las fuerzas, este desarrollo avanzó a grandes pasos. El período colonial finalizó con la creencia prevaleciente de que el Magistrado Ejecutivo era el enemigo natural, y la Asamblea Legislativa la amiga natural de la libertad, sentimiento fortalecido por el espectáculo contemporáneo de la dominación del Parlamento por Jorge III[4].

Destaca asimismo Corwin, que en las primeras Constituciones estatales norteamericanas, se halla el cargo gubernamental reducido casi a dimensiones de un símbolo. En estos documentos, los gobernadores eran, en general, elegidos anualmente por la legislatura; se los despojaba de todas las prerrogativas de sus predecesores en relación con la legislación –el derecho de convocar a la Asamblea, prorrogar su mandato, disolverla, vetar sus leyes- se le obliga a ejercer funciones más estrictamente ejecutivas, sujetas al dictamen de un Consejo de Estado, elegido también por la legislatura, y, si ésta lo deseaba, integrado por miembros de la misma.

Varias de estas Constituciones enuncian con énfasis la doctrina de la Separación de Poderes de Montesquieu; pero la aplicación real del principio –cuando era algo más que una precaución contra la posesión de funciones, en más de un Estado a la vez, por las mismas personas-, era dirigida directamente contra el Ejecutivo.

Así, recuerda Corwin que en la Constitución de Virginia de 1776, por ejemplo, se estipuló, exagerando la precaución, que los poderes ejecutivos de gobierno debían ser ejercidos de acuerdo a las leyes de la comunidad y que no se podría demandar jamás ningún poder o prerrogativa en virtud de alguna ley, estatuto o costumbre de Inglaterra.

Se puede deducir, pues, que el Poder Ejecutivo fue librado a la determinación legislativa y desarraigado totalmente de las fuentes generales del Derecho común y del uso constitucional inglés.

Las primeras constituciones estatales norteamericanas no fueron, de

---

4 Jorge III, Rey de Inglaterra (1738-1820), nieto de Jorge II, subió al trono en 1760. La nación lo quería, no sólo por ser el primer Rey de la casa de Hanover nacido en Inglaterra, sino por su vida ordenada. A diferencia de sus predecesores, fue un marido modelo. A los 22 años era perspicaz, obstinado y decidido, pero de escasa cultura. No era un tirano, pero quería ser obedecido. Se llamaba a sí mismo el "Rey Patriota" y se sentía el caudillo de su pueblo. El parlamento no representaba entonces al país, porque Walpole lo había llenado con sus partidarios. Pero el Rey se adueñó al fin del parlamento y, para ablandarlo, usó las rentas reales. (ENCICLOPEDIA BARSA. Tomo IX. Preparada con el asesoramiento del cuerpo de la Enciyclopædia Británica. Chicago, 1974, p. 183.).

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

ningún modo, la única fuente principal a la cual los forjadores de la Constitución de 1787 pudieron recurrir para modelar sus ideas sobre el Poder Ejecutivo. Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone sirvieron de sustento para tal creación.

La doctrina del Federalismo Dual de Locke, junto con la doctrina de Separación de Poderes de Montesquieu, constituyen dos de los grandes principios estructurales del sistema constitucional norteamericano; y de ellos se derivan las siguientes ideas: primero, que las tres funciones del gobierno se limitan recíprocamente; segundo, que cada departamento debería estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de cualquiera de los otros departamentos; tercero, ninguno de los departamentos puede renunciar a sus atribuciones en favor de los otros.

Las dos primeras de estas ideas fortalecen al Poder Ejecutivo, particularmente contra el principio de supremacía legislativa; la última, actúa en otro sentido, el mismo que hoy ha desaparecido casi totalmente como principio viable del Derecho Constitucional norteamericano.

Blackstone, se constituye también en otro de los exponentes de la "Constitución Equilibrada", y, en sus *Commentaries*, describe el poder del Parlamento en los términos más absolutos: "Puede… hacer aquello que no es naturalmente imposible; y, por consiguiente, algunos no han tenido escrúpulos en denominar su poder, con una expresión demasiado audaz, la omnipotencia del Parlamento. En verdad, aquello que el Parlamento hace, ninguna autoridad en el mundo puede deshacer"[5].

En suma, el cuadro combinado del Poder Ejecutivo que surge de las opiniones de Locke, Montesquieu y Blackstone, es el de un Poder residual ampliamente discrecional, disponible cuando otros Poderes gubernamentales fracasan; capaz de poner límites hasta un grado indefinido aun al Poder Legislativo supremo, y adoptar, en defensa de estos límites, un veto absoluto sobre la legislación.

1.1. ***El Presidencialismo Latinoamericano***.

Las Repúblicas Latinoamericanas copiaron la institución de la Presidencia, de la Constitución de los Estados Unidos de América. Los autores de ésta tuvieron el propósito de crear un Presidente fuerte para dar la necesaria energía de acción a una Nación que se hallaba formándose y que era prácticamente un continente.

Latinoamérica ideó la figura del Presidente de la República elegido por el pueblo, con poderes propios y con atribuciones esenciales, pero también con limitaciones constitucionales.

---

5 Blackstone, en su obra *Commentaries*. Citado por CORIN, Edward. Op. cit., Página 9.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Destaca Pareja Paz Soldán[6], que todos los países latinoamericanos son Presidencialistas. Así, nos recuerda las palabras de Andrés Siegfred, quien señala que el continente americano ha inventado la figura del Presidente. Y es que la institución presidencial –continúa Pareja-, con facultades propias y extensas de gobierno efectivo, se alimenta en nuestros países en una fortísima tradición y en hábitos populares incoercibles.

Dentro de este orden de ideas, afirma Manuel Vicente Villarán[7], el pueblo ve en el Presidente un indispensable contrapeso, no sólo de la ligereza y falta de meditación de sus parlamentarios, sino de la tendencia de éstos a ceder ante la indebida presión de los intereses locales o privados. Asimismo –acota Villarán-, las características del Presidencialismo Latinoamericano, responden a un estado económico y social que impone sus leyes inflexibles a la evolución política.

