

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POST GRADO

MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**MODELO DEMOCRÁTICO, RÉGIMEN POLÍTICO
Y USOS CONTEXTUALES DE LOS DECRETOS DE
URGENCIA EN EL PERÚ
EN EL PERÍODO 1980-2015**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER

GRADUANDO: CÉSAR DELGADO GUEMBES

ASESOR: PROFESOR CÉSAR LANDA ARROYO

JURADO

PROFESORES : CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE (PRESIDENTE)

CÉSAR LANDA ARROYO (PRIMER JURADO)

FRANCISCO EGUIGUREN PRAELI (SEGUNDO JURADO)

LIMA, 2016



**MODELO DEMOCRÁTICO, RÉGIMEN POLÍTICO
Y USOS CONTEXTUALES DE LOS DECRETOS DE URGENCIA
EN EL PERÚ EN EL PERÍODO 1980-2015**



GRADUANDO: CÉSAR DELGADO – GUEMBES

ASESOR: PROFESOR CÉSAR LANDA ARROYO

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

Anexo 1 -

CAPÍTULO I. EL MODELO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL RÉGIMEN SEMIPARLAMENTARIO DEL PERÚ

- 1.1 El modelo constitucional y el objeto de la investigación
- 1.2 Premisas lógicas y normativas del modelo legislativo en el régimen político
- 1.3 El modelo constitucional del régimen político y la participación efectiva del Poder Ejecutivo en la actividad legislativa
 - 1.3.1 Perspectiva institucional
 - 1.3.2 Perspectiva material del desempeño operativo
 - 1.3.3 Perspectiva empírico-institucional
- 1.4 Las perspectivas en suspenso y el modelo monotónico

Anexo 1 - Formalización del modelo legislativo en el régimen político peruano

Anexo 2 - Promedios mensuales de Leyes, Decretos de Urgencia y Decretos Legislativos por Presidente de la República

Anexo 3 - Control de regularidad sobre los Decretos de Urgencia

CAPÍTULO II. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

- 2.1 El escenario intervencionista o subsidiario
- 2.2 El escenario de estabilidad o de cambio político y económico
- 2.3 El escenario del bicameralismo o del unicameralismo
- 2.4 El escenario de los distritos electorales único, múltiple o mixto
- 2.5 El escenario de la mayoría gubernamental en el Congreso

Anexo 1 - Formalización de la hipótesis 1

Anexo 2 - Formalización de la hipótesis 2

Anexo 3 - Formalización de la hipótesis 3

Anexo 4 - Formalización de la hipótesis 4

Anexo 5 - Formalización de la hipótesis 5

CAPÍTULO III. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO Y DEL GOBIERNO ENTRE 1980 Y EL 2015

- 3.1 Correspondencia de períodos constitucionales y variables independientes
 - 3.1.1 Régimen económico intervencionista o subsidiario
 - 3.1.2 Estabilidad política o económica
 - 3.1.3 Unicameralidad o bicameralidad
 - 3.1.4 Distritos único, múltiple o mixto
 - 3.1.5 Mayoría parlamentaria propia del gobierno
- 3.2 El corpus de las normas aprobadas entre 1980 y 2015
- 3.3 Aplicación de las variables al corpus normativo 1980-2015

Anexo 1 - Producción normativa en el Perú (28 Julio 1980 – 12 Octubre 2015)

Anexo 2 - Atributos de los períodos estudiados según variables analizadas

Anexo 3 - Ratio normativo según tipo de Estado intervencionista o subsidiario

- Anexo 4* - Ratio normativo según tipo de régimen estable o en crisis
- Anexo 5* - Ratio normativo según Regímenes bicamerales o unicamerales
- Anexo 6* - Ratio normativo según tipo de distrito electoral
- Anexo 7* – Ratio normativo de regímenes por mayoría propia o fragmentados

CAPÍTULO IV. LA RACIONALIDAD EN EL USO INTERORGÁNICO DE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA

4.1 Los parámetros sobre los tipos de intervención normativa en la interacción entre el Congreso y el gobierno

- 4.1.1 El escenario intervencionista o subsidiario
- 4.1.2 El escenario de estabilidad o de crisis política o económica
- 4.1.3 El escenario del bicameralismo o del unicameralismo
- 4.1.4 El escenario de los distritos electorales único, múltiple o mixto
- 4.1.5 El escenario de la mayoría gubernamental en el Congreso

4.2 La producción legislativa y la interacción del Congreso y el gobierno

- 4.2.1 La debilidad y diferencias mínimas entre los escenarios intervencionista o subsidiario
- 4.2.2 La naturalidad de la consistencia en el escenario de gobernabilidad y la esperada gravitación de los períodos de crisis
- 4.2.3 La capacidad explicativa del régimen de Cámaras
- 4.2.4 La gravitación extraordinaria del distrito único
- 4.2.5 El efecto relativo de la mayoría parlamentaria del gobierno

4.3 Los resultados y el impacto de fuerza normativa

- 4.3.1 Las sincronías, las disonancias y las escaseces explicativas
- 4.3.2 Los períodos de crisis y de distrito único (conurrencia de tipos de períodos con usos altamente intensivos)
- 4.3.3 La fragmentación parlamentaria y el distrito múltiple (conurrencia de tipos de períodos con usos altamente desintensivos)
- 4.3.4 Las características y calidad de los tipos de períodos con incongruencia intensiva
- 4.3.5 La pobreza explicativa de la categoría tipo de Estado (intervencionismo / subsidiariedad)

Anexo 1 - Ratio de volúmenes mensuales de medianas D. Urgencia/D. Legislativos (1980-2015)

Anexo 2 - Ratio de volúmenes mensuales de medianas D. Urgencia/Leyes (1980-2015)

Anexo 3 – Producción normativa según tipo de variable. Período 1980-2015

Anexo 4 - Cálculo de ratios de medianas mensuales por tipo de Estado (1980–2015)

Anexo 5 - Cálculo de ratios de medianas mensuales por tipo de gobernabilidad (1980–2015)

Anexo 6 - Cálculo de ratios de medianas mensuales por régimen de cámaras (1980–2015)

Anexo 7 - Cálculo de ratios de medianas mensuales por tipo de distrito electoral (1980–2015)

Anexo 8 - Cálculo de ratios de medianas mensuales por relación Gobierno–Congreso (1980–2015)

Anexo 9 – Producción normativa según tipo de Estado (1980-2015)

Anexo 10 – Producción normativa por tipo de gobernabilidad (1980-2015)

Anexo 11 - Producción normativa por régimen de Cámaras (1980-2015)

Anexo 12 - Producción normativa por tipo de distrito electoral (1980-2015)

Anexo 13 – Producción normativa por relación gobierno-Congreso (1980-2015)

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

- 5.1 El patrón de tendencias en los usos contextuales de los decretos de urgencia
- 5.2 Los pasos de próximas verificaciones
- 5.3 Ajustes plausibles dentro de la lógica del régimen de gobierno vigente
- 5.4 Los hallazgos y la revaloración del régimen político peruano

ÍNDICE DE CUADROS

- 1 Períodos constitucionales entre 1980 y 2015
- 2 Composición mensual de los períodos constitucionales entre 1980 y 2015
- 3 Regímenes por Estado intervencionista o subsidiario
- 4 Estabilidad o crisis de regímenes político y económico
- 5 Regímenes estables o en crisis
- 6 Regímenes bicamerales o unicamerales
- 7 Regímenes por tipo de distrito electoral
- 8 Regímenes por mayoría propia o fragmentados
- 9 Producción legislativa de nivel legal (28 Julio 1980 – 12 Octubre 2015)
- 10 Ratio normativo según períodos constitucionales (1980 – 2015)
- 11 Ratio de medianas según tipo de estado intervencionista o subsidiario
- 12 Ratio de medianas según tipo de régimen estable o en crisis
- 13 Ratio de medianas según tipo de régimen bicameral o unicameral
- 14 Ratio de medianas según tipo de distrito electoral
- 15 Ratio de medianas según tipo de mayoría parlamentaria
- 16 Racionalidad y alcances de impacto en el contraste de usos de DUs
- 17 Consolidación de valores obtenidos por variable (Período julio 1980-octubre 2015)
- 18 Diferencia de ratios entre las variables evaluadas
- 19 Variables ordenadas por cuartiles según valor de incidencia (Julio 1980-Octubre 2015)
- 20 Patrón de posiciones ordinales en las variables significativas
- 21 Frecuencia de uso de tipo de norma según régimen de Cámaras
- 22 Resumen de hipótesis validadas en los hallazgos encontrados
- 23 Rasgos estructuralmente comprometidos en el ejercicio de la potestad normativa del gobierno
- 24 Medidas de optimización para el uso de los decretos de urgencia

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- 1 Uso de DUs en estado intervencionista o subsidiario
- 2 Uso de DUs en régimen estable o de crisis
- 3 Uso de DUs en régimen bicameral o unicameral
- 4 Uso de DUs en distrito electoral mixto, único o múltiple
- 5 Uso de DUs en regímenes con mayoría o fragmentación parlamentaria

MODELO DEMOCRÁTICO, RÉGIMEN POLÍTICO Y USOS CONTEXTUALES DE LOS DECRETOS DE URGENCIA EN EL PERÚ EN EL PERÍODO 1980-2015

INTRODUCCIÓN

Cuando la democracia se imagina y admira como una idea, es preciso explicar, como siempre ocurre con las ideas, por qué no funciona. Yo sostengo, por el contrario, que la democracia es un logro cargado de presupuestos, evolutivamente improbable, pero una auténtica conquista política. La consecuencia inmediata es que no deberíamos comenzar por una crítica de situaciones y condiciones, sino por asombrarnos de que en realidad funcione, y acceder así a la pregunta: ¿por cuánto tiempo más?

Teoría política en el Estado de Bienestar, Niklas Luhmann (1993: 168)

*I am convinced that the problems of Latin America's democracies should be resolved by deepening democracy itself, although sometimes the political system tends to undermine this process through **delegation** and **sultanism**.*

Fundamental rights as a limitation to the democratic principle of majority will, Juan Méndez (2004: 201)

¿Por cuánto tiempo más puede funcionar la democracia ante la tolerancia que estamos dispuestos a mantener frente a maneras y usos que esconden modos contrarios a su esencia y fundamentos? La pregunta de Luhmann resuena en el ánimo colectivo cuando nos encontramos ante la telaraña normativa bajo la cual se hospedan modales que tienden a negar sus fines y propósitos. Es un lugar especialmente común en la experiencia contemporánea que las Constituciones y los regímenes políticos concedan al poder ejecutivo un amplio margen de competencias y de discrecionalidad sobre la política legislativa del Estado. En esta óptica concurren por igual países cuya orientación sea de signo liberal o comunitarista, se encuentren en situaciones de estabilidad o de crisis económica o política, e independientemente de que sus parlamentos tengan un régimen bicameral o unicameral, de que los distritos electorales sean únicos o múltiples, e indistintamente de que los gobiernos tengan mayorías propias en el Congreso o de que carezcan de ellas en un escenario de atomización parlamentaria.

La noción común, y de aceptación generalizada, es que *los poderes ejecutivos están técnicamente mejor capacitados que los parlamentos para legislar* según las exigencias que la realidad impone al Estado ⁽¹⁾.

¹ Siguiendo los planteamientos de Mircea ELIADE, ¿se trataría, aparentemente, de una suerte de *escatología sin dios*, o de una especie de *mesianismo secular* que diviniza políticamente el rol y las soluciones tecnocráticas en el manejo de las operaciones estatales?. El papel que se atribuye al manejo técnico de las cosas, privadas o públicas, por los tecnócratas es parte de una concepción de la tecnocracia como de un tipo de *verdades milenaristas* asumidas

La mejor información y la mejor calidad de los cuadros técnicos en la burocracia del poder ejecutivo se convierte dentro de esta noción, de este modo, en un recurso comparativamente crítico y altamente competitivo del gobierno en relación con su contraparte, el parlamento ⁽²⁾. En efecto, la concesión de que gozan los poderes ejecutivos se suele fundar en el reconocimiento de que la mayor capacidad técnica y la presunta mejor calidad de los cuadros operativos del gobierno para proveer alternativas más eficientes como instrumentos de dirección y corrección de la realidad política, social o económica. Los gobiernos, tendrían no solo repositorios con mejor calidad de información para normar sobre los distintos sectores de la sociedad y de la economía, sino también las supuestas mejores competencias exigidas para ordenar técnicamente la diversidad de actividades y sectores de la vida en común ⁽³⁾.

como ciertas a partir de percepciones comunes asentadas en la conciencia pública en general, según la cual cabe identificar al poder ejecutivo y a la burocracia con las capacidades tecnocráticas para hacerse cargo de las políticas públicas y de su implementación operativa. No comprende la visión integral del fenómeno habida cuenta que el poder ejecutivo puede ser (y efectivamente lo es en un número considerable de casos) dirigido, gerenciado y administrado por ministros, profesionales o técnicos cuyo reclutamiento, movilidad, promoción o cese es decidido bajo las reglas generales del patrimonialismo de la cultura política dominante. De ahí que no resulte difícil identificar a ministros y personal de la burocracia ministerial cuyo perfil laboral dista abierta, significativa o visiblemente del que se exigiría que se contara si el puesto debiera ser encomendado a técnicos con competencias comparativamente más elevadas que las que traen o muestran los cuadros que ingresan o permanecen en el poder ejecutivo en base a criterios de reclutamiento técnicamente distantes. Los cuadros del poder ejecutivo, en efecto, se rigen también según criterios de confianza política o personal que suponen la incidencia de pautas propias del *spoiling system*, inherentes a la cultura patrimonialista dominante en el país. De esta manera, la idealización del supuesto mejor saber y operar de la burocracia en el poder ejecutivo queda desmentida con el desencuentro del supuesto con la realidad de posiciones que no son ocupadas según el criterio de la competencia y calificaciones, sino de acuerdo a la proximidad basada en el criterio rentista de pago de cuotas o de abono de favores, sean políticos o personales, que colisiona con el típico e injustificado estereotipo de que el gobierno es técnicamente más calificado que la corporación parlamentaria u otras de nivel subnacional para gestionar el Estado.

