

NOTAS SOBRE LA DISFUNCIONALIDAD DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN EL PERÚ

Reflexiones en torno a la posibilidad de instaurar un Régimen Parlamentario

Jans Erik Cavero Cárdenas*
Abogado por la Pontificia Universidad
Católica del Perú

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.-1. RASGOS DISTINTIVOS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.-2. RASGOS DISTINTIVOS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.-3. QUÉ RÉGIMEN O SISTEMA DE GOBIERNO TENEMOS EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL?.-4. DE LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO Y LA VIABILIDAD DE INSTAURAR UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO.-5. REFLEXIÓN FINAL.

Introducción

El Perú está atravesando un caótico proceso político debido, entre otros factores, a la crisis de gobernabilidad que viene socavando las bases mismas de la Democracia. Y es que el actual gobierno no sólo ha demostrado su incapacidad para enfrentar la corrupción, sino además ha hecho de la corruptela en la Administración Pública su bandera, del cual le es imposible salir dado su escasa solidez de partido político y la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo¹, ausencia que nos lleva a sostener que este gobierno no tiene rumbo y no sabe por tanto hacia dónde se dirige.

Pese a todo, se han adoptado algunas políticas públicas como el proceso de descentralización, el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos a partir de su regulación normativa, el mantenimiento de una economía estable, el crecimiento de algunos indicadores macroeconómicos como el sector minero, industria y construcción, el incremento de las exportaciones, entre otros. Sin embargo, debemos advertir que los pasivos superan con creces lo positivo de la gestión gubernamental, pues los reiterados visos de corrupción andan campeando el entorno presidencial, existe una suerte de ostracismo de una adecuada tecnocracia en el aparato estatal, y sobretodo experimentamos una crisis de representación que aqueja no sólo al Ejecutivo, sino también a nuestro Parlamento, el más ineficiente e incompetente de los últimos tiempos.

A mi juicio, son cuatro las razones que explican la falta de legitimidad del actual mandatario y de su gobierno: Su demostrada incapacidad para ejercer el cargo público de más alta magistratura; los actos de corrupción en que se encuentra involucrado, obviando la

* Miembro de la Comisión de Programa y Plan de Gobierno del Partido Democrático Descentralista (PDD). Especialista en Gestión Pública y Consultor en Temas Constitucionales, Parlamentarios y Municipales.

¹ Lo que sí existe es un Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002, el mismo que contiene 31 políticas de Estado, de las cuales muchas brillan por su ausencia o su cumplimiento parcial. Sin embargo, este acuerdo dista mucho de ser la expresión de un sistema de planeamiento, y por ello no existe la Visión Nacional, visión que se traduce en la existencia de un gran Plan Nacional que aún no lo tenemos. Paradójicamente, los Gobiernos Regionales y algunos Gobierno Locales, pese a sus limitaciones, cuentan con sus respectivos planes de desarrollo concertado.

gran sensibilidad de la sociedad peruana, que luego de la caída del gobierno fujimontesinista difícilmente podría admitir la presencia de corruptelas; su calidad de "outsider" en las elecciones generales del 2002, que lo llevó al poder más que por simpatía, carisma, o programa de gobierno, por el miedo y rechazo a un segundo gobierno aprista, prueba palpable lo constituye el hecho de que Alejandro Toledo no es un líder político de su partido, ni puede manejar eficientemente la disciplina partidaria de sus miembros, que en ocasiones es conveniente mantenerla.

Estas tres razones hasta aquí planteadas no constituyen invento personal ni un esbozo novedoso a la luz de la fuerte crisis de gobernabilidad, es más bien una deducción intelectual quizá mencionada con anterioridad por analistas políticos; sin embargo, lo que no pudo ser advertido hasta ahora es que la crisis no sólo viene alimentada por razones de índole personal o falta de liderazgo, sino que existe un factor de naturaleza "estructural" que constituye la cuarta razón a la que pretendo llegar.

Cuando hablo de un factor estructural como causa de la crisis política, estoy tratando de decir que la institución presidencial², como régimen de gobierno, no ha demostrado una auténtica funcionalidad en nuestro sistema constitucional, razón por la cual es imperativo reflexionar en torno a su retroalimentación o reingeniería, o acaso a su sustitución por otro régimen como el parlamentario o el semi- presidencial.

Soy consciente que el tema no sólo es muy sensible, sino que podría ser objeto de cientos de páginas, pese a ello urge la necesidad de plantear cambios a nuestro alicaído sistema político dado que está en juego la estabilidad de un país, que como el nuestro no puede permanecer inmune a la realidad. Seguramente las pautas que voy a plantear generarán polémica en muchos sectores; es más, la clase política y un sector de la doctrina constitucional peruana se muestran reacios para asimilar grandes cambios, sobretodo cuando éstos trastocan viejas y caducas instituciones, vigentes sólo por historia, más que por utilidad pragmática.

Asistimos a un proceso de mundialización que exige la instauración de una Nueva Gestión Pública y la modernización del Estado, que supongan lineamientos programáticos e instituciones políticas funcionales dentro del marco de Reforma Constitucional que estamos viviendo. Es tiempo entonces de que ciertos dogmas se abran paso y cedan el lugar a la eficiencia, eficacia, utilidad y funcionalidad de ciertas instituciones constitucionales.

Si no intentamos ser parte del cambio, seremos devorados por el propio cambio, tal como lo resaltara un prestigioso jurista de nuestro medio.

Empezaremos el presente trabajo con la descripción de las características de los sistemas parlamentario y presidencial, para luego analizar que régimen ha recogido nuestro sistema político. Finalmente, fieles a nuestro estilo, expresaremos nuestras propuestas para intentar

² A lo largo del presente ensayo, voy a referirme al presidencialismo y al régimen presidencial indistintamente, más allá de que diversos autores hayan resaltado las diferencias existentes. Pido por tanto la venia de los defensores y propulsores de tal distinción, porque no es mi intención atentar con sus respectivas sensibilidades, menos aún con sus posiciones doctrinales, respetables en un clima de tolerancia democrática, pero no por ello cuestionables.

superar la crisis de nuestro sistema político, propuestas que honestamente considero son lo más valioso de este pequeño esfuerzo, que sin constituir verdades absolutas, generan polémica y permiten acumular insumos a partir del cual podemos construir fórmulas propias.

1. RASGOS DISTINTIVOS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Muchos autores han plasmado en prodigiosos libros los rasgos característicos del régimen presidencial, sin embargo, no todos lo han hecho de manera adecuada, acaso por intentar definir cada una de las peculiaridades que se han generado en cada Estado, como consecuencia de la importación de un determinado régimen. Y es que el sistema político de un país no configura *per se* un nuevo régimen de gobierno, sino que refleja el modelo que ha introducido en su sistema político, complementado por otros rasgos muy particulares marcados -en no pocos supuestos- por la realidad política de cada Nación.