No puede imaginar la abolición del régimen presidencial sino como resultado de un cambio de cosas profundo, precedido, tal vez, de una revolución. Por ello, estima indispensable un Presidente dotado de amplia capacidad de mando.

Preso el Presidencialismo, de inspiración norteamericana, ha dado lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo: el caudillismo.

Desde que Bolívar lo planteó en su Constitución de 1824, el Presidente en Latinoamérica ha sido el hombre que gobierna, una especie de "Poder de Poderes".

La figura presidencial tiene, pues, un arraigo profundo en nuestra historia y en nuestra idiosincrasia política, perpetuando el poder unipersonal que tuvo el Virrey.

En realidad, como señala el autor venezolano Ruggieri Parra[8], en Latinoamérica no ha habido más poder efectivo que el del Presidente de la República.

Tal como acertadamente anota Pareja Paz Soldán[9], la tradición monárquica española se proyectó en los Libertadores y en los Presidentes, herederos de los Virreyes y de los Capitanes Generales. Al respecto, evoca las palabras de quien fuera Presidente de Venezuela, el General Soublette, quien

6 PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Tercera Edición, Ediciones Justo Valenzuela, Lima, 1984, p. 194.

7 Citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Op. cit., p. 195.

8 Citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Op. cit., p. 198.

9 PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Op. cit., p. 195.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

decía que sus paisanos “no acaban de convencerse que el Presidente de la República no es un Capitán General”.

A diferencia del Presidente europeo que sólo “preside”, el Presidente de América “gobierna”; y como afirmaba el político ecuatoriano Velasco Ibarra, si Europa ha sido el campo del Parlamentarismo, América lo ha sido del Presidencialismo.

Por su parte, el político español Manuel Fraga Iribarne, en su obra “Sociedad Política y Gobierno en Hispanoamérica”[10], señala que entre nosotros, los latinoamericanos, el Presidente de la República es fuerte por amplitud de sus facultades y porque la persona del Presidente se apoya más sobre la opinión popular y sobre su ascendiente sobre las masas que sobre la estructura de los partidos.

Emile Giraud[11] estima que constituye característica de nuestros regímenes presidenciales, la primacía acusada del Presidente y de un Ejecutivo omnipotente, asegurando la unidad y eficacia de la acción del Estado.

Bajo esta óptica, sostiene Pareja Paz Soldán que, sin raíz en la opinión, sin propia autoridad para acometer reformas esenciales ni para orientar al país por las sendas del progreso, el Parlamento ha carecido, entre nosotros, de iniciativa y de autoridad, limitando su labor a discutir principalmente los proyectos que tienen carácter regional, dedicando mucho tiempo a intereses menudos o a incidentes vanales, funcionando lentamente el engranaje parlamentario.

Durante la primera mitad del pasado siglo XX –destaca el citado profesor-, los parlamentarios peruanos aceptaron las órdenes del Presidente. No eran ellos los que hacían al Presidente, sino éste el que imponía su propia lista de parlamentarios. El triunfo del candidato presidencial arrastraba el de su lista de representantes. Y el Congreso no fue un control sino un servidor del Ejecutivo a través de una sumisa mayoría. El Presidente –concluye- es la persona que el pueblo conoce y sigue y al que corresponde el mando de las Fuerzas Armadas; es –o por lo menos debe ser-, además, como lo dijo el gran Presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, el líder moral de la Nación.

El régimen presidencial está en la esencia de nuestra historia republicana y en el imperativo de la unidad nacional y también se apoya en la más auténtica tradición del Derecho Constitucional americano y en la doctrina que predomina en la época actual.

---

10 Citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Op. cit., p. 195.

11 GIRAUD, Emile. *Le Pouvenir Executif dans les Democraties d’Europe et d’Amerique*. París. 1938. Citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Op. cit., p. 195.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como “www.castillofreyre.com”.

En la Constitución Peruana de 1823, la primera de la vida republicana, se dispuso –en su artículo 72- que el ejercicio del Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Presidente de la República. En el texto de la Constitución de 1828, se reitera (artículo 82) que "El Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República".

Se inicia, pues, la República Peruana con una visión muy personalizada del Poder Ejecutivo.

Otra Constitución que puede considerarse antecedente del actual régimen Presidencial, es la Carta de 1839, cuyo origen fue el Decreto de convocatoria al Congreso Constituyente que el Gobierno de Agustín Gamarra expidió el 22 de mayo de 1839.

En esta Constitución, el Presidente de la República era elegido por el pueblo a través de los Colegios Electorales, siendo el Congreso quien abría las actas, realizaba el escrutinio y proclamaba al Presidente Electo.

Al amparo de esta Constitución, destaca Álvarez Miranda[12], la Patria logró sobreponerse a la guerra civil que finalizaba con la muerte de Gamarra en Ingavi; en esta Carta Política, tuvo Castilla en su primer Gobierno –el mejor-, los recursos constitucionales y legales para una administración del Estado que se distingue en la historia como uno de los mejores Gobiernos que haya tenido el Perú[13].

Fracasado el Congreso de 1858 y 1859, debido a los enfrentamientos que sus integrantes propiciaron contra Ramón Castilla, éste convocó al pueblo a elegir sus representantes al Congreso, el 28 de junio de 1859, esto, en su segundo período de Gobierno.

Primer Presidente del Congreso de 1860 fue Bartolomé Herrera, quien gracias a su audacia y firmeza, hizo respetar la voluntad de los 707,955 sufragantes, en el sentido de reformar la Constitución liberal de 1856.

Esta Constitución tendría una marcada influencia del pensamiento conservador, cuyo representante era el propio Bartolomé Herrera.

En cuanto al Legislativo, la Constitución de 1869 sancionó el régimen bicameral, con una Cámara de Diputados elegida con base Provincial y un Senado con base Departamental.