² El marco conceptual que refuerza la urgencia de enfatizar en la dimensión técnica, y la comparativamente mayor eficiencia del poder ejecutivo para asumir la competencia legislativa, se integra bajo la *teoría de la gobernabilidad* que, bajo el principio conservador de que el sobredimensionamiento de políticas democráticas conduce a ejercicios anómicos de la autoridad no menos que al desmanejo de la producción y al descalabro de la economía fiscal. La teoría de la gobernabilidad se opone, bajo esta perspectiva, al escepticismo y a la hostilidad inherente a las políticas democráticas de negación de toda forma de concentración de poder. Cabe enmarcarla, además, como una modalidad emparentada al tipo de visión del gobierno que Karl POPPER (1995: 169-201) incluiría dentro del concepto de *sociedad cerrada*, en razón, fundamentalmente, a los seguros que pretende tomar contra el lado incierto de lo desconocido en el ejercicio pleno, amplio y abierto de la libertad. La *teoría de la gobernabilidad* se sustenta en un concepto de gobierno, que según HAYEK (1973: T. I, 203), considera que *el gobierno «dirige» un país como si la sociedad fuese una organización a sus órdenes. Pero lo que realmente depende de él son ciertas condiciones para el buen funcionamiento de los servicios que incontables individuos y organizaciones se prestan entre sí.*

³ La afirmación que capta el sentido común va de la mano con las observaciones que en plano académico son teorizadas, entre otros, por BELL, BURNHAM y SENNET. Daniel BELL (1976: 10-30) plantea que con el desarrollo de la modernidad actual gira alrededor de tres dimensiones, cada una de las cuales gira alrededor de tres distintos y disyuntivos ejes de principios, el tecno-económico, el político y el cultural, cada uno de los cuales interactúa sin fusión y, por el contrario, generando diversidad de tensiones en el sistema capitalista y en el régimen democrático. A partir de este planteamiento James BURNHAM (1962: 73-77) advierte que el desarrollo tecno-

Cuando se repara en la unidimensionalidad de esta narrativa (la supuestamente mayor eficiencia, mejor competencia técnica y la mejor calidad de la información sectorial disponible en el poder ejecutivo) el sustento deja de tomar en consideración un aspecto olvidado o minimizado en el diseño de los Estados modernos fundados sobre premisas democráticas y, por lo tanto, contrarias por naturaleza a formas opuestas a modos de concentración del poder que más bien son propias de modelos absolutistas, dictatoriales, autoritarios, tecnocráticos o, cuando menos, autocráticos ⁽⁴⁾.

El desbalance de la evaluación y el privilegio que se otorga a la eficiencia cognitiva y competencial, como criterio de reconocimiento de la mejor aptitud organizacional del poder

económico impregna progresivamente el dominio de lo político en una lógica que él define como la *managerial revolution* (revolución de la gestión, de los gerentes, o de los directores), la que se expresa con la introducción de criterios de organización empresarial o gerencial en el dominio burocrático del Estado. Decía BURNHAM en 1941 que *la teoría de la revolución de los directores se limita mantener(...) que la sociedad moderna ha sido organizada por medio de una serie de instituciones económicas, sociales y políticas, que denominamos capitalistas, y ha demostrado profesar ciertas importantes convicciones o ideologías sociales(...)debe esperarse en un futuro relativamente próximo a la sociedad organizada por intermedio de una serie de instituciones económicas, sociales y políticas completamente distintas y profesando, en lo substancial, creencias e ideologías totalmente diferentes*. En la actualidad la teoría de BURNHAM se expresa a través de la creciente profesionalización en la burocracia estatal y el desarrollo de una visión gerencial en la gestión de los recursos y de la organización del Estado. La disyunción en el plano cultural es expuesta por Richard SENNET (1998) a través del efecto que genera en la atmósfera laboral en general y en la psiquis del sujeto la expansión y desarrollo progresivo de la lógica y métodos de acumulación de ganancias a través del capitalismo, en particular a través de la presión y tensión que impone en el trabajo y la exigencia de rendimiento, de altos niveles de eficiencia y de resultados como criterio de evaluación y de remuneración del personal.

⁴ En su *Cuestiones constitucionales*, llamaba la atención Toribio PACHECO (2015: 215) que según el texto de la Constitución de 1839 *el poder ejecutivo, encerrado en el círculo de la Constitución, es nada; fuera de él, es todo; y lo que un sistema político bien concebido debe haber es que el ejecutivo sea mucho en la Constitución y nada fuera de ella*. Llamados como el que Pacheco formulaba el año 1854 son los que se coronan normativamente en las Constituciones de 1979 y de 1993. El poder efectivo del poder ejecutivo al que hace referencia PACHECO ha carecido históricamente de sustento constitucional, porque el suyo era un poder basado en lo que JELLINEK (1981) en su *Teoría general del Estado (Allgemeine Staatslehre)* llamó la *fuerza normativa de lo fáctico*, en tanto que el poder y atribuciones del Congreso trataban de ganarse en el texto constitucional. Transformar la inclinación práctica del poder ejecutivo en capacidad válidamente ejercitada fue lo que el sentido constitucional logró con la tendencia que marca especialmente la Constitución de 1979, en la que se incluyen medidas que fortalecen decisivamente la gravitación del poder ejecutivo en la dirección del Estado a través del reconocimiento de atribuciones funcionales de las que antes se encontraba constitucionalmente privado. El estado de la cuestión exige que definamos si las competencias y funciones asignadas actualmente al poder ejecutivo guardan afinidad lógica con los axiomas políticos inherentes a una democracia constitucional o si, por el contrario, cabe advertir la presencia de arreglos normativos incongruentes con la proscripción de la concentración del poder que decide y define el carácter democrático de un régimen político. Este análisis no debe perder de vista la consideración respecto a cuánto de la constitucionalización de capacidades y competencias del poder ejecutivo ha sido una consecuencia o logro de una historia colectiva culturalmente emparentada al autoritarismo en el núcleo de la subjetividad del pueblo en general y de la clase política que lo representa de manera particular. El constituyente, en efecto, es un operador altamente representativo del modelo inconsciente que anida en la comunidad y en la historia política del Perú.

ejecutivo, no es constitucionalmente irrelevante, porque el criterio de distribución de competencias en el Estado no es indiferente a la finalidad (*telos*) y a los valores esenciales en la constitución de un régimen político basado en convicciones de naturaleza democrática (de las que se deducen órdenes congruentes de organización, otros más fuerte o débilmente compatibles con esos valores y unos más excluibles por nugatorios de virtud democrática), cuya vigencia efectiva representa niveles importantes de exigencia si se cree realmente en ellos como motor de la vida política y constitucional de los pueblos. En la medida en que se tenga la convicción suficiente en el criterio de que la concentración de poder es el principal mal que procura evitar la visión democrática de la vida en comunidad, es necesario prevenir cuanto modo de mutación pretenda desvirtuar la concentración de poder bajo argumentos como la eficiencia del operador o el mejor acceso a la información técnica ⁽⁵⁾.

Pero, además, a la creencia comúnmente aceptada y reconocida por la comunidad política global, se suma el aporte que, desde el punto de vista de la hermenéutica y de la argumentación jurídica, asume que, el *principio de unidad de la constitución* es un recurso cuya invocación y en cuyo nombre cabe negar (mediante ficciones y artificios argumentativos) la presencia real, concreta e inconfundible de antinomias conceptual y lógicamente verificables entre las proposiciones constitucionales cuyo impacto se pretende minimizar; y negar, asimismo, los contenidos potencialmente controversiales y contingentes de la diversidad de componentes del proyecto político que, en nombre de acuerdos artificiosos, se agrega en una Constitución. La idealidad y supuesta unidad de la constitución no es una verdad apodíctica ⁽⁶⁾. Debe conquistarse a través

⁵ Es necesario mantener la debida consciencia que representa en la calidad de la vida política de los pueblos los arreglos que contienen los textos normativos, en los cuales se afirma la finalidad democrática de la vida en comunidad bajo un Estado también supuestamente democrático, aún cuando se descuide la congruencia axiológica y lógica entre la finalidad política buscada y la estructura estatal con la que se lleva a cabo la organización colectiva del país. Los excesos de los operadores en el proceso constituyente, no menos que los descuidos doctrinarios que con poca diligencia se elaboran, se convierten con facilidad en ocasiones de sabotaje para mermar las posibilidades de vida democrática mediante la expansión de la capacidad legislativa de quienes, primero, construyen los textos constitucionales, y luego los interpretan y aplican conspirativamente en contra de los ideales y valores que se enuncian en los textos normativos.

⁶ El texto constitucional es, en realidad, el agregado plural de la diversidad de intenciones propuestas por colectividades políticas en representación de intereses en conflicto. Por esta razón, la Constitución contiene tanto como la precaria pretensión de unidad de una asamblea fragmentada por la concurrencia de diversas colectividades, la presencia efectiva de los conflictos que la asamblea no alcanza a resolver deliberativamente sino a través del voto. Desde una perspectiva sociológica, en consecuencia, es posible advertir en el texto constitucional la idealidad de una sistematicidad culturalmente presunta (o, quizá, además, utópica), como lo querría, por ejemplo, Talcott PARSONS, a la que se oponen los *teóricos del conflicto*, como John REX (1970), el de Ralf

de la demostración de la hipótesis que encierra y de la exclusión de antinomias, contradicciones o aporías conceptuales en el cuerpo de las proposiciones que contiene (⁷).

Una y otra perspectivas, la *presunción de eficiencia óptima en el poder ejecutivo* y la *presunta unidad de la constitución* (más allá de la presencia material de proposiciones en un mismo documento constitucional), parten del supuesto de la *posibilidad* de alcanzar un consenso universal racionalmente construido (⁸) sea en el plano nacional, o en el plano global, que sostiene el

DAHRENDORF (1979) y el Lewis COSER (1961). DAHRENDORF, por ejemplo, contrasta los conflictos de las expectativas de rol (*rollenerwartungen*) y de las normas de expectativa (*Erwartungsnormen*), de un lado, y los intereses de rol (*rolleninteressen*). Las primeras comprenden el **programa sin determinar** que tienen los grupos organizados frente al poder. Las segundas son sólo un **postulado**, no tienen una existencia aprehensible por los sentidos, no son demostrables ni reales: son los intereses que se vinculan al rol de modo típico y que pueden llegar a existir y transformarse en manifiestos. Son visiones como la de DAHRENDORF las que permiten desentrañar el carácter contradictorio del texto constitucional, así como los usos conflictivos de las proposiciones que aquél contiene, porque ponen a prueba la supuesta unidad armónica en el sistema de proposiciones normativas que registra el texto constitucional.