Discrepo de la clasificación que un sector de la doctrina establece, creyendo que un presidencialismo atenuado es un régimen distinto al presidencialismo puro. No es correcto afirmar que existen dos o más sistemas de gobierno presidencial, sino pienso particularmente que tenemos un solo régimen presidencial que ha sido heredado por muchos Estados, y que gracias a las adaptaciones de cada uno se han generado matices o modelos que parecerían haber configurado diferentes clasificaciones.³

Un régimen presidencial se caracteriza por los siguientes rasgos:

- El Poder Ejecutivo es monista, es decir, la calidad de jefe de gobierno y jefe de Estado recae en el Presidente de la República.
- El Gobierno no nace del Parlamento, por lo tanto no existe responsabilidad política del primero frente al segundo.
- El Presidente de la República, cabeza y jefe del Ejecutivo, es elegido por sufragio directo o indirecto para un determinado periodo de gobierno.⁴

³ Situación semejante ocurre con el régimen parlamentario cuando se cree que existe un régimen puro, uno atenuado y otro racionalizado o hiperracionalizado. Reitero mi discrepancia sobre estas clasificaciones, porque la rigidez o atenuación de un régimen depende en gran medida de la relación política Parlamento – Ejecutivo. Por lo tanto, si se tratar de encontrar clasificaciones -en la lógica de tan renombrados autores- habría que llegar a la conclusión de que existen tantos regímenes de gobierno como Estados, algo que resulta poco serio, aunque a la luz de un Estado Democrático toda discrepancia debe respetar la libertad de pensamiento, incluyendo la mía.

El propio Sartori señala que los sistemas presidenciales y parlamentarios lo son por una lógica sistémica, conforme a la cual se les puede agrupar. De esta manera, antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase, debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica, pero no nos apresuremos a descubrir o inventar “nuevos sistemas” cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema. Al respecto puede revisarse: Giovanni SARTORI: Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. P. 100.

⁴ Este último rasgo no es tan determinante como los anteriores. Países como Irlanda, Austria e Islandia, de acuerdo con Sartori, tienen Presidentes electos por sufragio, pero funcionan en todo sentido como sistemas parlamentarios.

El régimen presidencial se puede graficar de la siguiente manera:



A mi juicio, son los dos primeros rasgos concurrentes que configuran un determinado régimen como presidencial; los matices que puedan generarse son complementarios y dependerán en mayor o menor medida de factores cruciales como el dogma de separación de poderes, relación Parlamento - Ejecutivo, los sistemas de elección, el diseño de los partidos políticos y la conformación del Parlamento. No nos oponemos a tales matices, al contrario saludamos su existencia ya que pragmáticamente pueden demostrar una mejor y mayor funcionalidad, tan sólo queremos sentar la idea de que los dos rasgos planteados constituyen el pivote de un régimen que se precie de ser presidencial.

Estados Unidos es el paradigma del régimen presidencial, es su progenitor. La mayoría de países latinoamericanos⁵ y algunas repúblicas africanas lo han adoptado, incorporando figuras como el referendo ministerial, el voto de investidura, la existencia de un Primer Ministro, entre otras instituciones propias del régimen parlamentario, con el único fin de adaptarlo a cada una de sus realidades socio políticas.

Al ser el Presidente de la República jefe de Estado y jefe de gobierno, tiene la potestad para designar y remover a su jefe de gabinete, y con la anuencia de éste a los demás miembros que encabezarán cada una de las carteras ministeriales. Vale recordar que en los Estados Unidos no existe la figura ministerial, en su lugar existen las Secretarías que se encargan de un sector importante de la Administración Pública, y cuyas jefaturas son nombradas por el Presidente de la República.

⁵ Hernández acota que en los últimos 20 años hubo reformas constitucionales en 18 países, manteniéndose como forma de gobierno el régimen presidencial e introduciéndose a la vez instituciones de tipo parlamentario como la censura ministerial, o la posibilidad de disolver el Parlamento como respuesta a esta medida. Así lo hicieron las Constituciones Uruguaya de 1966, Guatemalteca de 1985, Colombiana de 1991, Peruana de 1993, Argentina e 1994, Ecuatoriana de 1998, y Venezolana de 1999. Revítese: HERNÁNDEZ M., Antonio. Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina. En: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Nro. 7. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid: 2003; Págs. 298-299.

Aunque en Estados Unidos rige el sistema de pesos y contrapesos, “The check and balances”, el dogma de la separación de poderes es rígido, lo que determina - al lado de otros factores como el origen del poder- la ausencia de responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento, lo que no significa que el primero carezca de toda responsabilidad.⁶ Y es que cuando aludimos a esta ausencia de responsabilidad política, nos referimos a que la Cámara de Representantes no puede hacer caer al gobierno a través de un voto de censura o negación de confianza, ni el Presidente puede disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones.

Este rasgo típico del régimen presidencial permite que el gobierno ejerza el poder aunque carezca de mayoría en el Congreso o en una de las cámaras. Así, ante un Congreso sumamente hostil, el Presidente Estadounidense tiene herramientas para frenarlo, siendo quizá el más importante el veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso, aunque este veto pueda ser anulado si 2/3 de los miembros de cada cámara ratifican la vigencia de la ley.

Paradójicamente, el sistema norteamericano está diseñado para que el equilibrio de poderes interactúe cotidianamente, lo que no sucede en algunos países sudamericanos, cuyos Presidentes están investidos de más poderes que su par americano.

Así pues, dentro de la mentalidad decimonónica y poco democrática, Parlamento y Ejecutivo se muestran reacios a todo control político, no sólo por la rigidez de la separación de poderes, sino porque consideran que su legitimidad ha sido obtenida en las urnas electorales gracias a la aprobación del pueblo, único detentador del poder y titular de la soberanía nacional. A pesar de todo, conviene recordar que los miembros de las Cámaras de Representantes provienen de sufragio directo, mientras que los Presidentes de la República pueden ser electos por sufragio directo (países sudamericanos y algunos africanos) o indirecto como el caso norteamericano, donde un Colegio Electoral tiene tal atribución.

2. RASGOS DISTINTIVOS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Un régimen de tipo parlamentario es aquel que posee los siguientes rasgos:

- El Ejecutivo es un poder dualista. La calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno recaen en personas distintas.
- El Gobierno es políticamente responsable⁷ ante el Parlamento toda vez que nace de él, se origina en él. Necesita de su confianza para poder gobernar.