En lo referente al Presidente de la República, la Carta de 1860 dispuso el mandato de cuatro años, y se prohibió la reelección por voluntad del General

12 ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., pp. 44 a 51.

13 BASADRE, Jorge. Perú: Problema y Posibilidad. Cuarta Edición. Consorcio Técnico de Editores, Lima, 1978, p. 424.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Mendiburu, Presidente del Congreso.

Esta Constitución rigió del 13 de noviembre de 1860 al 18 de enero de 1920, con apenas una interrupción de seis meses, lapso de vigencia de la Carta liberal de 1867 y del año en que rigió el Estatuto Provisorio de Nicolás de Piérola.

La de 1860, sin duda, es la Constitución que logró ser acatada y respetada mayor tiempo, y, con todos sus errores, es quizá la mejor Constitución del siglo XIX en el Perú, modelo de considerable influencia latinoamericana en su época. Como afirma Basadre, es la síntesis del pensamiento conservador con los principios elementales del liberalismo moderado, dejándose de lado al clericalismo doctrinario y al liberalismo radical.

El Gobierno de Leguía representó la decadencia del debate doctrinario entre liberales y conservadores, debido a las transformaciones que en la sociedad peruana se operaban en algunos círculos intelectuales, bajo la influencia del marxismo; el surgimiento de nuevas concepciones sobre derechos individuales y organización del Estado.

Con el influjo de sus contemporáneas de Weimar y de Querétaro, la Constitución de 1920 nació de la consulta plebiscitaria de agosto de 1919.

Esta Constitución tuvo un interesante tratamiento de las garantías individuales, destacándose por la creación del Registro Electoral permanente. Sin embargo, muchas de las normas contenidas en dicha Constitución fueron violadas e ignoradas por el prolongado autoritarismo de Leguía.

Producida la caída del régimen del Oncenio, la Junta Nacional de Gobierno convocó a elecciones generales simultáneas para Presidente de la República y Congreso Constituyente, y para debatir y aprobar una nueva Carta Política, sobre la base de un proyecto constitucional redactado por "una comisión de juristas presidida por Manuel Vicente Villarán, e integrada por los doctores Toribio Alayza Paz Soldán, Víctor Andrés Belaunde, Diómedes Arias Schreiber, José León Romero y Carlos García Castañeda[14].

Se considera que el tipo de Gobierno no consagró la Constitución de 1933, sin dejar de corresponder al régimen Presidencial, presentaba incoherentes adiciones de corte Parlamentarista que, en no pocas oportunidades, provocarían obstrucciones que trabarían el normal funcionamiento del Estado y de la Democracia.

Dicha Constitución fue promulgada el 9 de abril de 1933, y constaba de 236 artículos. Rigió algo más de 46 años y sufrió violaciones constitucionales a

14 BASADRE, Jorge. Historia de la República del Perú. Citado por ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., p. 49.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

cargo de los dictadores de turno.

No sólo por los controles políticos dispuestos por el texto constitucional, sino a la luz de los acontecimientos que se sucedieron a lo largo de la vigencia de la Carta de 1933, cabe afirmar que el tipo de Gobierno que se consagró fue el llamado Presidencialismo Híbrido, que consiste en la inclusión de instituciones propias del Parlamentarismo en un régimen Presidencial, en un afán de limitar el poder político del Gobierno. De este presidencialismo híbrido han escrito autores como Manuel Fraga y Raúl Ferrero Rebagliati, censurándolo, por considerarlo improcedente e inadecuado para la salud de los Estados que lo adoptan[15].

Karl Loewenstein[16], al comentar el Sistema Presidencial Latinoamericano, sostiene que en Iberoamérica la Presidencia se convirtió en el instrumento de poder para la ambición de un individuo apoyado por el ejército, la oligarquía territorial y la Iglesia; así la Presidencia adquirió, en concesión a la tendencia de la época, un rasgo cuasiplebiscitario, para poder navegar con el viento de las masas sublevadas contra el arcaísmo feudal. Frecuentemente, una Junta Militar, siempre con un Presidente a la cabeza, domina sin pretensiones ideológicas y se presenta con un disfraz pseudoconstitucional, o como nudo de poder ufano, de no poseer ningún adorno constitucional.

Ocupada la Presidencia por caudillos o por personalidades vigorosas con apetito de mando y con ambición, ellos concentraron todas las prerrogativas y derechos gubernamentales, habiendo tenido un poder ilimitado en desmedro de las demás instituciones del Estado.

El Presidencialismo americano –continúa Loewenstein- ha podido funcionar tolerablemente sólo en algunas pocas naciones políticamente maduras y con una clase media independiente como, por ejemplo, Argentina y Brasil hasta 1930, Colombia hasta 1948 y México en los últimos setenta años.

El tipo de Gobierno de los Estados Unidos de América –finaliza el autor alemán-, bien que se le designe como “Presidencialismo” o como Gobierno con “separación de Poderes” o con “separación y coordinación de funciones”, es casi un producto específicamente nacional del pueblo estadounidense, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra Nación en la historia de la humanidad.

---

15 ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., pp. 50 a 51.

16 LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda Edición. ARIEL Demos Editores, Barcelona, 1982, p. 140 y 141.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como “www.castillofreyre.com”.

1.2.1. *Factores sociales de la preponderancia presidencial en el continente americano*

Entre los factores sociales que hacen que prime el Presidencialismo como forma de Gobierno en el Continente Americano, podríamos señalar los siguientes:

(a) La tendencia al paternalismo político, a encarnar al poder en un hombre, "el mito del gobernante protector", a personalizar el poder, a otorgar confianza a un caudillo más que a una institución, inclusive en los Estados Unidos de América.

(b) A que el triunfo electoral se debe en gran parte a las condiciones personales del candidato, tanto o más que a la ideología del partido que lo lanza o a su programa de gobierno. El éxito en la votación depende –en gran parte- de la simpatía, la calidad personal del líder (*leader*) y la aptitud de captar voto, (*de vote setter*), más que del contenido de su programa electoral[17].