⁷ La formulación del *principio de unidad* de la Constitución (el carácter holístico y sistemático de su corporeidad normativa) fue originalmente planteada en sus Estudios de derecho constitucional por Konrad HESSE (1983: 45-47), como parte de una concepción y comprensión integral del cuerpo normativo que define las supremas reglas de ordenamiento político, al cual se suma, entre otros, el reconocimiento de las normas de conducta basadas en la *corrección funcional* (como garantía de la división de poderes que asegura el respeto de las libertades fundamentales del ciudadano) que supone el respeto de las competencias orgánicas en cada una de las instancias organizacionales del Estado, así como las normas que orientan la actitud de los operadores para lograr la *concordancia práctica* (optimización de contenidos tensionales) entre los diversos preceptos que ella contiene. Independientemente del sustento doctrinario, la comprensión formalmente forzada de la Constitución a propósito de la invocación de su carácter unitario en casos genera excesos sobreinterpretativos. No obstante reservarse el concepto de *sobreinterpretación de la Constitución* que maneja GUASTINI (2010: 162-163) para casos de lagunas en el derecho constitucional, cabe, con alguna licencia, extender el uso de esa designación para situaciones en las que, bajo el supuesto teórico de la unidad del texto constitucional, o de la *plenitud ideal de su capacidad normativa* a la que hace referencia MORESO (en BONORINO 2010: 91-94), se recurre a la interpretación de la Constitución en forma tal que se desconoce, ignora, minimiza, o diluye los conflictos, colisión o contradicciones teleológicas, axiológicas o políticas lógicamente incompatibles entre sí. Los casos de conflicto o contradicción material entre valores políticos que registran las proposiciones constitucionales se desconocen mediante la actividad interpretativa para minimizar la ambivalencia lógica en que incurre el constituyente. Si, por el contrario, *se supera el recurso al principio de unidad de la Constitución* y se admite que dos principios constitucionales son excluyentes en un caso concreto, *se reconoce la colisionabilidad* de dos proposiciones constitucionales, pero, en este caso, no hay garantía que los efectos del proceso interpretativo no dejen de constituir también una *sobreinterpretación constitucional* basada en los criterios valorativos, y no precisamente positivamente jurídicos, a partir del ejercicio de los operadores de la interpretación que pretenden que la ponderación es una herramienta objetiva y eficaz para eliminar la contradicción o colisión axiológica, política o proposicional.

⁸ Como parte de su comprensión del Estado constitucional y de la política constitucional indica Peter HÄBERLE (2003: 48-49, 53-55, 301-303) que *el pensamiento de las posibilidades* (Möglichkeitsdenken), *situado en el marco de la realidad y las necesidades, debe ser examinado de manera más central para la teoría constitucional de lo que ha sido hasta ahora*, por lo tanto, con mayor intensidad que el que se le otorga en comparación con el criterio de realidad y la prohibición del exceso (*übermaßverbot*). Precisa HÄBERLE que el pensamiento de las posibilidades se configura como una forma de pensamiento jurídico plural y opera como *un medio para mantener y crear la libertad de la comunidad, para lograr el equilibrio justo y razonable de los intereses, la conservación de la Constitución en el tiempo, el desarrollo de la res pública del ser humano y para el ser humano*. Complementariamente el propio HÄBERLE cita como complementario

proyecto de democracia cosmopolita arraigado en la metafísica racionalista ⁽⁹⁾, y al hacerlo niegan la contradicción de visiones o de valores diferentes que compiten por afirmar su hegemonía política. El propio carácter, sentido y existencia de un proyecto realmente democrático se edifica sobre el cimiento y reconocimiento de la naturaleza contingente entre visiones que difieren y que compiten entre sí. Porque el carácter diverso de la *diferencia* y de la *pluralidad* convive en el texto constitucional no puede negarse la naturaleza conflictiva y adversarial de los proyectos concurrentes, porque hacerlo también significa la negación de la esencia democrática que es base de la comunidad política prevista en la Constitución ⁽¹⁰⁾.

Por las razones apuntadas en los párrafos anteriores es necesario revisar la calidad constitucional de un régimen de distribución de competencias que, en nombre de la eficiencia o de la calificación tecnocrática, descuida, minimiza o reduce el rol que debe jugar el criterio de proscripción de la concentración de poder como núcleo y eje central de un Estado y de una

del pensamiento de las posibilidades el pensamiento de utopías tales como el *pensamiento de la esperanza* y el *principio de responsabilidad* de Ernst BLOCH y de Hans JONAS, respectivamente.

⁹ Si bien no existe un concepto único ni un modelo unívoco de democracia, el que se maneja en este ejercicio subraya el aspecto que proscribiera e interdicte la concentración o apropiación del poder, aun cuando el poder detentado hubiera sido asignado por la voluntad popular que, en un gobierno democrático es considerado el soberano, en vez de formas no republicanas para las que el poder tiene origen divino o eclesiástico. Sobre la diversidad de conceptos y modelos de democracia puede consultarse HELD (1987), o SARTORI (2003).

¹⁰ El carácter primariamente consensual de los textos constitucionales es en realidad sólo poco más que una presunción racional de armonía y de unidad integrada en un documento que resulta del acuerdo que se aprueba y al que llegan quienes lo elaboran. Más allá del acuerdo entre las partes que elaboran y que aprueban la Constitución el carácter consensual de la convención constitucional no puede desconocer la naturaleza innegablemente conflictiva de las diferentes y plurales racionalidades que alcanzan a inscribirse en el texto constitucional. El conflicto reaparece cuando las partes leen o, lo que es lo mismo, cuando cualquier lector lee y advierte en la Constitución, más allá de los acuerdos utilitaria y pragmáticamente convenidos por el constituyente, una parte de su identidad amenazada por la de otras con las que compite por un mayor grado de hegemonía conceptual. Porque la Constitución es más que sólo las proposiciones contenidas en su cuerpo, y porque sus sentidos se suturan secularmente en la cultura e identidad de quienes pertenecen a una comunidad histórica concreta, la Constitución en realidad es un fragmento en estado coloidal de la sociedad cuya realidad queda congelada mediante el lenguaje. Esta visión de la realidad política y constitucional es a lo que en su *En torno a lo político* Chantal MOUFFE (2011: 15-40) llama el *carácter confrontacional y agonista* de la vida política, cuya visión asume y comparte el autor. La Constitución, en este sentido, está continuamente en proceso de su propia invención a partir de los conflictos que no quedan conjurados con el exorcismo de los documentos constitucionales. Dicho en términos semejantes, Alain TOURAINE (2000: 282) señala que *lo que mide el carácter democrático de una sociedad no es la forma del consenso o participación que alcanza; es la calidad de las diferencias que reconoce, que maneja, la intensidad y la profundidad del diálogo entre experiencias personales y culturas diferentes entre sí y que son otras tantas respuestas, todas particulares y limitadas, a los mismos interrogantes generales.*

sociedad democráticos ⁽¹¹⁾. Obviarlo, desconocerlo, paliarlo, o mitigarlo, probablemente sea una política contemporizadora que amortigüe y tranquilice el clima político y académico facilitando una atmósfera favorable al holismo y al entendimiento pacífico del proyecto colectivo que recogen las Constituciones. El costo de esa perspectiva, sin embargo, consiste en la adopción de arreglos políticos basados en una racionalidad en cuyo nombre se transa y se oculta la desprotección concreta de valores y de principios esenciales de convivencia política ⁽¹²⁾ cuya hegemonía debiera tener la capacidad de enderezar el destino colectivo, de modos probablemente menos fáciles, pero innegablemente más exigentes, quizá más polémicos, y seguramente también más agónicamente humanos.

¹¹ PRZEWORSKI (1998: 70) previene en su *Democracia sustentable* que *una de las tareas distintivas de las instituciones democráticas es contrabalancear las concentraciones de poder* y que *para que la democracia no termine en una dictadura de facto, las instituciones democráticas deben dotar a los perdedores de instrumentos para reparar estos efectos*. La cuestión es, ante una situación medular como es la concentración de poder legislativo por el gobierno, ¿quiénes son los perdedores, y con qué instrumentos cabe dotarlos para reparar los efectos de una concentración fáctica de poder legislativo por el gobierno? Si el perdedor fuera el Congreso, o los partidos con presencia parlamentaria distintos al del partido que gobierna los instrumentos de reparación son los procedimientos de control, los mismos que deben usarse eficazmente para evitar la concentración de poder. Si, por otro lado, es cierto, como lo recuerda Claus OFFE (1990: 168) que en el Estado moderno los ciudadanos *se ven potencialmente amenazados por la fuerza y la coacción organizada estatalmente*, el perdedor más claro en contextos de concentración del poder es el conjunto de ciudadanos de la sociedad. En el supuesto, en efecto, que la concentración de poder en el Estado transgrede un axioma constitucionalmente elemental en la calidad del tipo de convivencia política en una sociedad determinada el perdedor es la sociedad sometida a niveles tales de apropiación del poder inconsistentes, contrarios e inconvenientes con la premisa teleológica sobre la que se acuerda, consiente o acepta la convivencia. ¿Cabría imaginar que la sociedad, en su condición de *perdedor* por el abuso del poder o por la intensidad concentrada de su uso por un órgano del Estado, sea compensada con algún tipo de bien material que equilibre el perjuicio que la afecta por el daño que se ocasiona o con el que se afecta la libertad de la ciudadanía? Pareciera que la concentración de poder no sólo debiera entenderse como una causal de invalidez de actos estatales sino que el mal uso del poder no admite compensación capaz de reparar un mal indeseable en la base misma de la vida política de la comunidad. De este modo entendió Platón el concepto de *tiranía* como el tipo de gobierno opuesto a la *monarquía* en particular, pero a cualquier otra forma corrupta de apropiación del poder por uno, por pocos o por muchos a expensas de la finalidad ética y de las virtudes política buscadas o preferidas en la agrupación de los individuos que conforman una comunidad. En nuestro medio politólogos como Sinesio López acuñan el concepto de *democradura* o *dictablanda* para definir modos de concentración simulada o encubierta del poder por el gobierno.

¹² Dar por sentado que los principios son supuestos axiomáticos o indiscutidos confiere el carácter de verdad presunta e indisputable a las bases de un régimen constitucional. Si, en efecto, el texto constitucional formula como base de la organización política de un país el carácter democrático del origen del poder, esta proposición contiene una axiología que supedita el resto de la organización constitucional a ese tipo supremo de ordenamiento. La diferencia la señala GUASTINI (1999: 161) cuando afirma que *en el ámbito de los principios constitucionales, hay algunos que (...) no pueden ser modificados, derogados o subvertidos de ninguna forma (legítima), estando sin más sustraídos a la revisión constitucional. Son estos los principios "supremos" del ordenamiento*. Será la adecuación a estos principios supremos lo que decida que una norma distinta (aun cuando tenga reconocimiento y exista formalmente), sea o no válida según que cumpla o no cumpla materialmente con la exigencia de adecuación a esta norma suprema (*op. cit.* pp. 383-385).

En consecuencia con el razonamiento anterior, el propósito de esta investigación será rescatar la valoración de esa característica políticamente medular en la organización de los Estados modernos en general, y del Estado peruano en particular, que es el *carácter y naturaleza de la opción democrática de los regímenes políticos*, cuyo rasgo distintivo esencial supone *la negación de la concentración de poder como forma antitética de la organización democrática* en el proyecto político de la colectividad ⁽¹³⁾. No dar por descontado que a cualquier diseño le corresponda la calificación de democrático por el mero hecho de su reconocimiento en el texto constitucional, a la vez que poner en valor y afirmar el sentido democrático que debe impregnar un régimen político, es un método y actitud de análisis conforme a los cuales se elevan los estándares de exigencia respecto de los arreglos en los que el régimen político opera como instrumento de los valores y principios políticos en cuyo nombre se funda el orden constitucional ⁽¹⁴⁾.

¹³ Como se adelantó en una nota anterior, los estudios clásicos contrastan los regímenes según el titular y el uso funcionalmente correcto según la finalidad del modelo optado. Clásicos como Platón y Aristóteles oponen los gobiernos monárquicos, aristocráticos y republicanos, con los tiránicos, oligárquicos y olocráticos. En términos modernos la antítesis de la opción presidencial sería el ejercicio tiránico del poder por quien comparativamente acapara o invade mayores competencias que las que corresponde al elenco de atribuciones que tiene asignadas en el texto constitucional. En su *Teoría de la democracia* dice SARTORI (2001: T. 1, 225) que *para establecer lo que es la democracia debemos también establecer lo que no es, o sea, lo que es la antítesis de la democracia*. En el *continuum* sobre formas del uso del poder el polo extremo que contradice las formas políticas democráticas es el grado más alto de concentración del poder donde quien lo detenta niega absolutamente el reconocimiento del origen popular del poder estatal (*ob. cit.*, p. 251). Si lo contrario a la democracia es la concentración del poder, según SARTORI, *cuando la dicotomía o la alternativa es «democracia o autocracia», la simetría es muy clara y difícil de evitar (...)* Precisamente porque se renuncia al principio autocrático, el axioma democrático es que el poder del hombre sobre el hombre sólo puede ser concedido por otros (...) Cualquiera otra cosa que la democracia pueda ser, o deba ser, si no es ésta —la antítesis exacta de la autocracia— no es democracia (*ob. cit.*, p. 258). De ello deduce SARTORI que *la democracia es un sistema en el que nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado* (*ob. cit.*, p. 259). De modo similar Barrington MOORE (2002: 587) indica que él concibe *el desarrollo de la democracia occidental como una larga lucha —inacabada, por supuesto— para alcanzar estos tres objetivos estrechamente interrelacionados: a) eliminar a los gobernantes arbitrarios, b) sustituir los regímenes arbitrarios por otros justos y racionales, y c) lograr que el pueblo participe en la constitución de los regímenes*.