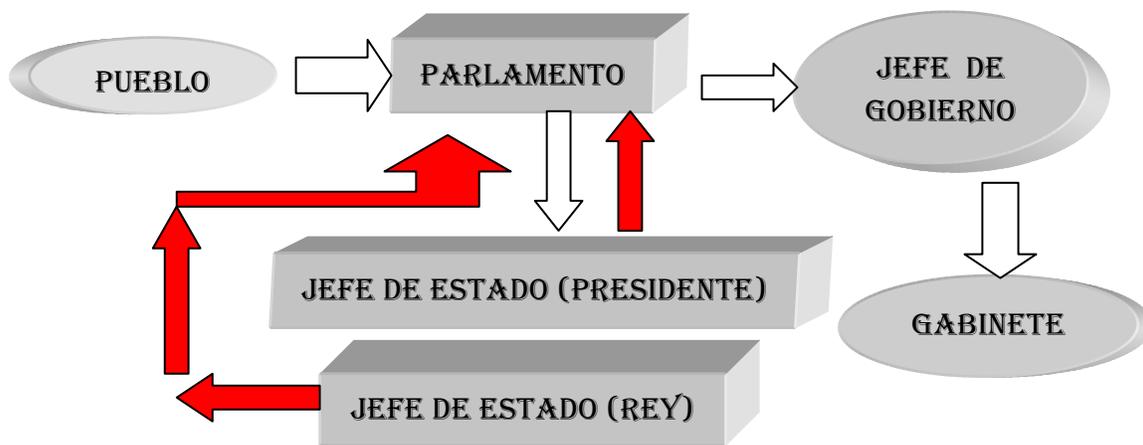
⁶ De hecho, el Impeachment norteamericano, importado del Sistema Político Inglés, está orientado a determinar la responsabilidad, por la comisión de actos criminales y conductas delictivas, del Presidente Estadounidense o altos funcionarios federales. Es un proceso de destitución que se inicia en la Cámara Baja y concluye en el Senado, no obstante versa sobre aspectos jurídicos (comisión de delitos). Si el Senado confirma la responsabilidad imputada, el funcionario procesado debe dimitir. Aunque su operatividad para el caso presidencial ha sido muy pobre -sólo Andrew Johnson (1868) y Bill Clinton (1998) fueron los únicos sometidos a impeachment, pero absueltos-, tiene la virtud de hacer del Presidente un sujeto pasible de responsabilidad penal, a diferencia de la irresponsabilidad penal que otorga nuestra Constitución al Jefe de Estado, salvo Traición a la Patria e impedimento de Elecciones Generales, entre otros.

⁷ Hakanson apunta que el origen de la responsabilidad política se encuentra en un episodio de la historia inglesa del siglo XVII. La acusación del Parlamento a Thomas Wentworth, servidor de la Corona, por haber

- Como contrapartida al rasgo anterior, el gobierno puede solicitar la disolución del Parlamento al jefe de Estado.

Es un rasgo complementario, aunque no determinante del régimen⁸, el hecho de que el jefe de Estado no sea elegido por sufragio directo o indirecto, pues tal investidura es hereditaria en los Estados monárquicos constitucionales (España, Inglaterra, Japón, por citar algunos ejemplos) o es designado por un órgano político como el Parlamento en países que han adoptado la forma republicana de Estado (Alemania, Italia, entre otros).

El siguiente esquema gráfico configura un sistema de gobierno parlamentario:



La premisa básica de este sistema es que el poder se comparte entre el Parlamento y el Ejecutivo, no teniendo cabida la rigidez de la separación de poderes, lo cual resulta paradójico puesto que este principio tuvo un gran impacto en Europa durante el siglo XVIII, sobretodo en la Francia revolucionaria, cuna de la revolución, a la cual contribuyeron las grandes obras e ideas de los ilustrados que albergó en su seno.

El dualismo en el Ejecutivo se traduce en el hecho de que existe un jefe de Estado, quien representa al mismo, y un jefe de gobierno quien conduce la política general del Estado. Se dice por ello que el primero asume funciones meramente protocolares, mientras que el segundo posee atribuciones y competencias de gobierno.

cometido una falta al Parlamento que en realidad era imputable al Rey Carlos I. Una falta que fue pagada con la vida de dicho servidor.

Con ese trágico precedente comenzó a exigirse la responsabilidad de los ministros, ya que, como el Rey no puede hacer nada malo -The king do not wrong- son sus servidores los que deberán hacer frente a las acusaciones provenientes del Parlamento. Al respecto, puede revisarse el interesante trabajo del profesor piurano: HAKANSON NIETO, Carlos. La forma de gobierno de la Constitución Peruana. Universidad de Piura, Piura, 2001. Págs. 15-16.

⁸ Tenemos países como Canadá, Alemania, Italia, por citar algunos ejemplos, con regímenes parlamentarios, cuyos jefes de Estado no son designados por sufragio electoral.

Esta suerte de relego del jefe de Estado se debe a dos factores: De un lado, se proclama el dogma de que el Parlamento es soberano, por lo que toda autoridad que no emane de él estaría investida de poderes simbólicos, siendo clásico el viejo aforismo inglés según el cual “el Rey reina pero no gobierna”. De otro lado, el jefe de Estado no tiene legitimidad popular, pues en todo país monárquico el trono se asume por sucesión hereditaria (Inglaterra, España, Japón).

Un régimen es parlamentario cuando el gobierno nace del Parlamento, es decir, el Primer Ministro, jefe de gobierno, es el parlamentario líder del partido de la mayoría que resultó vencedor en la contienda electoral. El Primer Ministro, conjuntamente con su gabinete (cuyos miembros son parlamentarios, en el caso inglés y en otros tantos) ejerce las funciones de gobierno.

A esta forma de surgimiento del gobierno a partir del Parlamento nos referimos cuando señalamos que el uno nace del otro, y no necesariamente a que sea la Cámara de Representantes quien designe al Primer Ministro o a los miembros del Gabinete.

Maurizio Cotta resalta la diferencia entre la selección de quien gobierna y el otorgamiento de la legitimación para gobernar, que no son necesariamente momentos coincidentes en el plano institucional. En muchos casos el primer procedimiento se reserva a un órgano externo al Parlamento (el Monarca en las democracias que han conservado la Corona, el Presidente de la República en los Estados republicanos), y sólo se atribuye de un modo directo al Parlamento (Japón e Irlanda) o a un órgano suyo (Suecia, donde el speaker del Parlamento tiene tal atribución).⁹

Esta distinción hecha por el politólogo nos permite señalar que lo más importante es el otorgamiento de la legitimación para gobernar que la selección de quien gobierna, por lo que queda claro que en todo régimen parlamentario la legitimidad para gobernar la da el Parlamento y no el jefe de Estado. La selección de quien gobierna puede ser -como en el caso inglés- meramente protocolar, en donde el Primer Ministro luego de obtener la legitimidad debe concurrir ante la Reina para ser designado como tal, no obstante tal nombramiento es declarativo de legitimidad, cuyo fundamento tiene raíces históricas, al haber sido el Rey en el tiempo de las monarquías absolutas titular de la soberanía. Empero hoy en día, la esencia de la legitimidad del Primer Ministro inglés radica en su calidad de “Presidente del Parlamento”, líder del partido que triunfó en las elecciones generales.