1.2. *El Sistema Presidencialista. Definición, naturaleza y caracteres*.

La Real Academia de la Lengua Española[18] define al Presidencialismo como un sistema de organización política en que el Presidente de la República es también Jefe del Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras.

El sistema político de los Estados Unidos de América constituye el Régimen Presidencial Clásico, el mismo que se desarrolló sobre la base de la Constitución de 1787, tal como lo destacáramos en páginas precedentes.

Maurice Duverger[19] precisa que son tres los caracteres que distinguen al Régimen Presidencial Clásico:

1. El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Los Ministros no tienen autoridad política propia: son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y colaboradores del Presidente en el plano gubernamental.

   No forman un órgano colectivo.

---

17 PAREJA PAZ SOLDÁN, José. Op. cit., p. 198.

18 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición, Madrid, 1984, tomo II, p. 1100.

19 DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Las Relaciones Parlamento-Gobierno. Barcelona, Ediciones Ariel, 1970. Citado por BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; LANDA ARROYO, César; y RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit., p. 157.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

El régimen Presidencial clásico no conoce un Consejo de Ministros donde las decisiones se toman en común. Cuando el Presidente reúne al conjunto de los Ministros –que se llaman "Secretarios"- es solamente para recibir su parecer. La decisión sólo le pertenece a él.

2. Ese Jefe único del Estado y del Gobierno –continúa Duverger- es elegido por toda la Nación, por medio del sufragio universal y directo.

   Desde el punto de vista del procedimiento, el sufragio presidencial en los Estados Unidos de América es indirecto: los ciudadanos designan "electores presidenciales" que eligen al Presidente, pero, en la práctica, el único criterio para escoger a los electores presidenciales es que éstos se han comprometido a votar por un determinado candidato a la presidencia, lo que prácticamente conduce a los mismos resultados que el sufragio directo, salvo algunas desigualdades de representación.

   La elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente una gran autoridad. Le coloca a la misma altura que el Parlamento, puesto que uno y otro emanan directamente de la soberanía popular. Pero la representación parlamentaria está desperdigada entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del cuerpo electoral, en el marco local. La representación presidencial, por el contrario, está concentrada en las manos de un solo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, en el marco nacional.

3. Asimismo, anota Duverger, el Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa; de ahí el nombre de separación de Poderes "tajante" o "rígida", que los teóricos del Derecho Constitucional dan a veces al Régimen Presidencial Clásico de los Estados Unidos de América.

   Los elementos esenciales de esta independencia son: que el Parlamento no puede derribar al Gobierno Presidencial con un voto de desconfianza, y que el Presidente no puede disolver el Parlamento.

   En este sentido –dice Duverger-, están condenados a vivir juntos sin poderse separar; es un matrimonio sin divorcio. Esto concede al Gobierno Presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria, lo que sucede en los Estados Unidos de América, a pesar del bipartidismo aparente, porque en realidad se trata de un pseudobipartidismo, en el que cada parlamentario vota como

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

> quiere… Si el Régimen Presidencial Clásico conduce a un Gobierno estable, no conduce necesariamente, como se cree a menudo, a un Gobierno fuerte.
>
> El Presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero su limitación por el cuadro de las leyes y del presupuesto es mucho mayor que en el régimen Parlamentario, donde el Gobierno participa en la decisión del Parlamento en este terreno, cuando no lo impone, como en Gran Bretaña.
>
> El Primer Ministro británico puede hacer votar las leyes y el presupuesto que quiera, con la única condición de tener en cuenta las reacciones de su partido, sobre el que posee muchos medios de acción.
>
> El Presidente de los Estados Unidos de América experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros por el Congreso americano, que es, con mucho, el Parlamento más poderoso de las Democracias occidentales. De ahí resulta a menudo una cierta parálisis del Gobierno americano.
>
> Finaliza Duverger sosteniendo que el Sistema Presidencial Clásico lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador.

Conviene en este punto detallar los rasgos definitorios que distinguen al Régimen Presidencial Clásico, frente al Régimen Parlamentario, desarrollado originalmente en el Reino Unido, el mismo que alcanzó su forma definitiva luego de la Revolución Gloriosa de 1688.[20]

César Valega García[21] señala como rasgos precisos de los regímenes Parlamentario y Presidencial, los siguientes:

---

20 En Inglaterra, en el siglo XVIII, el Parlamento fue adquiriendo gran fuerza política. En 1688 depuso a un Rey, Jacobo II, quien abandonó el país, y el Parlamento ofreció el trono a Guillermo y María de la Casa de Orange, con lo cual se fortaleció grandemente la autoridad política del Parlamento inglés. Este caso constituyó la llamada "Revolución Gloriosa" inglesa, y con él comienza el ascenso de los principios democráticos en la Europa moderna (ENCICLOPEDIA BARSA. Op. cit., tomo VIII, p. 64).

21 VALEGA GARCÍA, César. La Responsabilidad Política del Gobierno. En: *Comisión Andina de Juristas*. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Lecturas sobre Temas Constitucionales, número 10, Lima, 1994, pp. 194 a 196.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Régimen Parlamentario

- El Reino tiene dos cabezas. La del Estado es el Rey y la del Gobierno, el Primer Ministro.

- El Gobierno reside en el Gabinete o Ministerio, encabezado por el Primer Ministro.

- El Gobierno es fiduciario del Parlamento, específicamente de la Cámara de los Comunes. La Cámara inviste al Primer Ministro y a su Gabinete y los sostiene con su respaldo político.

- La negativa a la confianza (ante una cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro) y el voto de censura (por iniciativa parlamentaria) al Gabinete Ministerial implica su dimisión

- El Primer Ministro puede solicitar al Jefe de Estado, quien así lo acuerda, la disolución de la Cámara de los Comunes para provocar una nueva elección parlamentaria. Ésta se entendía clásicamente como una vía para solucionar las diferencias irreconciliables entre Gobierno y mayoría parlamentaria.