¹⁴ Así como es innegable que existan casos en los que se invoca la necesidad pública o social para recurrir a los decretos de urgencia, o que éstos sean en efecto usados en modos que protegen los derechos de la comunidad, que son, de hecho, el argumento utilizado para reconocerle normativamente esta facultad al gobierno, es preciso revisar el alcance general y abstracto de dicha facultad en el diseño del modelo del régimen político peruano. De ahí que el objeto que se investiga es examinado, no a partir del análisis casuístico o concreto de la diversidad de decretos de urgencia dictados para definir, evaluar o medir cuánto de sus alcances son efectivamente beneficiosos a la sociedad, sino más bien el alcance relativo al principio medular que caracteriza a un régimen democrático como opuesto a formas autocráticas de concentración del poder. De modo similar al que cabe advertir que un gobierno dictatorial, tiránico o despótico puede dictar decretos que benefician de modo puntual a uno o más sectores de la sociedad, también cabe que un presidente de la república, correcta y válidamente elegido por el pueblo dicte decretos cuyo contenido suponga beneficios inconfundibles para el pueblo o para parte de él. El punto a investigar, por lo tanto, no es si, desde una perspectiva cualitativa, los decretos de urgencia suponen medidas materiales y contenidos dictados a favor del bienestar o de la libertad de la ciudadanía, sino si el mayor o menor volumen comparativo y el tipo de uso más o menos intensivo de uso de los decretos de urgencia se ajusta

El objetivo es documentar las formas y modos en los que, en nombre de la supuesta mayor *eficiencia técnica* de los gobiernos, el poder ejecutivo en el Perú está en un proceso de acumulación progresiva de poder legislativo a través del uso de opciones normativas de índole discrecional como ocurre, de manera singular, con la legislación a través de los decretos de urgencia ⁽¹⁵⁾. No es políticamente indiferente la manera en la que se distribuyen institucionalmente las cuotas de atribuciones y capacidad decisoria entre el gobierno y el parlamento, porque los modos en los que la distribución favorece alternativas de concentración, en particular si el ejercicio concentrado del poder no tiene como contrapartida mecanismos eficaces de control de la discrecionalidad con los que se ejercita el poder normativa, organizacional y funcionalmente acumulado ⁽¹⁶⁾, riñe frontalmente con el axioma medular de un Estado, sociedad y organización políticamente democrática ⁽¹⁷⁾.

al principio de *corrección funcional* y de *respeto a la competencia legislativa elemental* que, en el marco de un modelo democrático de gobierno, la Constitución le asigna al Congreso. No se trata pues de un estudio exegético del régimen político peruano, sino más bien uno de carácter heurístico en el que se asume un estándar de evaluación fundamentalmente teleológico y axiológico, a partir de una metodología empírica y supuestos fundamentalmente lógicos. Para alcanzar el objetivo de este ejercicio académico se ha diseñado una estrategia de investigación según la cual el modelo lógico se aplica según diversidad de escenarios políticos (intervencionismo/subsidiariedad, estabilidad o inestabilidad política o económica, o mayoría parlamentaria propia del partido de gobierno) y arreglos institucionales (uni o bicameralismo, y tipo de distrito electoral).

¹⁵ Pasar con ligereza por alto los efectos y consecuencias de minimizar arreglos organizacionales y normativos o proposicionales inherentemente contradictorios con la proscripción de la concentración del poder equivale a negar el propósito democrático originalmente pretendido. No cualquier arreglo organizacional o normativo, no obstante el sustento que pretenda dársele en nombre de modos institucionalmente más simétricos o eficientes en la relación entre los poderes del Estado, es afín a la finalidad y axiología democrática. Descuidar la necesaria congruencia del modelo con las premisas y axiomas políticos de los que parte su concepción es un grave error conceptual, porque pretende minimizar la calidad del ejercicio del poder que resultará cuando al abandonar el principio democrático aproxime a los operadores del poder al extremo polar del *continuum* que es el ejercicio autocrático del poder. La inclusión de proposiciones contradictorias en el texto constitucional es un signo de ambivalencia axiológica que rehúsa hacerse cargo de la inteligencia del propósito que se declara buscar. La ambigüedad que la ambivalente inclusión de pretensiones contradictorias genera termina negando, en último término, el principio democrático y derrotando de antemano el ideal en cuyo nombre se optó por una Constitución como cuerpo normativo con capacidad interdictora de usos no democráticos del poder. Perder de vista este alcance, por ignorancia y por descuido, es una manera de tener por perdida la primera de las batallas en contra de formas autocráticas en el ejercicio político del poder. No cualquier arreglo en materia de la definición del régimen político de un país es un arreglo compatible con los valores democráticos o, en el peor de los casos, lógicamente aceptable sin incurrir en contradicción con los principios que se declara esenciales de la constitución política de la comunidad.

¹⁶ Como puede advertirse en el Anexo 3 de esta introducción (tomado parcialmente del enlace http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/InfSiste_2013.nsf/C8CE491805E736C405257AF700743C6/A76CC10C8CCA467805257B560054516C?OpenDocument, y ajustado, con diferencias al criterio de períodos anuales de sesiones en vez del criterio fiscal o calendario en que se basa el enlace referido), con independencia de cuál sea la composición partidaria del Congreso en relación con el partido de gobierno, la disposición del Congreso para ejercitar la tarea de control sobre la legislación de urgencia dictada por el gobierno

En esta exploración, por lo tanto, se pretende poner a prueba la consistencia axiológica y constitucionalmente política del régimen democrático peruano, y de manera singular la dimensión legislativa del régimen que se expresa en el uso de la capacidad legislativa discrecional de que dispone el gobierno para dictar decretos de urgencia en diversidad de contextos históricos e institucionales. Se sostiene, en consecuencia, que la afirmación de la calidad democrática de un sistema de distribución y ejercicio funcional del poder, que se sustenta en la negación de la concentración del poder en general y del poder legislativo en particular, niega tipos de arreglos concesivos entre operadores de los poderes del Estado que en nombre de consensos o acuerdos mayoritarios diluyen la solidez de los valores y convicciones democráticas que deben conducir y preceder en la definición de la estructura orgánica del Estado.

es relativamente baja. En el período comprendido entre el año 2001 y el año 2016 sólo el 26 por ciento de los decretos de urgencia reciben dictamen de la Comisión de Constitución, y únicamente el 18 por ciento llega a formar parte de la agenda de debate del Pleno (lo cual no siempre llega a ocurrir y a concretarse en la aprobación de un acuerdo del Congreso). Habida cuenta de la tendencia generalizada a validar los decretos de urgencia, y a que sólo un porcentaje mínimo y escasamente significativo recibe dictamen negativo (3.96%), es posible afirmar que la tarea de control del uso de la potestad de dictar decretos de urgencia no es ejercitada propiamente con acuciosidad constitucional ni eficacia, **independientemente de la composición política del Congreso** (por lo tanto, se trataría de una deficiencia y dejadez equitativamente compartida tanto por los partidos de gobierno como por la oposición o minorías parlamentarias y, en este sentido, cabe afirmar que la dimensión del control sobre el uso de los decretos de urgencia por el Congreso es virtualmente inexistente, con el agravante que la tendencia muestra progresiva hacia el desuso como lo comprueba el hecho de que durante el período 2011-2016 desaparece por completo toda forma de control de potestades normativas). En particular si se tienen presentes los estudios en los que se reprocha el manejo deficiente de la capacidad normativa del gobierno como los de RUIZ MOLLEDA (2000 y 2010) y de BLUME ROCHA (2011). En un contexto de control insuficiente del uso de la potestad de dictar decretos de urgencia puede notarse con mayor recelo y alarma el efecto negativo que puede generar el abuso inadecuada e inconfiablemente incontrolado de la potestad normativa del gobierno en relación con este tipo de instrumentos excepcionales de política legislativa. Lo cual no hace sino confirmar la necesidad de contrastar los usos protagonizados por los gobiernos con la finalidad y axiología democrática que proclama el texto constitucional. Y a ello debe añadirse la cantidad de decretos de urgencia cuya declaratoria de inconstitucionalidad se declara fundada por el Tribunal Constitucional.

¹⁷ Si el principio de separación de poderes, cuya esencia se concreta en la interdicción o proscripción de la concentración del poder, tiene una dimensión ética en la organización democrática del Estado y de la sociedad, el tipo de régimen político es *una de las formas en las que el concepto de separación de poderes se cristaliza en la cultura organizacional de la sociedad política*. A este respecto es ilustrativa la perspectiva que, desde una perspectiva inconfundiblemente kantiana, Peter HÄBERLE (2000: 39-65) plantea la comprensión integral del texto constitucional dentro de la cultura subyacente de los pueblos cuya Constitución se lee, interpreta y aplica. Sin embargo, corresponde realizar el deslinde en relación con la comprensión del régimen político peruano como parte de la cultura que recepciona el texto constitucional, porque si bien es cierto existe una comprensión general uniforme del régimen político en la literatura constitucional, que no advierte la contradicción con el principio de separación de poderes, debe insistirse en que la forma secular en la que el poder ejecutivo asume cuotas extraordinarias de poder, y en singular de poder legislativo en el período objeto de esta investigación, sí configura una situación de amenaza contra el tipo democrático de organización del Estado y de la sociedad que pone bajo riesgo y peligro el ámbito de protección de las libertades ciudadanas.

Para alcanzar el objetivo señalado este ejercicio de exploración examina situaciones y arreglos institucionales que han regido como parte del modelo constitucional y político peruano, en los que el uso de los decretos de urgencia se ha llevado a cabo. El período que comprende desde 1980 al 2015 tiene la particularidad de compendiar alternativas de ingeniería constitucional cuyo funcionamiento permite observar efectos de distinto tipo y magnitud en el modelo político nacional. De modo tal que esta investigación no se agota en la sola medición o comprobación del uso de los decretos de urgencia en relación con otros usos estatales de la competencia legislativa, sino que se aspira a apreciar varios otros modos o contextos en los que se produce dicho uso, con la intención de encontrar diversos contextos en los que el mayor o menor uso se incentiva o se minimiza. Por esta razón, y debido a la históricamente apreciable riqueza de alternativas en los 35 años comprendidos desde 1980 hasta 2015, parte del estudio consiste en evaluar la intervención legislativa del gobierno según la pluralidad de algunas situaciones históricas y arreglos institucionales significativas.

Las situaciones y los arreglos entre los que se examinará los modos comparativamente más lesivos a la visión democrática del poder son los períodos de intervencionismo/subsidiariedad estatal, los períodos de estabilidad o crisis política y económica, la organización bicameral o unicameral del Congreso, el tipo de distrito electoral bajo el que se elige el Congreso, y los escenarios en los que el gobierno tiene mayoría parlamentaria propia o si carece de ella en un Congreso fragmentado. Todos son modos alternativos entre los que es posible distinguir opciones que favorezcan usos más intensivos de la facultad de expedir decretos de urgencia por el gobierno, porque el período bajo estudio pretende revisar el mayor o menor grado de desviación o distorsión democrática según como se advierta la mayor o menor intensidad de uso. Se ha excluido, dentro del período bajo examen, los episodios en los que ocurrió un quiebre en el régimen constitucional, esto es, el período que comprende entre abril y diciembre de 1992 ⁽¹⁸⁾.

¹⁸ Las situaciones y arreglos institucionales seleccionados tienen lugar todos bajo un régimen constitucional y, por ello, se presume su característica democrática en la medida que son formas que han funcionado bajo períodos no clasificables formalmente como cuestionablemente democráticos. La teleología y axiología democrática es asumida como inherente a todas y cada una de las situaciones y arreglos institucionales. Los desvíos o distorsiones se presentan, desde el punto de vista operativo, como excesos o formas abundantes de dictado de decretos de urgencia. No es objeto de esta investigación el análisis cualitativo del contenido de los decretos de urgencia ni su conveniencia ni propiedad política o constitucional.

La finalidad de contrastar diverso tipo de arreglos organizacionales es doble. En primer lugar, consiste en detectar cuáles son los que actúan como incentivo o, en cualquier caso, los que han tendido a favorecer mayores índices de uso de los decretos de urgencia durante su vigencia, para encontrar cuáles son los diseños y opciones de uso institucional en los que se verifica modos de afectación o negación del proyecto político democrático que define la opción por un régimen constitucionalmente acotado, y en los que, por lo tanto, existe mayor riesgo y peligro de modalidades de intervención normativa del poder ejecutivo a través de los decretos de urgencia que configuren formas de concentración de poder y de desprotección de la libertad del ciudadano.