Como quiera que el gobierno nace del Parlamento tiene responsabilidad política ante éste (configurado por las flechas rojas de nuestro gráfico), la misma que se traduce en la posibilidad de un voto de censura al gabinete o un voto de no confianza, con lo cual se produce la caída del gobierno y la convocatoria a nuevas elecciones. Como contrapartida, el gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución de la Cámara de Representantes.

Por lo tanto, todo mecanismo que suponga control político, como la interpelación ministerial, la censura, y otros, además de instituciones como el voto de investidura, la cuestión de confianza, son típicos del régimen parlamentario.

⁹ COTTA, Maurizio. Manual de Ciencia Política. Alianza editorial. Madrid, 1988; Págs. 335-336.

La mayor o menor responsabilidad política del Gobierno no desvirtúa el carácter parlamentario de un régimen; menos aún el tipo de Estado -que bien puede ser una monarquía o una República- es necesario y suficiente para configurar un modelo como parlamentario. Desde mi óptica, lo trascendental es la responsabilidad política del Gobierno, la posibilidad de disolución del Congreso, y la dualidad del Ejecutivo.

Mención especial ocurre en el Sistema Político Alemán, en el cual la censura del canciller no necesariamente desemboca en la caída del gobierno y posterior elecciones generales, sino más bien, el partido o coalición parlamentaria opositora asume el nuevo gobierno en virtud al Voto de Censura Constructivo. Es necesario, en virtud a éste, contar con otro gobierno alternativo con capacidad de asumir el cargo, si se pretende censurar al gobierno; su finalidad es pues evitar el vacío de gobierno que originaría una censura del gabinete¹⁰.

En cambio, el canciller alemán (Jefe de gobierno) podrá disolver la Bundestag (Cámara de Diputados) si ésta le niega un voto de confianza. Este particular rasgo hace que algunos autores denominen al régimen alemán como uno del tipo racionalizado o hiperracionalizado, cuya herramienta trascendente, el voto de censura constructivo, no es propio del sistema inglés, cuna del régimen parlamentario, pero que no por ello deja de ser un Estado con régimen parlamentario.

3. QUÉ RÉGIMEN O SISTEMA DE GOBIERNO TENEMOS EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL?

Mucho se ha especulado en torno al régimen peruano, y en lo que hay consenso al menos por unanimidad es que no tenemos un régimen parlamentario. Lo cierto es que nuestras Cartas de 1979 y 1993 establecieron un régimen presidencial deformado, coadyuvado principalmente por el izoomorfismo mimético, el cual ha llevado al Perú, además de no pocos países sudamericanos, a importar sin más ni más modelos y otros instrumentos extranjeros.

En efecto, una de las grandes debilidades o defectos de la cultura jurídica peruana es su gran vocación por importar modelos jurídicos foráneos, sin tomar en cuenta grandes diferencias existentes; lo peor aún es que reiteradas veces copian mal, haciendo caso omiso a las voces que recomiendan que lo ideal no es trasladar modelos, sino adaptarlos eficazmente, si es que acaso no hay cabida al propio ingenio nacional.

¹⁰ Comentando esta institución señala Manuel Sánchez, que el principal requisito restrictivo para el ejercicio de la moción de censura es el “principio constructivo”. En él se exige que a la hora de presentar una moción de censura haya de proponerse al mismo tiempo un candidato a la presidencia del gobierno, el cual resulta investido automáticamente si se aprueba la moción.

Si bien el autor soslaya que el principio ha sido objeto de numerosas críticas en Alemania y España, no deja de reconocer que la práctica parlamentaria en esos países ha demostrado que la censura sigue siendo el medio adecuado para encauzar las crisis de gobierno, y permite que la oposición se convierta en mayoría de recambio en el curso de una legislatura, sin necesidad de proceder a acortar ésta, en principio.

Un mejor estudio de la moción de censura podemos encontrarlo en: SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. La moción de censura. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1992; Págs. 347 y 372.

Cuando decimos que nuestro sistema presidencial se ha deformado, lo hacemos tomando como referencia el modelo norteamericano. En virtud al monismo de nuestro Ejecutivo el Presidente de la República es jefe de Estado, porque representa a éste, y jefe de gobierno, puesto que recae sobre sus manos la política general de gobierno¹¹.

Como jefe de gobierno, el presidente no es responsable político frente al Congreso, ni siquiera es responsable por los delitos que cometa durante su gestión, excepto los preceptuados por el artículo 117 de la Constitución Política.

Nuestro jefe de Estado y gobierno es elegido por sufragio universal directo para ejercer el mandato durante cinco años, lo que supone la misma legitimidad de la que gozan los congresistas. Siendo cabeza del Ejecutivo nombra y remueve al jefe del gabinete ministerial, y con acuerdo de éste a los demás ministros de Estado, aunque esto último sea tan sólo mera formalidad constitucional, dada la subordinación rígida del Presidente del Consejo de Ministros.

Hasta aquí tenemos configurado un régimen presidencial, sin embargo nuestro sistema constitucional ha introducido elementos propios del modelo parlamentario, como son la cuestión de confianza, la interpelación ministerial, la figura de primer ministro, el referendo ministerial, el voto de censura, la disolución del Congreso, lo que ha significado el trastocamiento del régimen presidencial, habida cuenta que ambos sistemas de gobierno se definen por exclusión mutua, utilizando los términos de Sartori.

Lo paradójico es que sólo el voto de confianza y la disolución del Congreso se asemejan a su par inglés, más no así la responsabilidad política, que se supone es de todo el Gobierno y no sólo del gabinete ministerial. Recordemos que en el régimen parlamentario el jefe de gobierno responde políticamente ante el Parlamento, en cambio en nuestro país el jefe de gobierno -encarnado por el Presidente- no es responsable político, como sí lo son nuestro premier y sus ministros, a título individual o colegiado.

Esta responsabilidad política limitada sólo a los ministros puede llevar a no pocos autores a señalar que el gobierno sí es responsable político frente al Congreso, sin embargo discrepo de tal postura porque el gabinete excluye de su seno al jefe de gobierno (Presidente de la República), más allá de que éste pueda presidir algunas sesiones del Consejo de Ministros. Además, no podemos admitir la existencia de responsabilidad política del gobierno, dado que ella no genera los efectos de una verdadera responsabilidad, sino tan sólo fuerza a nuestro jefe de gobierno a cambiar el gabinete, incluido el Primer Ministro, o a una parte de él, como consecuencia de un voto de censura.