No obstante, en la actualidad, gracias a la intervención de los partidos políticos que posibilitan sólidas mayorías, la disolución es más un instrumento que el Primer Ministro utiliza para presionar a sus correligionarios, intimidar a los opositores, aprovechar una favorable circunstancia política, obtener un mandato fresco o requerir definiciones al electorado.

Por lo demás, en los últimos cincuenta años sólo se ha producido la caída de un Gabinete Ministerial inglés por voto del Parlamento, en 1979, lo que constituye, en opinión de Valega, rasgo definitorio, esencial del régimen de Gobierno Parlamentario, es decir, que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento.

Si esa característica se encuentra en un país, su régimen de Gobierno es Parlamentario.

Régimen Presidencial

- El Presidente es Jefe de Estado y a la vez Jefe de Gobierno.

- El Presidente es elegido por voto popular y por un plazo predeterminado constitucionalmente.

- Ni el Presidente puede disolver al Parlamento ni el Parlamento puede revocar el mandato del Presidente, ni de sus colaboradores. Por tanto, no rehace efectiva la responsabilidad política.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

- Los Ministros de Estado son colaboradores del Presidente y no co-gobernantes.

- Los miembros del Parlamento no pueden formar parte del Poder Ejecutivo, ni a la inversa.

- El Presidente dirige la política de gobierno y se constituye en el líder de la Nación.

En opinión de Maurice Duveger, frente al Régimen Presidencial Clásico aparece el Presidencialismo como "una aplicación deformada de éste, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos de América a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos"[22].

Estos elementos, destaca Duverger, hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal; de esta manera, algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados. Otras naciones de América Latina conocen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura. Se está más cerca de la dictadura cuando el ejército desempeña un gran papel, sin ejercer directamente el poder, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada, o cuando un partido dominante monopoliza la representación política.

El Presidencialismo corresponde a una situación un poco diferente, en que la balanza –según anota Duverger- se inclina más bien del lado de la democracia, siendo aún las elecciones –y elecciones relativamente competitivas- la base esencial del poder.

Las elecciones presidenciales tienen una importancia esencial, siendo las elecciones parlamentarias secundarias y muy influenciadas respecto a aquéllas.

Consecuentemente –finaliza Duverger-, el Presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición. En la práctica, es muy difícil distinguir semejante situación de la anterior. Según los períodos, un mismo país puede pasar de la "semidictadura"

---

22 DUVEGER, Maurice. Citado por BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; LANDA ARROYO, César; y RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit., pp. 158 a 159.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

al “Presidencialismo”, sin que sea posible distinguir la línea de separación entre ambos.

La forma de Gobierno que prevé la Constitución Peruana de 1993 es la misma que la de la Constitución de 1979. Se adopta una forma mixta entre el Presidencialismo y el Parlamentarismo Presidencial.

En este punto, consideramos resulta imprescindible referirnos al Sistema Mixto de Gobierno y a las Instituciones Políticas de la V República Francesa[23].

La Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958, Carta Fundamental de la V República, no puede disociarse de las varias Constituciones que la han precedido durante siglo y medio de historia constitucional francesa. Ella confirma la existencia de un “Sistema Parlamentario” en Francia; en otras palabras, el Poder Ejecutivo se confiere a un Gobierno que es responsable ante una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal y directo.

No obstante, y a fin de contrarrestar una tendencia que había hecho su aparición en Francia y que suponía una penetración del Poder Legislativo en el terreno propio del Ejecutivo, la Constitución de 1958 coloca en la Jefatura del Estado a un Presidente dotado de poderes mucho más amplios que los que habían tenido los Presidentes en la III y la IV Repúblicas. Los autores de la Constitución de 1958 se esforzaron por dar a Francia un régimen más estable que el vigente en épocas anteriores, cuando eran frecuentes las crisis de Gabinete.

En Francia, la facultad de adoptar una Constitución pertenece al pueblo.

Un medio tradicionalmente democrático de consultar a la población es el referéndum. La propia Constitución de 1946 preveía un referéndum en cuestiones constitucionales.

Al ser designado Jefe del Gobierno, el 1 de junio de 1958, el General Charles de Gaulle recibió de la Asamblea Nacional plenos poderes, con la misión principal de preparar una nueva Constitución. A fin de evitar que ésta no quedase estancada en la maraña de un procedimiento constitucional complicado –como había ocurrido ya con varios intentos anteriores de reforma constitucional-, el General De Gaulle solicitó y obtuvo el asentimiento de la Asamblea para que el proyecto preparado por su Gobierno fuese directamente sometido al pueblo en un referéndum.

Bajo la autoridad del General de Gaulle, un Comité de expertos juristas, presidido por el Señor Michel Debré, a la sazón Ministro de Justicia, elaboró un texto preliminar, que seguidamente fue objeto de estudio por un pequeño grupo

---

23 Las expresiones que siguen han sido extraídas de: República de Francia, Embajada en Lima. *Documentos Oficiales Relativos a la Visita del Presidente Charles de Gaulle al Perú*, 1964.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como “www.castillofreyre.com”.

de trabajo en el que se hallaban representados varios Ministerios.

Según se sabe, el Comité de juristas modificó posteriormente el texto, teniendo en cuenta las decisiones del grupo interministerial de trabajo. Este texto fue aprobado el 26 de julio por el Gabinete en pleno, bajo la presidencia del General de Gaulle.

El proyecto definitivo, en el que se tomaron en consideración las observaciones formuladas por una Comisión Especial de la Constitución y por el Consejo de Estado, fue adoptado por el Gobierno en una reunión del Consejo de Ministros celebrada el 4 de septiembre.

El proyecto de Constitución fue sometido el 28 de septiembre de 1958 a un referéndum en el que el 79.8% de los electores inscritos en la Francia metropolitana, Argelia, el Sahara, los Departamentos de Ultramar y los Territorios de Ultramar depositaron sus votos. Una mayoría aplastante apoyó la Constitución en todas partes, salvo en el territorio de Guinea en el África Occidental, donde fue rechazada.