En segundo lugar, la finalidad consiste en presentar un modo distinto de enfocar el estudio del uso de la potestad presidencial de dictar decretos de urgencia más allá de la persona a cargo del puesto presidencial. Es una forma de desmarcar el estudio de la facultad de legislar por el poder ejecutivo del sujeto que ocupa el papel de jefe de Estado y jefe de gobierno, como suele ocurrir en la corriente dominante de estudios cualitativos o doctrinarios sobre la materia ⁽¹⁹⁾, en especial los que analizan el régimen integrando el diseño con su ejecución práctica por los operadores de los procesos políticos. A propósito de este último tipo de análisis puede tomarse en cuenta el cuadro consignado en el Anexo 1 de esta introducción, con el que se deja constancia del perfil de uso de los decretos de urgencia por cada uno de los Presidentes de la República en los períodos que han ocupado el cargo presidencial dentro del término bajo estudio ⁽²⁰⁾.

¹⁹ El enfoque por el que se opta en esta investigación toma en consideración la percepción de que, independientemente de los contenidos de los decretos de urgencia, y el eventual beneficio que con ellos pueda favorecer a la sociedad en general o a sectores afectados de ella en singular, cabe entender que la concentración de competencias legislativas por sí misma representa una amenaza contra la finalidad y valores democráticos del régimen político, más allá de los eventuales beneficios que genere la expedición de pocos o muchos de los decretos de urgencia dictados. En efecto, cabe que un gobierno autocrático dicte muchas normas bajo el formato de decretos de urgencia cuyo efecto aporte y proporcione beneficios a la sociedad y a la ciudadanía. Lo que se cuestiona es que los usos de los decretos de urgencia formen parte de estilos políticos contrarios al principio de separación de poderes que es inherente a los regímenes democráticos, el mismo que contradice formas de concentración de poder que terminan constituyendo la afectación de los derechos y libertades políticos de la ciudadanía.

²⁰ En el cuadro y en el gráfico que se consigna en los Anexos 1 y 2 de la introducción es posible advertir los modos de organización de la potestad normativa del Estado en general, según el criterio de los mandatos personales de quienes se desempeñan como Presidentes de la República. Puede percibirse, por ejemplo, que los

Como puede verse de los planteamientos anteriores, la investigación que se presenta se basa en el cuestionamiento de la supuestamente incuestionable afinidad del régimen político con la axiología y la finalidad axiomáticamente democráticos que definen el núcleo del tipo de comunidad política que define la Constitución. Se da por descontado, en efecto, que no existe mayor impedimento conceptual cuando, en nombre de la gobernabilidad y de la conducción técnica del Estado, se facilite al gobierno la capacidad de concentrar atribuciones normativas normalmente reservadas al Congreso, sin que dicho arreglo constitucional haga mella en la naturaleza democrática del régimen de gobierno diseñado. El argumento principal que se presenta como materia de discusión es que no obstante cuál fuese el régimen político o la distribución de funciones que recoja positivamente nuestra Constitución, los modos en los que esa distribución tengan reconocimiento constitucional no son necesariamente justificables ni derivables del carácter democrático que tiene el uso del poder legislativo en un sistema que proscribiera la concentración del poder en cualquier tipo de instancia, sea estatal o privada ⁽²¹⁾.

presidentes que mayor cantidad de decretos de urgencia dictan dentro de su período son Fujimori, García y Paniagua, en ese orden, a partir del *ratio* de decretos de urgencia sobre el número de leyes mensualmente dictados, y Paniagua y Fujimori, tomando como referencia el ratio de decretos de urgencia sobre el número de decretos legislativos que se dictan mensualmente. Estos datos muestran que, con independencia a las distintas situaciones históricas o arreglos institucionales en los que la presidencia se desempeña, cada presidente se ha valido de los decretos de urgencia para atender discrecionalmente las dificultades o problemas especiales de las coyunturas enfrentados durante su período. El carácter crítico que confrontó el gobierno del presidente Paniagua, por ejemplo, no admite comparación con los de quienes lo precedieron, ni con los de quienes lo sucedieron, porque su rol consistió en proveer de un marco regulatorio amplio y profundo, capaz de desmontar el sistema articulado durante el régimen fujimorista a la vez que trazar, durante su transición, el camino de retorno a formas de gobierno democráticas con las que había sido negligente el régimen inmediatamente precedente.

Siendo inobjetable el hecho de que los usos de los instrumentos de dirección estatal y de elaboración de políticas públicas dependen definitivamente del estilo de gobierno de los actores u operadores de los procesos políticos, así como de la voluntad que hacen efectiva de modo preferencial de unos u otros, el reconocimiento de la capacidad explicativa del rol del titular de la Presidencia de la República no niega la posibilidad, capacidad y fuerza explicativa que tengan otros aspectos, factores o variables. El ejercicio que se pretende desarrollar en esta investigación reconoce este contexto, pero opta por enfocar otras oportunidades de análisis. En último término la capacidad explicativa de la pluralidad de factores o aspectos respecto a qué influencia en mayor o en menor grado, de manera singular, formas de concentración de poder legislativo en los procesos políticos que se desarrollan en el régimen de gobierno peruano será materia de otro ejercicio cuyos alcances no incluyen y exceden las pretensiones que abarcan y se enfocan en esta tesis.

²¹ Por el enfoque que se adopta en este ejercicio, se elude explícitamente la discusión relativa al reconocimiento de modos aceptados como democráticos en otras latitudes o espacios históricos en razón a la normalización constitucional de las potestades normativas del gobierno que, ciertamente, pueden constituir falacias (argumentos *ad baculum*, o *ad verecundiam*). El esfuerzo no consiste en medir la validez democrática del régimen político peruano en función de los modelos constitucionales de otros países, sean europeos, asiáticos, americanos o africanos, sino en obtener información sobre contextos históricos y normativos que facilitan usos

Si este razonamiento es correcto la sola presencia de proposiciones de un tipo de régimen político en el texto constitucional no asegura que la distribución de funciones de ese régimen sea lógicamente consistente, argumentativamente coherente ni políticamente conveniente para asegurar la naturaleza democrática hacia la que debe dirigirse la organización política de la comunidad. Inversamente, si la finalidad política de la Constitución es generar la atmósfera de libertad necesaria para que el poder no oprima sino que asegure el desarrollo humano de la comunidad, la afirmación de dicha finalidad política debe excluir y expulsar del canon constitucional formas de régimen político que niegan, reducen, minimizan o afectan negativamente las posibilidades del ciudadano que significan conflicto con el ideal democrático al que la sociedad política aspira.

Si al final de este esfuerzo se consigue advertir que el régimen político peruano en general, y de modo singular que el tipo de distribución de la potestad legislativa entre el poder ejecutivo y el Congreso que se concreta en el *decree power*, o facultad discrecional de legislar por *decretos de urgencia*, son modos de concentración del poder que riñen con el principio central del modelo democrático en que según nuestra Constitución se basa el Estado y la sociedad peruanos, el propósito de esta investigación habrá quedado razonablemente cumplido ⁽²²⁾. La pregunta central de este ejercicio es cuáles son los tipos de situaciones o arreglos normativos entre los que se practica este estudio que con mayor intensidad aproximan al régimen político peruano a usos concentrados del poder legislativo en forma tal que generen más riesgos contrarios al carácter democrático del modelo político peruano y, en consecuencia, también mayor amenaza potencial contra las libertades y derechos ciudadanos.

más intensivos de concentración del poder legislativo por el gobierno que, potencialmente, configuran modalidades riesgosas de desprotección de la libertad y de los derechos ciudadanos.

²² Recuérdese, como lo hacía VILLARÁN (1998: 685-686), que ya a inicios del siglo XX se advertía que el parlamento aceptaba de buena gana que fuera el gobierno el que tuviera la iniciativa legislativa sobre iniciativas legislativas de trascendencia. VILLARÁN (*loc. cit.*) menciona en sus lecciones de derecho constitucional el año 1916 que *el Presidente resulta ser el líder de la actividad legislativa del país*. Cien años después, el liderazgo que alguna vez se expresó a través del derecho de iniciativa legislativa del gobierno, parece haberse convertido en la invasión considerable del gobierno en el dominio legislativo a través del uso discrecional de la competencia de dictar decretos de urgencia, lo cual se precipita tanto a partir del reconocimiento constitucional de esa atribución, con la normalización en el uso intensivo de ésta por el gobierno, como con las insuficiencias en el ejercicio de la competencia de control a cargo del Congreso. El grado en que este peligro o amenaza equivalga a la negación del principio de organización democrática del poder será una consecuencia posible a la que se llegue luego de concluida esta investigación.

La contribución o aporte que espera entregarse, finalmente, es la presentación de la diversidad de escenarios y de arreglos normativos institucionales que inducen, facilitan o promueven con mayor intensidad usos inconsistentes, incoherentes e inconvenientes para la materialización de una constitucionalidad material y efectivamente más democrática que la que reconoce el documento constitucional y que la que formalmente está dispuesta a reconocer la doctrina constitucional. Ganar con la información que se espera aportar debe servir como alerta para propuestas de reforma que optimicen la afinidad de la organización política con los ideales democráticos que nuestra Constitución reconoce. En un escenario menos amplio, sin embargo, el presente ejercicio habrá cumplido con creces las expectativas con la que se lo inició y desarrolló si sirve como material de discusión sobre la conveniencia y límites de *lege ferenda* que debe integrarse para el mejor servicio de los decretos de urgencia en la atención de las necesidades colectivas de nuestra comunidad.

Después de todo va con la esencia de la experiencia de estudio partir del supuesto que la verdad es siempre un proceso indeterminado e interminable de aproximaciones en el que la diversidad de puntos de vista contribuyen y acercan a la luminosidad del objeto que se pretende conocer y este es sólo un ejercicio lúdico para la mente inquieta que se impone desafíos y retos de índole académica con muchas posibilidades de aportar en la comprensión sobre el ejercicio del poder político por el gobierno y el Congreso.

ANEXO 1

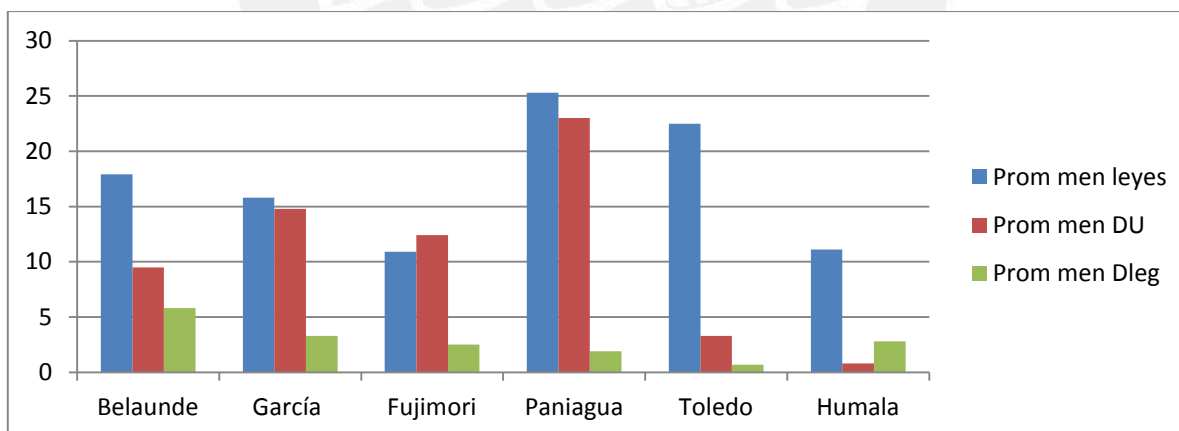
PRODUCCIÓN NORMATIVA SEGÚN TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ⁽²³⁾

	Belaunde	García	Fujimori	Paniagua	Toledo	Humala	TOTAL	PRM
Meses gbno.	60	120	120	7	60	51	418	
Leyes	1072	1894	1307	177	1350	566	6366	15.2
D. Urgencia	570	1773	1482	175	198	43	4241	10.1
D. Legislativos	348	397	296	13	42	144	1240	2.9
Prom. Leyes	17.9	15.8	10.9	25.3	22.5	11.1		17.2
Prom. DU	9.5	14.8	12.4	25	3.3	0.8		10.9
Prom. D. Leg.	5.8	3.3	2.5	1.9	0.7	2.8		2.8
Ratio DU/Ley	0.53	0.94	1.13	0.9	0.15	0.08		0.64
Ratio DU/Dlg	1.64	4.47	5	13.5	4.7	0.3		4.9

Fuente: Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano. Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ. Archivo Digital de la Legislación del Perú. Compilación de Decretos Supremos por Manuel Castañeda
Elaboración propia.