Si en el caso inglés, una censura del Primer Ministro o del gabinete trae consigo la caída del gobierno, o la asunción de uno nuevo en el caso alemán, en Perú un voto de censura dirigido a todo el gabinete no supone la caída del gobierno o la asunción de otro, sino tan sólo un reemplazo de los ministros, conservándose el gobierno en manos de la misma mayoría oficialista. Inclusive, la disolución del Congreso opera sólo si se ha censurado a dos Consejos de Ministros o se ha negado la confianza de dos gabinetes.

¹¹ Véase al respecto, los artículos 110 y 118 incisos 2) y 3), de la Constitución Política.

Como colofón de todo lo anterior, sostengo que nuestro régimen es del tipo presidencial, distorsionado por la inclusión de elementos consustanciales al régimen parlamentario. No creo, como lo han señalado distinguidos constitucionalistas, que tengamos un régimen híbrido, por la sencilla razón de que me aúno a la tesis de Sartori, que proclama la definición de ambos regímenes -parlamentario y presidencial- por exclusión mutua.

4. DE LA POSIBILIDAD DE INSTAURAR UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN EL PERÚ

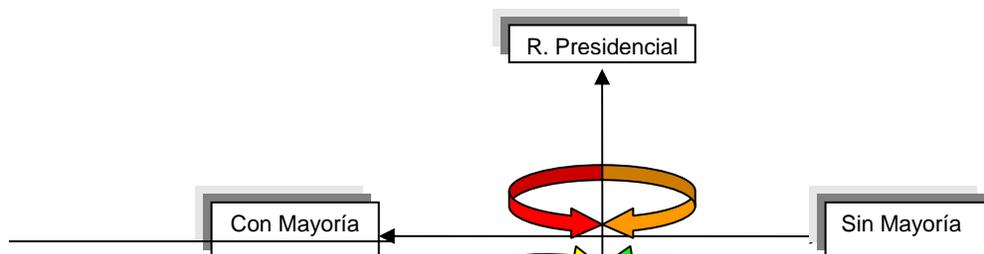
No voy a cuestionar el régimen presidencial, aunque ello pueda ser muy sugerente, sino voy a centrarme en algunas propuestas políticas que como todas generarán polémica. Y no lo voy hacer, porque ello supondría demostrar la inoperatividad de este régimen en los Estados que lo han importado.¹²

Debo advertir además que mi oposición no es al modelo presidencial en sí, sino a la ineficacia e inutilidad del mismo en nuestro sistema político. Por lo demás, sería poco serio comparar ambos regímenes de gobierno debido a que ninguno es mejor que el otro, los dos pueden ser muy operativos o poco funcionales dependiendo de factores endógenos y exógenos de cada sistema político, por lo que es imperativo analizar cada caso concreto antes de plantear reformas o cambios de sistema.

Mi punto de partida es la respuesta a la siguiente interrogante: ¿Nuestro régimen de gobierno viene siendo funcional? La respuesta es obvia, no. Ahora bien, es necesario experimentar otro modelo? Sí. ¿Qué sistema? Mi propuesta consiste en experimentar un régimen del tipo parlamentario, obviamente no al estilo inglés, sino un modelo propio que pueda adaptarse a nuestra realidad política.

Para ello es crucial tener en cuenta la relación mayoría – oposición parlamentaria, pues ésta es determinante de la estabilidad política de un gobierno, por lo que obviar el papel de un sistema de partidos sería un gravísimo error, más aún si éstos constituyen una forma constitucional de ejercer el derecho fundamental a la participación política.

Pues bien, teniendo en cuenta los dos regímenes de gobierno y la relación política mayoría - minoría, tenemos dentro de un plano cartesiano la siguiente combinación:



¹² Por ejemplo en México, Carpizo reitera cierta preocupación por su sistema de gobierno, pues en las últimas décadas el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del Ejecutivo; el Legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales; el Presidente de la República ha realizado atribuciones metaconstitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo sistema político; los pesos y contrapesos constitucionales no han operado; las libertades y derechos de los mexicanos han quedado, en ocasiones, a la discreción del Ejecutivo. Para un mayor detalle revítese: CARPIZO, Jorge. ¿Sistema presidencial o parlamentario? En: El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie doctrina jurídica, Nro. 23. México, 2000; P. 11.



Sin posibilidades de negociación o concertación.



Con posibilidades de concertación.



Podría suponer autoritarismo del partido político con mayoría congresal.



Clima propicio para la concertación. No hay lugar para el autoritarismo.

En el análisis del gráfico no voy a referirme a las consecuencias positivas de la relación mayoría – oposición, porque ello supondría una tautología, es decir si voy a establecer las bondades del régimen presidencial y parlamentario, mejor quedémonos con el régimen presidencial, admitamos que tenemos un sólido sistema de gobierno y no merece la pena hablar de cambios a nuestro régimen político. En cambio, si hago gala de las debilidades de ambos regímenes, derivadas de la correlación de fuerzas políticas, tendrá mayor sustento mi tesis de la no funcionalidad de nuestro actual régimen presidencial.

Las consecuencias negativas que pueden derivarse del gráfico son que un Presidente de la República que tenga mayoría en el Parlamento -comprando tráfugas o por medio de alianzas- hará de su gobierno uno del tipo dictatorial y autoritario, con nulo control parlamentario y alta dosis de corrupción (caso Fujimori segundo gobierno y Alan García Pérez). Empero un Presidente que no goce de mayoría parlamentaria, estará inmerso en una crisis de ingobernabilidad del cual se podrá salir vacándolo por incapacidad, forzando su renuncia, o por medio de un golpe militar (Fujimori en el año 1990-1992, Belaúnde Terry en 1968)

Ahora bien, la vacancia por incapacidad se torna poco probable al requerir 81 votos congresales; la renuncia, al ser una decisión unilateral que depende únicamente del Presidente, parece ser inviable, más aún tratándose de un presidente hambriento de poder. La única manera de forzar su renuncia sería a través de una revolución popular, pero ello no sería aconsejable en estos tiempos porque supondría derramamiento de sangre.¹³

¹³ Mainwaring y Shugart señalan que con un sistema partidario altamente fragmentado, o un gran número de partidos, los presidentes probablemente estén en una situación de clara minoría en el Parlamento (y probablemente también en la sociedad). Esta situación puede hacer difícil que los presidentes lleven adelante sus agendas, puede llevar a un impase y fomentar que utilicen el patronazgo para lograr el apoyo del Parlamento y los partidos, o evitarlos. Además con una débil disciplina partidaria se afecta el funcionamiento del presidencialismo, las negociaciones de los presidentes con los legisladores o líderes partidarios no serán factibles. Véase: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew. Presidencialismo y sistema de partidos en

Si a ello le agregamos el período temporal rígido del cargo presidencial, aunado a la errada mentalidad de la clase política que identifica la vacancia con un atentado a la democracia, el futuro del Perú con su actual régimen de gobierno no parece ser prometedor.