Como vamos a poder apreciar a lo largo de este estudio, en el Perú nuestras Constituciones de 1979 y 1993 toman aspectos importantes del Sistema Mixto de Gobierno y de las instituciones políticas de la V República Francesa.

Sin embargo, ese modelo, que plantea un equilibrio de poderes, establece una clara diferencia entre lo que significa el Presidente de la República y el Gobierno, el mismo que está constituido por el Primer Ministro y los Ministros, de modo que las relaciones con el Parlamento (Asamblea Nacional), se plantean dentro de un plano de equiparidad, siendo el Presidente de la República, como lo establece la propia Constitución francesa, la máxima autoridad de la Nación y se le confiere la calidad de árbitro político, para que asegure la estabilidad de las instituciones.

Ahora bien, el equilibrado funcionamiento del Sistema Político, como plantea la Constitución de la V República, a pesar de los enormes poderes que se le confieren al Presidente de la República, sería difícil de imaginar en nuestro país, por múltiples razones, las mismas que se derivan de este estudio.

Por otra parte, César Delgado Guembes[24] destaca los aspectos principales en los que nuestro régimen es afín al Presidencialismo y al Parlamentarismo:

Aspectos afines al Presidencialismo:

[24] DELGADO GUEMBES, César. La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno o en el Presidente de la República? En: *Desafíos Constitucionales Contemporáneos*. César Landa y Julio Faúndez Editores. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996, pp. 86 a 88.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

1. La separación en el origen del mandato y función del Parlamento y el Presidente de la República: ambos son elegidos directamente por el pueblo.

2. El Presidente de la República tiene poder real de dirección y conducción de la política general del Gobierno (es Jefe de Estado a la par que Jefe de Gobierno), y puede nombrar y remover al Gabinete.

3. La conclusión del mandato del Presidente de la República (destitución) no depende del Parlamento (salvo casos de juicio político).

4. Sólo el electorado controla políticamente al Presidente de la República.

Aspectos afines al Parlamentarismo:

1. La compatibilidad para que Parlamentarios desempeñen funciones en el Gabinete.

2. La responsabilidad política del Gabinete frente al Parlamento a través de la investidura y la censura; y,

3. La capacidad del Ejecutivo para disolver el Parlamento.

Asimismo, precisa Delgado Guembes que las notas características de nuestra forma de Gobierno son las siguientes:

1. La capacidad del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno, aun cuando es políticamente irresponsable ante el Parlamento.

2. La facultad del Presidente de la República para nombrar, tanto como para remover, al Presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás miembros del Gabinete, a propuesta y con acuerdo del Presidente del Consejo de Ministros.

3. La compatibilidad esencial entre el mandato parlamentario y la pertenencia al Gabinete, o incluso como Vicepresidente de la República.

4. La competencia del Parlamento para investir (otorgar confianza), así como para remover (censurar o negar confianza).

5. La facultad del Presidente de la República para disolver el Parlamento.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

6. El rol arbitral del electorado para dirimir en caso de confrontación entre el Parlamento y el Gobierno, de modo que determine la disolución del Parlamento.

Por otra parte, con relación al tema del mandato imperativo, podemos decir que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo (artículo 93, primer párrafo de la Constitución Política del Perú). El Presidente de la República tampoco.

La ausencia de mandato imperativo es uno de los rasgos característicos de la democracia moderna y representativa.

Esto significa que cuando un candidato postula para un cargo público, obviamente esta persona tendrá que efectuar determinadas promesas a su electorado o, dicho de otra forma, realizar determinados planteamientos que le lleven a ser elegido.

Sin embargo, la inexistencia de mandato imperativo significa que dicho funcionario, si sale elegido, no tiene, necesariamente, que hacer aquello que constituyó su plataforma de campaña.

Nuestra Constitución establece expresamente en el primer párrafo del artículo 93, que los Congresistas de la República no están sujetos a mandato imperativo. El caso patético y extremo en relación a este punto lo tuvimos desde marzo del 2000, con los denominados "congresistas tránsfugas", personas elegidas en diversas listas que –por una u otra razón (en muchos casos *non sanctas*)- terminaron integrando, desenfadada o subrepticiamente, las filas de la bancada de Perú 2000.

No obstante, el texto constitucional no menciona precepto similar respecto del Presidente de la República.

Sin embargo, es connatural al sistema democrático que el Presidente de la República tampoco esté sujeto a mandato imperativo.

Además, ello significa que estos funcionarios se encuentran en capacidad de actuar con criterio de conciencia y, de esta forma, efectuar o tomar aquellas decisiones que más beneficio traerán al país.

De lo dicho se deriva que tanto el Presidente como los Congresistas tienen la más amplia libertad para el ejercicio de sus funciones, lo que equivale a decir que pueden prometer una cosa y hacer otra muy distinta, situación que si bien resulta jurídicamente válida, en el plano moral es del todo reprobable.

Sin duda, han ocurrido casos como los descritos en varias ocasiones respecto de los Congresistas, pero por el limitado poder que tienen individualmente estos representantes, no han revestido mayor trascendencia histórica, salvo el caso de excepción que acabamos de citar.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

En cambio, sí han ocurrido dos casos en nuestra historia reciente que resultan muy ilustrativos de la amplia libertad que tiene el Presidente de la República para tomar el rumbo político que desee, más allá de aquello que concretamente haya prometido en su campaña electoral.

El primer ejemplo lo tenemos con Alan García Pérez, cuando en 1985, en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), se presentaron los principales candidatos a la Presidencia de la República de ese año, y, ante la pregunta de si procedería a estatizar el Sistema Financiero, contestó de manera muy clara y tajante que no; y, escasos dos años después, en julio de 1987, intentó estatizar los bancos, las empresas financieras y de seguros.

Pero tal vez el caso más recordado e importante de un actuar alejado de la palabra empeñada, lo tenemos en ex-Presidente Alberto Fujimori Fujimori, el mismo que basó su campaña electoral de 1990, y, en especial, la relativa a la segunda vuelta, en proponer –precisamente- medidas contrarias o diversas a aquellas que planteaba su opositor, Mario Vargas Llosa.