ANEXO 2

PROMEDIOS MENSUALES DE LEYES, DECRETOS DE URGENCIA Y DECRETOS LEGISLATIVOS POR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



²³ Las columnas comprenden la relación de presidentes de la República y agregan los volúmenes de normas producidos independientemente del momento en que tiene lugar la ocupación del mandato presidencial, las condiciones históricas que afectan el desempeño de la función presidencial, o los distintos tipos de entornos normativos o institucionales que definen la posibilidad o requisitos de uso de la potestad normativa por el presidente de la República.

ANEXO 3

CONTROL DE REGULARIDAD SOBRE LOS DECRETOS DE URGENCIA

<i>Período</i>	<i>DU dictados</i>	<i>DU derogados</i>			<i>Dictamen de incumplimiento de requisitos</i>
		<i>Iniciativa Legislativa</i>	<i>Control de potestades</i>	<i>Tribunal constitucional</i>	
<i>2001-2006</i>	198	2 (1%)	7 (3.5%)		23 (11.6%)
<i>2006-2011</i>	383	1 (0.26%)		4 (1.04%)	2 (0.52%)
<i>2011-2016</i>	51				
<i>(*) TOTAL</i>	632	3⁽¹⁾ (0.47%)	7⁽²⁾ (1.1%)	4⁽³⁾ (0.63%)	25⁽⁴⁾ (3.96%)

(*) Datos al 12 de abril del 2016. La relación de DU derogados no incluye los que quedan sin efecto mediante las Leyes 29477, 29563 y 29629, que depuran el espectro normativo en razón a la extinción o agotamiento de su capacidad normativa, como consecuencia de la evaluación que realiza la Comisión creada con ese fin. Esta Comisión actuó efectivamente durante el período 2006-2011, pero durante el período 2011-2016 no ha emitido dictamen alguno respecto del trabajo pendiente y aún inconcluso.

(1) Leyes 28077 y 27540 (período 2001-2006); y Ley 29743 (período 2006-2011)

(2) Ley 28111; Leyes 28743, 28471 y 28402; y Leyes 29039, 28967 y 28902, en el período 2001-2006

(3) DU 025-2008; DU 061-2010; y DU 001-2011, 002-2011, dentro del período 2006-2011

(4) Se trata de dictámenes que no llegaron a debatirse en el Pleno dentro del proceso de control de potestades normativas, que comprende el pronunciamiento respecto de los DUs 007-2002; DUs 040-2002, 049-2002, 059-2002, 060-2002 y 003-2003; DU 023-2003; DUs 009-2004, 002-2005, 003-2005, 013-2005 y 016-2005; DUs 021-2005, 030-2005, 031-2005, 034-2005, 035-2005, 002-2006, 003-2006, 004-2006, 012-2006, 013-2006 y 017-2006 (dentro del período 2001-2006); y DUs 004-2007 y 013-2007 (dentro del período 2006-2011)

Fuente: Diario Oficial “El Peruano”, Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ, Grupo Funcional Sistematización de Informes y Opiniones del Congreso, y Área de Relatoría y Agenda del Congreso.

Elaboración: propia

CAPÍTULO I

 EL MODELO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA
 EN EL RÉGIMEN SEMIPARLAMENTARIO ⁽²⁴⁾ DEL PERÚ

Quando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, porque se puede temer que el Monarca o el Senado promulgue leyes tiránicas, para hacerlas cumplir tiránicamente.

El espíritu de las leyes, Montesquieu

Artículo 29º.- Ninguno de los tres Poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos.

Constitución de 1823

En este primer capítulo se plantea el alcance y enfoque que esta investigación privilegia para examinar los efectos que el reconocimiento y uso de la facultad de dictar *decretos de urgencia* tiene en el régimen de relaciones entre el parlamento y el gobierno, en el marco del principio de

²⁴ Es necesario anticipar que la calificación del régimen político peruano como *semiparlamentario* (no *semipresidencial*, que es un tipo significativamente distinto al régimen que diferencia al Perú de países como Francia, Finlandia, o Portugal, por ejemplo) tiene una función eminentemente propedéutica en relación con el fin y objetivos de esta investigación. El propósito al que se circunscribe y que acota esta investigación es observar usos normativos dentro de situaciones y arreglos normativos que concurren y favorecen con mayor intensidad la concentración distorsiva de poder en el régimen político peruano; no lo es discutir cuál es la designación que mejor califica el tipo de régimen diseñado por el constituyente, ni en qué tipo de régimen se transforma dicho diseño con el uso efectivo que le dan quienes lo operan en el proceso histórico. La función que cumple en este trabajo la designación o calificación del régimen peruano está asociada a la necesidad de ubicar el principio de separación de poderes como característica inherente a los regímenes democráticos o afines a éstos. Los diseños conforme a los cuales los poderes estatales se confunden y concentran configurarían, en este sentido, una distorsión del objetivo democrático según el cual se distinguen las competencias entre los órganos estatales. Por esta razón, el diseño de regímenes híbridos como podrían serlo los *semiparlamentarios* (también designables como *presidencial-parlamentarios*, o de *presidencialismo parlamentario*) contienen potencialmente riesgos para la concentración de funciones estatales en uno solo de los órganos.

Valga esta nota como adelanto, además, para especificar que, según la posición adoptada por el autor, el tipo de régimen político del Perú no es consecuencia sólo del esquema de distribución de competencias legislativas entre el gobierno y el Congreso, sino de las competencias legislativas además de las no legislativas, conforme a la metodología que introducen SHUGART Y CAREY (1992). En este mismo contexto los tipos híbridos pueden encubrir bajo el manto normativo formas distorsivas de concentración del poder según las cuales el Presidente de la República, independientemente de la persona que ocupa el cargo, es una posición cuyo rol está afectado o marcado con opciones de uso contrarias al principio de separación de poderes, y por esta razón es posible advertir en el régimen político peruano un tipo de organización del poder estatal que, a la vez que riñe con una dirección democrática del Estado, también representa potencialmente un serio peligro contra la protección de los derechos y libertades del ciudadano.

separación de poderes que reconoce, como parte del modelo de *democracia representativa* que consagra y reconoce nuestra Constitución política ⁽²⁵⁾. El objeto es indagar en las proposiciones contenidas en el texto constitucional desde la perspectiva del modelo lógico que ella define y del que de ella se deduce.

Optar por esta perspectiva tiene como consecuencia el aislamiento metodológico de implicancias empíricas ajenas al carácter abstracto que es esencial a todo modelo lógico. Este aislamiento tiene un propósito expositivo y temporal, que luego se pretenderá eliminar cuando en capítulos posteriores se contraste los alcances del modelo con el uso histórica y efectivamente empírico que los diversos operadores del modelo han realizado en el período de 1980 a 2015 que es materia de la investigación.

Este capítulo comprende, por lo tanto, la presentación del modelo lógico del régimen político, el desarrollo de la racionalidad lógica derivada del principio central de separación de poderes inherente al modelo democrático, y la presentación de los diversos planteamientos doctrinarios sobre el tipo de régimen político peruano ⁽²⁶⁾.

²⁵ Es importante precisar la distinción entre los conceptos de *división* y *separación* de poderes. Señala en su *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia* FERRAJOLI (2011: T. 2, p. 196) que es la *última norma de reconocimiento de la democracia constitucional*, cuyo fundamento *no es la interdependencia entre los distintos sujetos que ejercen el mismo poder, sino por el contrario la recíproca independencia entre poderes basados en fuentes de legitimación distintas*. En el caso de la separación funcional, dice Ferrajoli, *se excluye que actos instrumentales de los actos preceptivos con los que se ejerce la función de la que se predica la separación sean realizados por los titulares de otra función*. En este supuesto de separación funcional se encuentra el caso de usos generalizados (y por lo tanto irregulares, abusivos e inconstitucionales) del poder legislativo por el gobierno en razón tanto de una *distribución preceptivamente permitida* en el texto constitucional como por *usos de la competencia legislativa privados o exentos de control eficaz*. En este sentido, según lo definió el propio FERRAJOLI en la obra citada (2011: T. 1, 817) hablar de *división entre poderes* designa *separación de funciones* entre distintas instituciones de forma que lo que le corresponde a una quede excluido de la otra. La separación de poderes, según FERRAJOLI, *designa, consiguientemente, la incompatibilidad de unas funciones con otras en manos de un mismo sujeto* (2011: T. 1, 819-820). Desde el punto de vista formal la cuestión, en regímenes políticamente híbridos como el régimen peruano al que un sector de la doctrina califica como semipresidencial o semiparlamentario, será determinar si el carácter colegislativo que se reconoce a los poderes legislativo y judicial (es decir, al parlamento y al gobierno) configura una situación de concentración material de poder sustancialmente incompatible con el principio de separación de poderes que garantiza el carácter constitucionalmente democrático de un régimen político que contradice la concentración de poder.

²⁶ Si bien es cierto cabe que esta perspectiva o constituya, o se perciba, como una alternativa rígida, o emparentada con concepciones clásicas sobre la doctrina o teoría de la separación de poderes, tiene la virtud de contrastar los usos con los principios inherentes al modelo, más allá de las ventajas o utilidad que los reacomodos ofrecen como expectativas ventajosas a los operadores del régimen. Optar por el enfoque lógico del modelo tiene, contrariamente, la ventaja de medir y contrastar con mayor rigor las consecuencias que genera el apartamiento de

1.1 El modelo constitucional y el objeto de la investigación

La Constitución contiene un conjunto de reglas y principios con los que se pretende definir y garantizar algún tipo de orden en la comunidad. Si bien las reglas están dirigidas a los sujetos que conviven en la misma sociedad bajo un mismo Estado y régimen hegemónico o de dominio (sujetos que operan las reglas y principios conforme a intereses tácticos o según su entendimiento de los valores políticos a los que sirven las convenciones contenidas en la Constitución), también es factible emprender el análisis de dichas reglas y principios desde la pretensión de una perspectiva eminentemente lógica, ahistórica, con el propósito de verificar el grado de consistencia al que pueden aspirar los operadores de sus normas ⁽²⁷⁾.

A partir del modelamiento de las proposiciones contenidas en el cuerpo constitucional, el análisis lógico permite, en este sentido, definir los límites de la racionalidad constitucional y, por lo mismo, el grado de laxitud que pueda afectar la interpretación y aplicación de su contenido en la interacción concreta de los actores en el mundo real. Recurrir a la abstracción de la realidad mediante el *modelamiento* o *modelización* del lenguaje constitucional no importa el desconocimiento del carácter contradictorio o ambivalente de la experiencia humana. Precisamente porque la ambivalencia y la contradicción no quedan excluidas como parte de la experiencia personal y colectiva es que es metodológicamente conveniente distinguir, y aislar, la *experiencia* del *modelo*. Modelar es una técnica y recurso heurístico cuya propiedad más importante es advertir los puntos inobservados de la inconsistencia en la vida política y también en el discurso y la operación del sistema jurídico ⁽²⁸⁾.

la versión primitiva en la organización del poder según las distintas funciones y competencias reconocidas a los tres principales órganos del Estado.

²⁷ De modo que se precise el alcance del concepto de modelo que se maneja en este ejercicio de investigación, es pertinente distinguir el aspecto analítico o lógico del propiamente operativo. La dimensión analítica o lógica del modelo tiene naturaleza ideal. La dimensión operativa es la que se refiere a la aplicación y utilización del régimen de acuerdo al criterio utilitario de los operadores de los procesos organizacionales, así como a los modos en los que la literatura argumenta y justifica el funcionamiento efectivo del diseño institucional. El análisis lógico que se realiza se abstrae del aspecto instrumental, sea de carácter operativo o funcional. El propósito de esta opción se sustenta en la *claridad* que aporta sobre la *consistencia* de modos de organización con los *valores* y *finalidad* que debe lógicamente desprenderse de las convicciones y creencias que se recogen en un documento de índole normativa como lo es la Constitución política del Perú.

²⁸ Como lo señala BADIOU (2009: 47) en tanto *objeto artificial (...), el modelo es controlable, y su transparencia teórica está ligada al hecho de que está íntegramente montado de manera tal que la opacidad atribuible a lo real está ausente.*

Todo modelo válidamente estructurado consiste en una secuencia de razonamientos que satisface las reglas del conjunto cuyos elementos son arbitrariamente definidos o seleccionados en funciones también atribuidas dentro del dominio del modelo. La realidad se resiste a su reducción en un modelo, y de manera particular la realidad en la que está comprometida la vida emocional o afectiva y los intereses humanos de los personajes cuya conducta o productos son aislados deliberadamente para constituir un modelo lógico.