El fuerte título presidencial a la legitimidad democrática y el período fijo en el cargo constituyen los presupuestos de su propia debilidad. Dado que el poder de ambos deriva del voto popular, se genera un conflicto Parlamento – Presidente, no existiendo principio democrático que pueda superarlo, y si los hay, resultan demasiado complicados y áridamente legalistas. Por lo tanto no es accidental que las Fuerzas Armadas hayan estado tentadas a intervenir en tales supuestos.

De otra parte, las constituciones presidencialistas reflejan profundas sospechas de la personalización del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad.¹⁴

En un régimen parlamentario en cambio, un Primer Ministro que tenga apoyo del Parlamento gobernará sin mayores contratiempos. Se podrá argüir entonces que el partido político que tenga mayoría podría generar una suerte de autoritarismo, lo cual no deja de ser cierto; pero desde ya debo advertir que el panorama político peruano al 2011 no favorecerá a ningún partido político con mayoría congresal absoluta, siendo necesario entonces el consenso y la concertación entre los disímiles grupos parlamentarios para designar al premier.

Esta concertación si no es voluntaria será forzada por el temor a la disolución parlamentaria ante la negación de confianza.

La idea básica es que en un régimen presidencial las ansias por monopolizar el poder genera un enfrentamiento entre el Presidente y el Parlamento, enfrentamiento complejo de superarlo, mientras que en el parlamentarismo no se produce tal conflicto, pues el gobierno nace del Congreso, se origina en él, y vivirá mientras goce del apoyo congresal. Cuando tal respaldo desaparezca simplemente se designará otro gobierno, sin que ello suponga crisis alguna, pues no debemos identificar la crisis de un gobierno con la crisis del sistema político.

Recordemos que Lijphart advertía que el tránsito de la inestabilidad del gabinete -gabinetes de corta duración- a la inestabilidad del régimen resulta tan equivocada como extendida, puesto que los gabinetes proverbialmente poco duraderos de la IV República Francesa fueron capaces de impulsar políticas públicas con cierta eficacia.¹⁵

Por lo tanto, Lijphart admite la posibilidad de la paradoja de políticas estables con gabinetes inestables, concluyendo -citando a Mattei Dogan- que la estabilidad del gabinete no es un indicador válido de la salud y la viabilidad del sistema democrático.

América Latina. En: Presidencialismo y democracia en América Latina. Paidós. Buenos Aires, 2002; Págs. 290-291.

¹⁴ LINZ, Juan J. Los peligros del presidencialismo. En: Relaciones Ejecutivo – Parlamento. Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas Constitucionales Andinas 2. Lima, 1993; Págs. 13-15.

¹⁵ LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia. Editorial Ariel. Barcelona, 2000; Págs. 128-129.

Respecto al factor temporal del cargo, un Primer Ministro no está sujeto a un tiempo rígido de permanencia, por lo que ante su ineficiencia, incapacidad o pérdida de confianza el Congreso podrá nombrar a un nuevo premier, evitándose con ello la crisis del régimen político y los enfrentamientos, odios y rencores que nos ha demostrado nuestra vida política de los últimos años. Ante este statu quo, considero que sería viable instaurar un régimen de tipo parlamentario, pero adaptado a nuestro sistema político.

A continuación voy a proponer los rasgos que nuestro sistema de gobierno debería tener bajo mi propuesta:

- Un Primer Ministro que nazca del Congreso.

En este contexto, será premier el líder del partido de gobierno que obtenga mayoría parlamentaria; si no hubiera partido político o alianza política con mayoría en el Parlamento, el Primer Ministro nacerá fruto del consenso político entre los diversos Grupos Parlamentarios. A falta de consenso, asumirá el premierato el parlamentario que haya obtenido mayor votación electoral.

Nuestro Primer Ministro será el jefe de gobierno, teniendo la potestad para designar y remover a los miembros de su gabinete.

- El Gobierno será responsable político frente al Congreso, si éste fuera unicameral, o a la Cámara de Diputados si fuera bicameral.

La responsabilidad política se hará efectiva mediante un voto de censura ministerial, a uno o varios ministros, o al gabinete en su conjunto. En el primer supuesto, el premier se verá forzado a reemplazar a los ministros censurados; en el segundo, deberá conformar un nuevo gabinete.

Sólo procede la moción de censura del Primer Ministro (jefe de gobierno) si se ha designado a su sucesor. Esta herramienta que tiende a evitar un vacío de poder se denomina el voto de censura constructivo.

- Disolución del Congreso (si fuera unicameral) o de la Cámara de Diputados (si fuera bicameral) ante la negación de confianza al gobierno por dos veces sucesivas o ante una segunda censura sucesiva de todo el gabinete.

La potestad de disolución recaerá en manos del Presidente de la República, quien como jefe de Estado actuará a manera de un supremo árbitro de mediar las causales señaladas previamente.

- El Poder Ejecutivo será dualista. La jefatura de Gobierno recaerá en un Primer Ministro, y la jefatura de Estado en el Presidente de la República, quien representará al Estado, encarnará la Nación, ocupará la más alta magistratura, pero no ejercerá importantes atribuciones de gobierno.

El Jefe de Estado o Presidente podría ser designado por el Congreso o electo por sufragio universal, pues esto no alteraría nuestro modelo parlamentario; no obstante, si se optara por

el segundo, sería crucial incorporar la revocatoria presidencial ante la pérdida de confianza o legitimidad del pueblo.

Obviamente, el Presidente no podrá ser vacado por el Congreso puesto que no participará del gobierno; regirán las causales naturales de vacancia (muerte, incapacidad física permanente, etc.); y, se incluirá la vacancia por sentencia judicial condenatoria ante un delito doloso cometido, sea común o de función, eliminándose con ello la irresponsabilidad penal del jefe de Estado.

Con este nuevo modelo podremos superar la crisis estructural de nuestro actual sistema político, aunque será necesario luego discutir aspectos complementarios de gran importancia como el sistema de elección, composición del Parlamento, entre otros. A priori, no me aventuraría a señalar si un gobierno de tipo parlamentario funcionaría mejor con una representación de mayoría o proporcional, tal como sí lo reiteró Lijphart¹⁶, quien luego de analizar 36 democracias concluyó la mayor efectividad de la combinación parlamentarismo – representación proporcional, para lograr la democracia consensual, por oposición a la democracia mayoritaria.

5. EN TORNO AL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL COMO OPCIÓN

Sin entrar a un estudio profundo de las características de este régimen voy a referirme muy sucintamente a la dinámica operativa del mismo, porque las voces que se han manifestado a su favor, como el sustituto a la crisis que generada por el régimen presidencial, no han sido pocas.