Como se recuerda, Vargas Llosa había planteado llevar adelante un programa de ajuste económico severo, destinado a detener la inflación, que durante el período de Alan García había llegado a acumular la astronómica cifra de 1’700,000%.

Además, Vargas Llosa había propuesto la reducción del aparato estatal y una serie de otras medidas que fueron calificadas por el Partido Aprista, en su campaña electoral, como el “*Schock*”:

En ese sentido, todos los planteamientos de Vargas Llosa, si bien realistas, resultaban impopulares en el marco de una campaña electoral, y la contracampaña que se le hizo (y a la que dio pie, conjuntamente con múltiples errores de sus colaboradores), tuvo efectos en la opinión pública.

Es así que Fujimori gana esas elecciones y llega a la Presidencia de la República, justamente proponiendo sacar al Perú de la crisis, con medidas totalmente distintas a las de Vargas Llosa, vale decir, sin recurrir a un plan radical de ajuste económico.

Sin embargo, es evidente que ante un manejo elemental de cifras macroeconómicas, cualquier candidato que aspirara a la Presidencia de la República en ese entonces, podía advertir que en los hechos resultaba imposible proceder de modo radicalmente distinto al que planteaba Vargas Llosa.

En Economía, lamentablemente, no hay recetas mágicas que saquen a los países de problemas tan serios como los que padecía el Perú, sin pasar por un alto costo social.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como “www.castillofreyre.com”.

Es así como días más tarde de asumir la Presidencia de la República, Alberto Fujimori, con su Ministro de Economía, Juan Carlos Hurtado Miller, lleva adelante un duro plan económico, bautizado por la opinión pública como el *"Fujishock"*; varias veces más severo que la peor de las pesadillas que la población hubiese imaginado respecto de Vargas Llosa.

Con todo lo que venimos diciendo, no queremos deslizar, siquiera la idea de que somos partidarios de un mandato imperativo.

Ello resultaría irracional, impráctico e inviable.

Lo que queremos decir, es que el Presidente, en nuestro país, tiene la más amplia libertad de llevar adelante su plan de acción, o de efectuar medidas de distinto carácter a las prometidas a la población.

En muchas ocasiones, la realidad ha demostrado que en las campañas electorales la población sólo ha querido escuchar promesas color de rosa y se resistió a votar por aquellos que le ponen la verdad ante sus ojos, por más dura e impopular que ella sea.

Tal vez en América Latina forme parte de la psicología de los pueblos el desear situaciones como esa, y que las personas estén acostumbradas a advertirlas como normales. Esto, sin duda, debería cambiar, siendo tarea pendiente para los políticos actuar con sinceridad y honestidad frente a sus eventuales electores.

Otro ejemplo, similar al de Fujimori, lo tuvimos con el caso argentino del ex-Presidente Carlos Saúl Menem.

Cuando Menem postula por primera vez a la Presidencia de la República Argentina, la situación socioeconómica de esa Nación era verdaderamente caótica.

El fenómeno hiperinflacionario había desbordado todos los límites imaginables. En tal sentido, era evidente que resultaban necesarias medidas severas de ajuste económico, para tratar de salir de esa situación crítica, a donde había conducido el país el Gobierno presidido por Raúl Alfonsín.

La situación era tan extrema que la transferencia del poder de Alfonsín a Menem, se tuvo que realizar con seis meses de anticipación a la fecha prevista, para evitar que el caos continuara.

Pero Menem en su campaña electoral no pudo prometer a los argentinos una salida dura al problema.

Menem, hasta donde se recuerde, no habló de medidas de ajuste severo o de algún otro planteamiento similar.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Y no lo podía hacer, pues el electorado natural de su partido (el Partido Justicialista o Peronista) está compuesto, mayoritariamente, por las clases medias empobrecidas y aquéllas de más escasos recursos de la población argentina, aquellas que justamente hubiesen rechazado con sus votos medidas como las que más adelante llevó a cabo Menem.

Y una vez llegado al poder, ejecutó, precisamente, un plan de gobierno totalmente distinto al prometido.

Y es evidente que, a pesar del grave problema recesivo y de una desocupación que nunca alcanzó niveles tan altos, la economía argentina logró estabilidad; tal vez una estabilidad que nunca duró tanto en tiempos modernos, desde que el 1 de abril de 1991, entró en vigor la denominada Ley de Convertibilidad del Austral, llevada adelante junto a una serie de medidas económicas, por el polémico ex-ministro de Economía, Domingo Cavallo, quien permaneciera alrededor de cinco años y medio en el cargo (lapso inusitado en América Latina).

Estos, tal vez, sean hechos que nos conduzcan a cuestionarnos si cabe la posibilidad de que América Latina tenga una disciplina fiscal y un esquema de desarrollo basado en el neoliberalismo, si ello no deriva de una falta a la palabra empeñada por los que antes fueron candidatos y ahora son gobernantes.

Esta historia –tal vez- sea como la del paciente temeroso ante el médico que le señala que un determinado tratamiento no le causará dolor, pero que el médico sabe que la realidad será distinta, mas en caso de advertir al paciente de esta situación, será muy probable que éste decida no iniciar el tratamiento, y con ello los daños que pueda sufrir su organismo sean enormes.

Es obvio que el médico se encuentra aquí en una situación muy difícil, que incluso podría llevarnos a señalar que ha faltado a un deber de lealtad y honestidad con su paciente, pero también será claro que ese médico busca la mejoría del enfermo y que tal vez no haya otra forma para lograr que mentir.

Pero esto en el plazo político, es decir, en el de la gestión público, resulta sumamente grave, pues lo que viene ocurriendo, es la institucionalización de la mentira como práctica cotidiana, a la que se recurre, de ordinario, para llevar adelante este tipo de medidas y otras de distinta naturaleza.