La propiedad y valor del modelamiento es el poder de análisis que facilita sobre un conjunto de objetos y de proposiciones sobre ellos. Los distintos niveles de abstracción con que se diseña o construye el modelo no dejan de tener un componente efectivo de artificialidad, pero lo que de artificial tiene toda abstracción se convierte en un dato importante para contrastarlo con una realidad de otra manera inaprehensible en el fluido incontrolable de su multiplicidad.

De otra parte, no puede negarse que la argumentación y crítica sobre la arbitrariedad, en algún grado presente en todo modelo, no deja a su vez de constituir y ser parte de un modelo igualmente abstracto (aunque no explicitado, o formalmente ignorado, y por lo tanto usado en el marco de debilidades lógicas de las que no se tiene consciencia) en sus premisas ni en el conjunto cerrado de objetos o de proposiciones desde las cuales se articula la confrontación crítica a los modelos cuya existencia formal y explícita se contradice o cuestiona.

El análisis de la realidad es forzosamente una simplificación de su naturaleza compleja. Toda pretensión de conocerla a partir de datos puntualmente seleccionados resulta, también inevitablemente, incompleta. Los modelos reconocen esta dificultad y optan por la definición de aspectos de un dominio de análisis dentro del cual se explora la consistencia lógica de las variables involucradas, suspendiendo en un paréntesis ficcional una realidad fundamentalmente mental y analítica, alejada provisionalmente del sustrato histórico, humano y empírico, que desde la que el modelo constitucional crea la abstracción en la que discurre.

En el caso del estudio del modelo inherente al proyecto político contenido en una Constitución, consecuentemente, cabe definirlo a partir de la razón de ser del sentido y propósito de preferir contar con una Constitución como instrumento que garantiza una visión y una forma de vida para la comunidad que opta por tenerla a vivir sin ella ⁽²⁹⁾. Si el objeto de los regímenes políticos es quedar definidos por una Constitución ello obedece a que se confía en ella el núcleo y conjunto de fines y valores esenciales que la comunidad preserva para regular tanto el uso del poder del Estado como las relaciones entre la autoridad que usufructúa el poder y los ciudadanos que conviven bajo el mismo Estado. Por lo tanto, dado que el propósito inherente a una Constitución es enmarcar la teleología y axiología colectiva en el proyecto político de una sociedad, el estudio de las proposiciones contenidas en sus declaraciones permite acceder a los propósitos y valores cuya salvaguarda y protección pretenden resguardarse como consecuencia de la comprensión del sentido que ellos tienen. El estudio del modelo del que queda constancia en la Constitución deja constancia de las garantías efectivas que se reconocen respecto a los límites del poder estatal, a los mecanismos que previenen la concentración del poder y, por lo tanto, al marco que garantice la protección de la libertad del ciudadano frente a los usos excesivos o arbitrarios del poder. En este sentido las proposiciones que la Constitución declara contienen el modelo del proyecto político y de la flexibilidad con la que la Constitución se diseñe, se interprete y se aplique se deducen formas afines o contrarias a la razón de ser del propio modelo en cuyo nombre se define una axiología o teleología política ⁽³⁰⁾.

²⁹ La calidad constitucional de un régimen político tiene una *dimensión sustantiva indispensable e irreductible*. Lo esencial de un régimen constitucional es el principio sustancial de que su texto garantiza el espacio intangible de las libertades del ciudadano que se concreta en los límites que la dimensión programática o procedimental incluye en el mismo texto. Lo sustantiva o sustancialmente constitucional es la garantía que contiene contra la expansión e invasión del poder contrarios al conjunto nuclear de libertades ciudadanas. De ahí que el tipo de organización política que se registra en la sección programática u orgánica del texto constitucional no sea indiferente del axioma inconfundible de una democracia constitucional. Los regímenes políticos no son instrumentalmente indiferentes respecto del aspecto sustancial del proyecto teleológico y axiológico al que obedece una constitución democrática. En la medida que la sección programática u organizacional que define el régimen político de un país no sea permeable a la dimensión sustantiva del proyecto democrático de una Constitución no hay modo que el ciudadano quede efectivamente protegido frente a usos arbitrarios del poder y a formas de concentración que contradicen la esencia de un régimen democrático.

³⁰ En este estudio se aspira a prestar especial cuidado a las consecuencias que resultan de la desatención y ligerezas en la ingeniería de los textos constitucionales, cuyas proposiciones definen el régimen político de un país determinado. En este sentido se cuida de tomar distancia especial respecto del tipo de régimen político que contiene la Constitución, porque los fines y los valores políticos exigen mínimos importantes a los cuales sujetarse para evitar que la ambivalencia de arreglos favorezcan, propicien, permitan o incentiven formas de concentración

De ahí que si la finalidad de una Constitución es la afirmación de un *proyecto políticamente democrático* y la proscripción de modos autoritarios o autocráticos en los que el gobierno concentra el poder y excluye al individuo de la determinación autónoma de su destino colectivo, el régimen de gobierno deba guardar grados elementales de *consistencia* con dicha finalidad. Es igual que la concentración de poder esté en manos de un sujeto, un partido, o un órgano: el resultado de la concentración sesga y distorsiona el propósito constitucional en perjuicio del proyecto democrático según el cual el titular del poder es el pueblo, cuyos representantes cuidan de la vigencia de este precepto central y crítico de vida en común.

Es cierto que la maximización del aspecto lógico del modelo democrático representa un costo conceptual importante, en la medida que la flexibilidad con la que se comprenda la calidad de la dimensión democrática del modelo político afectará la aceptación de prácticas excluibles del carácter democrático en el uso del poder por los operadores de las instituciones constitucionales. Optar, sin embargo, por la exploración y análisis del aspecto lógico del modelo tiene como ventaja la explotación de la naturaleza *sustantiva* del carácter popular del origen del poder, a la vez que la *optimización* del valor interdictor que, en el modelo democrático, rechaza y repele las formas de concentración del poder contrarias a la organización del Estado y de las instituciones que se fundan en el principio de la separación de poderes como garantía en la protección de la libertad del ciudadano, a la vez que de la negación de usos hegemónicos, arbitrarios y facciosos del poder por sectores parciales de la sociedad.

El objeto en esta investigación es examinar los conceptos y categorías constitucionales relacionadas con el régimen político peruano y el uso del poder legislativo por los órganos del Estado nacional, en particular por el gobierno, para establecer el grado de congruencia de las reglas que definen dicho régimen y, por lo tanto, los niveles de ambigüedad o de arbitrariedad

del poder, independientemente de las construcciones que la doctrina y la historia hayan justificado de manera generalizada o dominante en el pensamiento jurídico o político. Porque la ambigüedad del diseño constitucional favorece usos contrarios a la finalidad y valores políticos que se aspira a alcanzar es posible encontrar en los textos constitucionales arreglos de diseño contradictorios con el sentido y con la existencia de una Constitución. Puede verse, de esta manera, que el esfuerzo de esta investigación consiste en poner a prueba la consistencia lógica del régimen político peruano con el núcleo esencialmente democrático de los fines y de los valores en los que se basa el modelo constitucional.

que potencialmente afectan a la ciudadanía y a la autoridad, cuando se advierte la presencia de antinomias lógicas en la definición de su diseño cuya existencia o presencia favorece la ambigüedad y la ambivalencia del proyecto político y, por lo tanto, también de usos contrarios a los fines y valores que justifican la Constitución y los principios en cuyo nombre se la adopta.

El propósito final de esta indagación es determinar la capacidad efectiva que puede tener el ciudadano de contar con un régimen seguro y lógico de orden político en el que pueda usar, aplicar, desempeñar y gozar confiablemente los diversos aspectos de su libertad gracias, principalmente, a la manera en la que el *régimen semiparlamentario* hace suya la *separación de poderes* entre las funciones a cargo de los órganos estatales, en particular a partir del uso de las atribuciones legislativas del Congreso y del gobierno ⁽³¹⁾, que se deducen de la vigencia del *principio representativo de la voluntad popular* que contribuye en la *calidad política* de un sistema democrático ⁽³²⁾.

³¹ Dentro de la perspectiva *operacional* del modelo político peruano (por lo tanto en una perspectiva distinta a la del modelo *analítico o lógico*), recordaba Pedro PLANAS (2001: 113-193) que la identidad *separación de poderes y democracia* es incorrecta, en cuanto afecta, particularmente, a los regímenes parlamentarios. Sin embargo, sea que el régimen de gobierno se plantee como *coordinación* o como *integración* funcional entre Congreso y gobierno, la *flexibilidad de la separación*, o la *separación flexible*, que se basa en el reconocimiento de la *colaboración* entre Congreso y gobierno a través de las relaciones articuladas con el gabinete, puede configurar un arreglo institucionalmente ventajoso en regímenes políticos como los latinoamericanos que aún no se termina de aprovechar plenamente. En el extremo opuesto del sistema, sin embargo, debe reconocerse el peligro, la debilidad y la amenaza de esa flexibilidad funcional, porque es una *oportunidad para el abuso o el exceso* en casos en los que, como ocurre con las potestades normativas del gobierno, no operan los mecanismos de revisión o de control sobre los usos normativos del gobierno por el Congreso.

³² La cuestión de la *calidad de la democracia*, y de los diversos conceptos o modelos de democracia, es siempre elusiva, y en este trabajo no puede abordarse. Baste sólo con dar cuenta que el efecto del apartamiento del *principio de separación de poderes* no es indiferente respecto del ensanchamiento de posibilidades de los operadores de apoderarse, intensa o masivamente, de espacios estatales que, en ausencia de mecanismos eficientes de *accountability*, puede acercarse peligrosamente a altos niveles de negación o de eliminación de la capacidad representativa del régimen democrático. El fortalecimiento unilateral de la dimensión de *eficiencia* del régimen de gobierno puede desequilibrar la dimensión *representativa* de la vida y de la comunidad política. Para que el régimen de gobierno preserve la virtud democrática a la que sirve es necesario que sus operadores mantengan alineamiento con una regla elemental y central de la vida, el Estado y la sociedad modernos: evitar cualquier forma de concentración de poder que acerque el régimen a las formas autocráticas y absolutistas contra las que se rebeló la ilustración. Si bien las exigencias de la eficiencia estatal pueden *explicar* la concentración funcional de la potestad legislativa en el gobierno, la concentración en sí misma *no es justificable* en el marco de un régimen democrático en el que existe un marco visible de protección de la libertad del ciudadano. Sobre la cuestión de la calidad de la democracia puede revisarse *The quality of democracy. Theory and applications*, editado por Guillermo O'DONNELL, Jorge VARGAS CULLEL, y Osvaldo IAZZETTA (2004), y *Assessing the quality of democracy*, editado por Larry DIAMOND y Leonardo MORLINO (2005).

Dado el carácter básicamente heurístico de este propósito será necesario adoptar un criterio basado en la *simplicidad* de las categorías (³³). La simplicidad se define en función de la menor capacidad de inclusión de los hechos bajo el supuesto normativo que permiten contar con una definición *completa* nuclear y esencial (³⁴) con el menor número de supuestos y elementos posibles para cumplir, exigentemente, con mínimos satisfactorios de sentido. Por esta razón, para comprender y abordar la complejidad de la realidad, en la inaprehensible e incontrolable diversidad de su plenitud, se aísla un conjunto de características que condicionarán, a partir de razonamientos contenidos en proposiciones demostrablemente válidas, los alcances del análisis

³³ La elaboración de un *modelo* importa una *opción epistemológica* que asume la necesidad de poner entre paréntesis la realidad (en este caso política) para estudiar el comportamiento de variables que se selecciona en un tipo de análisis simplificado de la realidad precisamente para examinar de cerca los rasgos de ella en los que se focaliza el interés del estudio. El objeto de la modelización de una realidad como la política no es confirmar el comportamiento de las variables cuya relación se selecciona sino proporcionar herramientas para su escrutinio. Desde una perspectiva fenomenológica *simplicidad*, en este contexto, equivale a recurrir a la idealización y reducción de la compleja pluralidad de la realidad a un modelo en el que la diversidad de la realidad se aísla nominalmente según la definición que de ella se construya y se suspenda formalmente su existencia para los solos efectos de la investigación teórica. Los modelos lógicos exilian del plano ideal o eidético en que operan y funcionan al sujeto del mundo de la vida mientras se teoriza. Luego la teoría deja su paso a la comprobación empírica revisando el comportamiento de la experiencia en la que los sujetos retornan del exilio y asumen el protagonismo del que se los privó. El espacio lógico de la formalización previo a la obtención de evidencia en el ámbito de la experiencia integra lo que HUSSERL llamaba la *noción* o el *dominio apofántico*, esto es, el conjunto de proposiciones que deben probarse en la investigación en base a evidencia fáctica. Sobre el alcance de la perspectiva fenomenológica puede revisarse *El exilio del sujeto. Mitos modernos y posmodernos*, de Rosemary RIZO-PATRÓN DE LERNER (2015: 201-238)

³⁴ No obstante que el criterio de *completud* o *complejidad* se integra en un sistema axiomático de proposiciones como si se tratara de una multiplicidad idealmente definida en un conjunto cerrado y autosuficiente, debe repararse que se trata de un artificio y, por lo tanto, es sólo contingente y relativamente definido. Lo que de contingente es inherente a un modelo supuestamente completo supone, por lo tanto, la existencia de inconsistencias porque no obstante ser artificialmente completo es realmente abierto a aspectos o elementos de la realidad que no llegan a asimilarse en el modelo.