Inclusive algunos partidos políticos, como Unidad Nacional, han plantado que una salida a nuestra crisis política actual sería el reforzamiento o fortalecimiento de la figura del Primer Ministro¹⁷, con la finalidad no sólo de lograr cierta autonomía en el ejercicio de su función, sino sobretodo de hacer recaer sobre sus manos las atribuciones generales de gobierno.

En un modelo semipresidencial, el Presidente de la República es designado por sufragio popular, y por ser el Jefe de Estado, no es responsable político frente al Parlamento. Pese a que el gobierno no nace del Parlamento, existe el voto de censura del gabinete y del jefe de gobierno, jefatura que recae en el Primer Ministro; además existe la facultad de disolución de las cámaras por el jefe de Estado.

¹⁶ *Ibíd.* P. 280. Fue el destacado politólogo Nohlen quien cuestionó la matriz de Lijphart porque el orden de preferencia de los sistemas políticos depende de factores contingentes, que lo mismo es válido para los sistemas electorales, y que la combinación sistemas electorales con formas de gobierno potencia la incertidumbre respecto a la conveniencia de la mezcla no sólo a nivel de la asesoría política sino también a nivel puramente teórico. Para un mejor entendimiento revítese: NOHLEN, Dieter. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas, 1998; P. 22.

¹⁷ Raúl Mendoza, investigador apolítico, comparte la idea de que para fortalecer la democracia en la perspectiva de ajustar los regímenes políticos es necesario dotar un adecuado fortalecimiento al premier, o crearlos constitucionalmente donde no los hubiera, pues con mayores atribuciones y márgenes de autonomía servirían como “pararrayos” al Presidente de la República, impidiendo que éstos se agoten antes de tiempo. Ello supone reducir las atribuciones presidenciales a favor del gabinete ministerial.

Mayores detalles de sus propuestas pueden encontrarse en: MENDOZA CÁNEPA, Raúl. *Regímenes políticos: Los rostros y las máscaras del poder*. Comisión Andina de Juristas. Lima, 2004; P. 71.

Si bien la jefatura del gobierno no recae en el Presidente de la República, éste es quien tiene la atribución de designar al jefe de gobierno, no obstante no podrá removerlo del cargo si el Primer Ministro tiene la confianza del Parlamento.

Analizando cuidadosamente este modelo, propio del Sistema Político Francés, llegamos a la conclusión de su semejanza con el modelo peruano, salvo dos distinciones trascendentes: El Ejecutivo Francés es dualista, es decir el poder de gobierno lo posee el Primer Ministro; y, la facultad de remover del cargo al jefe de Gobierno, estará condicionada a la existencia o no de confianza parlamentaria. Este modelo político lo tiene Francia en la teoría, en su Constitución. En la práctica, las funciones que desempeña el Presidente francés escapan lo meramente protocolar, extendiéndose a ciertos actos de gobierno.

Aunque el Primer Ministro y el Presidente comparten el poder de gobierno, el segundo designa al primero, y con acuerdo de éste al gabinete ministerial; pero el Presidente no puede remover al premier y a su gabinete, si éstos cuentan con la confianza del Parlamento. Por lo demás, está vedado en Francia que un ministro sea a la vez miembro del Parlamento, lo que marca la diferencia con el sistema inglés y obviamente con el nuestro.

Discrepo de la opinión de ciertos autores que sostienen que implantar un régimen semipresidencial sería la salida a la inoperancia del sistema político peruano, pues tal sistema recoge elementos de los sistemas presidencial y parlamentario, configurándose una especie de modelo híbrido que en el fondo no hace sino menguar un poco los poderes casi absolutos de un Presidente. Asimismo, no comparto la tesis de quienes afirman -sin plantear directamente un semipresidencialismo- que la salida a la crisis del sistema político peruano está en otorgarle mayores atribuciones de gobierno al premier y mayor autonomía.

El propio Álvarez Tardío¹⁸ señala que la experiencia de diversos países indica que un régimen semipresidencial necesita al menos una condición básica para funcionar como tal y mantenerse fiel a sus premisas: que los poderes constitucionales actúen por un sistema de confianza mutua y de lealtad. Al estar basado sobretudo en un desdoblamiento del Poder Ejecutivo que no se da en el sistema presidencial, hace falta, irremediablemente, que la acción de ambos titulares de ese poder (Presidente - premier) se produzca dentro de una escrupulosa lealtad entre ellos y a las instituciones.

El sustento de mi discrepancia radica en la sencilla razón de que el Presidente y el premier no son en nuestro sistema político *primus inter pares*, sino por el contrario, el presidente es un *primus solus* dado que concentra todo el poder en sus manos. Por tanto, en la práctica un Primer Ministro peruano estará siempre subordinado a su mentor, al Presidente de la

¹⁸ ÁLVAREZ TARDÍO, Manuel. Ni República Parlamentaria ni Presidencialista. En: Revista de Estudios Políticos. Nro. 123. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004; P. 195.

En nuestro país, Eguiguren cree que debido a la tradición y situación política del Perú es poco probable el éxito de la fórmula semipresidencial. El liderazgo político real que ejerce el presidente y que socialmente se espera de él, así como el cuestionamiento popular a la labor del Parlamento, y la debilidad de los partidos políticos, hacen poco factible que se acoja la idea de que las funciones de jefe de gobierno pasen directamente al Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete. Véase al respecto: EGUIGUREN PRAELLI, Francisco. Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: La particularidad del régimen presidencial en el Perú. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. T. I. Konrad Adenauer Stiftung. Lima, 2004; Págs. 423-424.

República, quien rechazará de plano un cogobierno, más aún si el premier no pertenece al mismo partido político.

Recordemos sino nuestra experiencia más próxima de pragmatismo semipresidencial, cuando Beatriz Merino fue expectorada del premierato no sólo por no haber sido del partido oficialista, sino además porque intentó reclamar autonomía e independencia en su gestión.