Creemos que el problema parte de una falta de madurez y de cultura en la población, pues existen muchos casos en los cuales no se necesita ser un entendido en Economía, o en alguna otra materia, para conocer o advertir fácilmente que alguien está mintiendo.

Ahora bien, no estoy diciendo que el problema se solucione necesariamente de esta forma.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Lo que advierto, es que ello ayudaría significativamente a que el pueblo no se deje engañar.

Pero me sigue asaltando la duda de que en esa eventualidad, el pueblo decida engañarse a sí mismo, con tal de no asumir una realidad que le sea adversa o una alternativa para un futuro oscuro o incierto.

Esta –tal vez- haya sido una vía distinta para que los países de nuestro Continente puedan intentar transitar por caminos de desarrollo sin recurrir, necesariamente, a dictaduras militares o a modelos autoritarios.

Y es que no hay que identificar la implantación de políticas liberales o de Economía Social de Mercado con esquemas dictatoriales o autoritarios, ya que si bien en el caso peruano del extinto régimen fujimorista se produjo la coincidencia de la implantación de un modelo neoliberal, con un régimen absolutamente autoritario, ello no significa que necesariamente tengan que producirse ambos fenómenos de manera conjunta, pues el caso argentino de Menem nos demostró que la situación contraria (más allá de que nos encontramos frente a una sociedad diferente), resultó viable. Por lo demás, la política económica seguida por los gobiernos de Paniagua y Toledo fue similar a la del propio Fujimori.

Pero esta discusión excedería los límites y pretensiones de nuestro trabajo.

De otro lado, con relación a su responsabilidad ante autoridades u órganos jurisdiccionales, derivadas de las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones (inmunidad), debemos recordar que conforme a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, los Congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Este numeral agrega que no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

El tema de la inmunidad es común, tanto a los Congresistas, como al Presidente de la República.

Ni los Congresistas ni el Presidente de la República son políticamente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

La responsabilidad política recae en los Ministros de Estado, miembros del Poder Ejecutivo.

Ello equivale a decir que ni el Presidente ni los Congresistas responden ante autoridad alguna respecto de sus pareceres que hayan sido hechos públicos.

Esta situación tiene su origen en la necesidad de no entorpecer la libertad de acción de los mencionados representantes, vale decir, que los mismos puedan desempeñar el ejercicio de sus funciones, con la mayor libertad, y sin temor a ser sancionados por sus opiniones.

Ello resultaría una garantía de un accionar basado en la libertad de conciencia.

Y está muy bien.

Sin embargo, debemos reparar en el hecho de que la libertad de acción que a este respecto tiene el Presidente de la República, le da un peso político mucho más considerable que el del conjunto de Congresistas.

Esta inmunidad ha sido ejercida siempre por el Presidente de la República con la mayor libertad, pero en diversas ocasiones se ha incurrido en excesos verbales, y en calificativos impropios respecto de personas que no eran merecedoras de los mismos.

Ello es condenable, por igual, si tales adjetivos proviniesen de cualquier Congresista o del propio Presidente de la República.

Sin embargo, en el caso que sean pronunciadas por el Presidente, esas opiniones tendrán un peso específico muchísimo más grande en la opinión pública, por cierto, muy proclive a dejarse llevar por opiniones de gente influyente.

Y en el Perú, la palabra del Presidente de la República, sea quien fuere éste, tiene una fuerza muy grande.

Esta forma Mixta de Gobierno deriva del marco jurídico y de la función política sobre los que descansa nuestro sistema político, los mismos que se constituyen en componentes estructurales y funcionales de nuestro sistema social.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Nos explicamos.

En un sistema político concurren múltiples factores. Estos factores pueden clasificarse de varios modos. Podemos distinguir los componentes estructurales y los componentes funcionales.

El componente estructural, dice Luis Bustamante Belaunde[25], es el derecho o marco jurídico. Este marco jurídico crea las condiciones de ejercicio del poder, selecciona y actualiza los fines, califica los intereses, asigna titularidades, atribuye y deslinda responsabilidades y, en fin, enmarca las fuerzas políticas.

Dicho marco jurídico se plasma en nuestra Carta Política y, muy concretamente, en su artículo 43, donde delimita la forma de Gobierno de la República Peruana: "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

Como acertadamente sostiene Bustamante Belaunde, tal marco jurídico sirve de soporte, de ambiente, y de instrumento legalizador a la acción política. El poder político crea el Derecho y el Derecho es la estructura establecida.

A su vez, los componentes funcionales se refieren a la función política, entendida como la acción y el efecto del poder. Tienen que ver, de una parte, con el funcionamiento del Gobierno, y con el desempeño de las diversas instancias que lo tienen a su cargo en sus variadas competencias.

Pero dichos componentes funcionales –continúa anotando Bustamante- son también las creencias o valores de los actores políticos. Conforman la "cultura política", según la cual gobernantes y gobernados ordenan su comportamiento, jerarquizan sus intereses, priorizan los fines y dan equilibrio al poder.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre los componentes estructurales y funcionales? La estructura jurídica dota al sistema político de significado formal, mientras que la cultura política aporta al sistema político las pautas de valoración informales.

Ambos componentes, estructurales y funcionales, se encuentran en permanente interacción e influencia recíproca. Esta interrelación lleva a pensar que los elementos estructurales y los funcionales, vienen a ser causas y consecuencias los unos de los otros.

---

25 BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis. Democracia e Informalidad. En *Instituto del Ciudadano*. Boletín Nº 7, Lima, noviembre de 1994, pp. 6 y 7.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".

Entre la estructura política formal, de un lado, y el funcionamiento político real y la cultura política que recoge las aspiraciones de la sociedad, de otro, hay una permanente realimentación e intercambio mutuo; coordinación o independencia que imprime a nuestra forma de Gobierno ese carácter de mixtura.

Lima, octubre del 2002.

El contenido de este artículo no puede ser usado, en todo o en parte, sin la autorización expresa del autor salvo que se cite la fuente expresamente como "www.castillofreyre.com".