José Serna tampoco está convencido que el jefe de gobierno (premier) sería un instrumento de enlace ágil entre el Ejecutivo y Legislativo para destrabar bloqueos. Bajo el esquema de relaciones presidente - jefe de gabinete, siempre estaría claro quien es el jefe, no habría duda acerca de quién da las órdenes. Recordemos que tal relación es jerárquica y no de coordinación, de manera que si hubiera un desacuerdo profundo entre el Ejecutivo y Legislativo, éste último sabría perfectamente que su interlocutor de última instancia es el presidente.¹⁹

Por su lado, el maestro argentino Vanossi, refiriéndose a la posibilidad de darle mayor fuerza al premier, acota que la doctrina del fusible, doctrina según la cual el jefe de gabinete es la pieza para evitar la erosión del presidente, y cuyos creyentes confían que en América Latina estabilizará y afirmará el régimen, puede demostrar dos variables: puede ocurrir que funcione la figura del jefe de gabinete o que no funcione. Si no funciona, esa hipótesis vendría a corroborar su innecesidad; y si funciona, vamos a comprobar que desconcentrará funciones del presidente, pero no descentralizará el poder. La clave de la cuestión está en la descentralización.²⁰

Algunos abogarán que si adoptamos el semipresidencialismo el Primer Ministro no se subordinará al Presidente, puesto que si cuenta con la confianza del Congreso no podrá ser removido; sin embargo, ello no ocurrirá, porque una mayoría parlamentaria oficialista apoyará al Premier sí y sólo si éste cuenta con el respaldo del Presidente, y negará tal apoyo cuando el jefe de Estado, líder de su partido, así lo acuerde con su mayoría parlamentaria. Quizá un Parlamento opositor podría garantizar la libertad y autonomía del premier, pero la realidad política peruana ha demostrado que compartir el poder generaría un grave enfrentamiento entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno.

6. REFLEXIONES FINALES

Las propuestas planteadas son viables si reflexionamos un poco en torno a la crisis de gobernabilidad actual y a la poca funcionalidad y utilidad de nuestro régimen de gobierno. Ante la posibilidad de incorporar en nuestro sistema político un modelo semipresidencial, yo sugiero dar un paso más adelante e intentar vivir un sistema parlamentario, con los matices que permitan su adaptabilidad a nuestra realidad y mejoren su eficiencia y eficacia.

Entre las razones que esgrimen los opositores a un régimen parlamentario tenemos: La

¹⁹ SERNA DE LA GARZA, José María. Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina. En: El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie doctrina jurídica, Nro. 23. México, 2000; P. 68.

²⁰ VANOSSI, Jorge Reinaldo. ¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino. En: El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie doctrina jurídica, Nro. 23. México, 2000; P. 77.

inexistencia de un bipartidismo, la escasa disciplina parlamentaria, el sistema electoral, y nuestra tradición constitucional. Respecto a la primera, que duda cabe que el Perú no es bipartidista y probablemente no lo sea; sin embargo, ello no determina la funcionalidad del parlamentarismo. Recordemos que Alemania, España e Italia, por citar algunos ejemplos, son multipartidarios, y sus sistemas de gobierno no parecen funcionar mal.

Creo sí que el bipartidismo le daría mayor funcionalidad a un régimen parlamentario al estilo inglés, pero en otros casos pienso que no sería determinante.

La disciplina parlamentaria es importante, pero tampoco determina la funcionalidad de un modelo, debido a que en la mayoría de los supuestos resulta ser un instrumento político para evadir responsabilidades de altos funcionarios, por actos de corrupción e inmoralidad; además, el mandato representativo no es imperativo, por lo que es factible que un parlamentario, en determinadas ocasiones, se aparte de la línea del partido si ésta no se condice con los intereses de sus electores o de la Nación.

De otro lado, no es correcto afirmar que todo parlamentarismo supone necesariamente un sistema electoral mayoritario, en el cual el ganador se queda con todos los votos en una determinada circunscripción territorial; quizá este sistema de reparto de escaños, a pesar de su poca representatividad, sea ideal para un país bipartidista, no obstante, un sistema proporcional no será obstáculo para la buena operatividad de un régimen parlamentario. Por lo demás, España, Austria, Finlandia, Suecia, Noruega, Japón, y otros tantos, tienen un sistema electoral proporcional.

Finalmente, existe la creencia de que Estados que han experimentado Monarquías absolutas o constitucionales se adaptan mejor al parlamentarismo, siendo osado para países que no tienen tal historia implantar dicho régimen de gobierno.

Esta especulación no es del todo cierta, pues Francia se ha adaptado mejor a un régimen semipresidencial que a uno del tipo parlamentario, no obstante haber sido quizá el país más monárquico de la Europa Continental.

Lo que sí debemos traer a colación es el divorcio que puede existir entre la forma de gobierno prevista por la Constitución y la forma de gobierno que actúa en la realidad política de cada Estado. La política posee múltiples comportamientos y actitudes que difícilmente podrían encajar, todas, en el espectro normativo constitucional; por ello, las crisis políticas no sólo deben resolverse a partir de enmiendas normativas, sino que -siguiendo a Lanzaro- deben observarse en un encadenamiento más complejo de acontecimientos y condicionantes, teniendo en cuenta el grado de elasticidad de las instituciones, el hecho de que pueden operar de manera diferente en diferentes circunstancias, y que ello ocurre a través del movimiento de los disímiles actores políticos.²¹

Es cierto que en Europa el régimen parlamentario se asentó sin mayores obstáculos, pero ello fue gracias a la voluntad para adoptar modelos propios, más que por tradición

²¹ LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En: Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. CLACSO. Buenos Aires, 2001. P. 18.

monárquica. No es novedad por ejemplo que países europeos se muestren reacios a imitar modelos norteamericanos, siendo muestra palpable de tal afirmación, el hecho de rígidas diferencias en el modelo de Gestión Pública, el modelo de Control de Constitucionalidad, e inclusive la tradición jurídica (excepto Inglaterra y otros de tradición anglosajona).

Por lo tanto, si pretendemos reformar el Estado, debemos partir por revisar la parte orgánica de nuestra Constitución, y discutir en torno a la funcionalidad o no de sus principales instituciones. En ciertos casos, los cambios planteados seguirán los postulados históricos constitucionales, en otros, la tradición política deberá ceder paso. Tampoco veo razonable que los cambios deban plantearse por la simple especulación de que un modelo es mejor que el otro.

En política, en lo que a sistemas de gobierno se refiere, hay que ser cautelosos al afirmar que hay un modelo mejor que otro, por lo que conviene recordar la frase del profesor Linz que ningún régimen presidencialista puede garantizar a un Washington, un Juárez o un Lincoln, así como tampoco ningún régimen parlamentario puede garantizar a un Adenauer o un Churchill.²²

Está por demás señalar que la instauración del parlamentarismo demandará esfuerzos previos, ciertas condiciones, y la adopción de medidas complementarias, tendientes a preparar un clima adecuado para tal propósito, más allá del pesimismo de autores como Eloy Espinosa, quien cree a simple vista (no sé si a partir de un concienzudo análisis político) que aquellos condicionamientos sociales, políticos y económicos que presuponen la instalación de un régimen parlamentario no se darían por lo menos en la mayor parte de América Latina.²³

²² LINZ, Juan J. Op cit. P. 33.

²³ ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA. Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de Derecho y algunas notas sobre la viabilidad de propuestas planteadas al respecto. En: Constitucionalismo y derechos humanos. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Lima, 2002; P. 90.