El concepto de *completud* o *complejidad* de una definición lo tomo de manera referencial, en primer término del artículo de Jairo José DA SILVA, *Husserl's two notions of completeness. Husserl and Hilbert on completeness and imaginary elements in mathematics*, capturado el 1 de Julio del 2015 en el link <http://logic.susu.edu.cn/Soft/UploadSoft/200803/20080322110251581.pdf> . Igualmente se tiene como referencia el artículo de Leon HENKIN, profesor del Departamento de Matemáticas de la Universidad de California, en Berkeley, *The discovery of my completeness proofs*, capturado el 22 de Mayo del 2015 en el enlace digital <http://www.math.uni-hamburg.de/home/loewe/2007-08-I/Henkin.pdf>, que se publicara, además, en *The Bulletin of Symbolic Logic*, Volumen 2, Número 2, Junio de 1996, pp. 127-158. El aporte de HENKIN, que tiene como base los aportes de Frege sobre la naturaleza de las proposiciones como unidades de sentido y de conceptos y la teoría de Church sobre los tipos de sentidos, se produjo en su disertación doctoral, el año 1947, seis años antes que la contribución de Tarski a la teoría de los modelos, y consta de siete teoremas. En lo esencial para HENKIN *completud* significa que *toda fórmula bien formada que es lógicamente válida es formalmente verificable si se usan los axiomas y reglas de inferencia del sistema lógico* (1996: 134). De modo similar BADIOU (2009: 139-152) también desarrolla la característica de la *completud* en los modelos, en especial el aspecto de la *coherencia* y de la *validez* en la deducibilidad descendientemente derivable en las proposiciones que integran la estructura y el cuerpo de axiomas que forman parte del modelo.

y permitirán definir modos de funcionamiento institucional u organizacional a partir de las características aisladas en un *modelo* completo a la vez que simple ⁽³⁵⁾

En consecuencia, es una propiedad de la simplicidad de las categorías que se utilice la mayor rigidez y, recíprocamente, la menor flexibilidad conceptual y semántica de sus alcances ⁽³⁶⁾. En el modelo que se defina, la simplicidad, según se la utiliza en esta investigación, cabría considerarla un caso de *infrainclusión de supuestos sociales o empíricos* en comparación con usos flexibles y contemporizadores de los principios de organización política. El resultado será que el criterio de simplicidad estará asociado al menor y al esencialmente más reducido número de situaciones y elementos que serán estructuralmente comprensibles bajo las categorías y conceptos previstos en las proposiciones normativas de la Constitución.

De este modo, con la tendencia hacia la reducción de la extensión y de los alcances semánticos de las categorías implícitas en el régimen político, se espera reforzar y fortalecer, desde una

³⁵ En su libro *Teoría analítica de la política* HINICH y MUNGER (1997: 20) dicen que *los modelos son cuerpos teóricos que poseen consistencia interna y describen la conducta humana o los fenómenos físicos. Ese proceso de abstracción sirve para simular una realidad más simple que la del mundo verdadero de la política (o muy diferente de ella)*. Previamente, en su trabajo “Formal models in political science”, MORRIS FIORINA (1975: 136-139, 147) decía que un modelo es una estructura lógica abstracta, que contiene como elementos términos primitivos o indefinidos, conceptos adicionales definidos a partir de y con la ayuda de los términos primitivos o indefinidos, varios tipos de asunciones, y las afirmaciones lógicamente implicadas por los tres elementos anteriores. Afirmo FIORINA que los modelos refuerzan la precisión en los términos de un argumento, contribuyen a la claridad de pensamiento en el nivel de las asunciones, facilita la verificación de la validez lógica de los argumentos, su construcción aumenta la capacidad de penetración de los argumentos que cabe deducir entre las asunciones y las conclusiones. Asimismo indica que la principal virtud de los modelos son las ventajas de su uso, porque la simplificación de una realidad que se trata *como si* es una abstracción más manejable que la realidad cuya identificación en su complejidad es inaprehensible, aunque esas ventajas son menores cuando es poco lo que se sabe sobre el comportamiento que interesa estudiar.

³⁶ Consecuencias de esta opción metodológica y epistemológica serán, por ejemplo, la ausencia de características cualitativas capaces de explicar la dimensión empírica de la experiencia política del modelo constitucional. Imposible desconocer, obviamente, que la realidad histórica y el devenir de la coyuntura trae consigo condiciones que podría calificarse de justificatorias, o de habilitantes, del mayor o del menor volumen de legislación expedida por el Poder Ejecutivo. Ello importará, por lo tanto, la privación de análisis o alcances respecto de explicaciones que pudieran o justificar los volúmenes legislativos en razón a aspectos tales como épocas de terrorismo, inseguridad ciudadana, minería ilegal o inflación, o la inserción en la sociedad globalizada mediante paquetes normativos con los que se prevea el tratamiento del comercio mediante los tratados de libre comercio. Sin desconocer que, efectivamente, puede perfectamente existir razones que expliquen por qué el gobierno legisla más o menos en determinado momento de nuestra historia reciente, debe deslindarse el marco dentro del cual se realiza esta exploración, cuya finalidad es contrastar situaciones político-constitucionales o arreglos típicamente institucionales con la mayor o menor incidencia del volumen legislativo protagonizado por el poder ejecutivo. La cuestión de qué explica mejor la mayor o menor producción de normas en general, o de decretos de urgencia en particular, no se aborda en esta investigación. El objeto es aislar con carácter excluyente algunas de las posibles causas explicativas, o justificatorias, de la mayor actividad del gobierno, para examinar las variables que, puntualmente, se selecciona como materia de estudio.

perspectiva *lógicamente maximalista* (y por lo mismo *empíricamente minimalista*), la mayor exigibilidad del alcance normativo de los principios y de las reglas constitucionales comprometidas con mínimos social o políticamente esenciales en el tipo de régimen de gobierno y en el ejercicio de la función legislativa ⁽³⁷⁾.

La modalidad que se adopta como parte del método de análisis se diferencia, por lo tanto, del canon y métodos clásicos y tradicionales propios, principal pero no exclusivamente, de la *hermenéutica jurídica* (porque puede alcanzar igualmente a la dogmática y a la exegética), en la medida que se opone a formas expansivas, flexibles o abiertas de integración de la realidad y de los supuestos asumibles en las categorías y conceptos bajo análisis. Los supuestos, las condiciones y los límites que se establecen en esta investigación son parte de un proceso cuyo fin consiste en identificar un *modelo de producción legislativa* basado en la protección de la libertad del ciudadano frente a usos concentrados del poder normativo del Estado, susceptible de contrastación con el funcionamiento efectivo y los usos empíricos de la potestad legislativa por el Congreso y por el gobierno en el marco del régimen semiparlamentario peruano.

Porque el canon de la dogmática y de la hermenéutica suele basarse en métodos constructivos, comparativamente, desde el punto de vista social o político, de carácter *sobreinclusivo*, pero desde el punto de vista lógico *semánticamente excesivos* que, con el propósito de precisar el núcleo esencial de los conceptos los abren y flexibilizan, el horizonte de seguridad no se expande sino que disminuye y se reduce, con el consiguiente efecto en la esfera de la impredecibilidad y de la opacidad del sistema normativo ⁽³⁸⁾.

³⁷ La pureza epistemológica del modelo, sin embargo, tiene como límite la relación entre los supuestos del *modelo* y la *ideología* que atribuye validez a las premisas que se postulan con carácter axiomático. A pesar de las pretensiones del positivismo lógico, existe sin embargo alguna carga subjetiva en la pretensión de abstracción del modelo respecto de la realidad y de los hechos que de ella se seleccionan para montar el modelo. Recuerda BADIOU (2009: 45-46) que existe un puente semántico entre las *nociones* como unidades del discurso ideológico, los *conceptos* como unidades del discurso científico, y las *categorías* como unidades del discurso filosófico.

³⁸ La *indeterminabilidad* que resulta de la flexibilización de las categorías jurídicas crea, bajo tal método de organización de los significados normativos, efectos disipativos antes que cohesionadores en el orden colectivo y, por ello, en nombre de la flexibilidad que el intérprete adopta con el objeto de lograr resultados más flexibles e inclusivos respecto de la realidad histórica y colectiva, la consecuencia es la pérdida de seguridad, el aumento de la ambigüedad y la agudización de la inexactitud con la que se manipulan los conceptos y categorías normativas. La deconstrucción o desestructuración conceptual del perfil y de la configuración de los conceptos opera como una suerte de retórica argumentativa cuya pretensión más importante es desarrollar, no sin algún grado de

Más allá de cualquier juicio de valor relativo a si es mejor una *sociedad abierta y horizontal* que una *sociedad cerrada, orgánica y jerarquizada*, la doctrina y las técnicas interpretativas que ensanchan los parámetros conceptuales equivalen a actos de dominio político que favorecen el voluntarismo jurídico y, paralelamente, la anomia colectiva, a través del proceso de interpretación y aplicación de la Constitución y de la ley. En la medida que la disciplina jurídica recurre a técnicas argumentativas para armonizar las *antinomias lógicas* presentes en las normas y en la legislación, dichas técnicas ignoran que la consecuencia argumentativa de proposiciones antinómicas es su *indecidibilidad* ⁽³⁹⁾. Es decir, que de una contradicción no es posible concluir otra cosa que existe un absurdo lógico imposible de resolver ⁽⁴⁰⁾.

metodología sofisticada, una sociedad pretendidamente más abierta, aunque quizá también menos consistente, menos libre y más arbitraria.

La teoría de la *argumentación jurídica* es, en el fondo, un lenguaje sobre el lenguaje jurídico o sobre el lenguaje del derecho, y por lo tanto, se sitúa en el *plano metalingüístico y metajurídico*. Estudia el discurso de los operadores (juristas, o magistrados) con fines tanto *descriptivos* como *prescriptivos* (en tanto que establece pautas, estándares y orientaciones sobre cómo razonar el derecho). Su aparición se postula como solución a necesidades de orden *cognitivo* (comprensión del derecho y de su relación con la argumentación como complemento o reemplazo de la norma), *práctico* (como herramienta útil para construir razonamientos, a partir de una norma, en función de valores o intereses priorizados o jerarquizados, con la finalidad de solucionar problemas prácticos), y *moral* (su relación con una ideología política o moral, a partir de los derechos fundamentales o de las necesidades de preservación del orden en el Estado de derecho, por ejemplo).

³⁹ En su *Historia de la lógica formal*, BOCHENSKI deja anotado el *carácter indecidible de la contradicción*. Dice propongamos ahora *una proposición indecidible (...) una proposición A tal que A ni no-A es demostrable (...)*. (BOCHENSKI, 1966: 423).

⁴⁰ Cuando los especialistas en argumentación e interpretación jurídica se enfrentan a una *antinomia* minimizan las consecuencias lógicas de su naturaleza *indecidible* y, en nombre del mandato propio de los operadores del derecho, sean políticos o jueces, urden artilugios y construyen una retórica cuyo propósito es elaborar la ignorancia de la lógica para favorecer la resolución de un conflicto de intereses interpersonales, sociales, o colectivo. De esta manera recurrirán a la llamada *ponderación, proporcionalidad, razonabilidad* y conceptos cuya rigurosa y jurídicamente sazónada definición pretende encubrir, en nombre de la presunción sistémica de sentido del todo normativo, la imposibilidad de aplicar dos normas que son lógicas e impracticablemente contradictorias y que, por lo tanto, es racionalmente imposible de resolver a menos o que, repudiándose la indeterminabilidad desaparezca la antinomia, o que se niegue la falacia sostenida detrás de la racionalidad presunta y mitificada del sistema jurídico. Puede consultarse, en particular, textos como el de ALEXY (2008), «La fórmula del peso», donde presenta a los principios como *mandatos de optimización* en el intento argumentativo de ponderar la satisfacción de un principio que contradice lógicamente la presencia de otro de similar jerarquía normativa para neutralizar, en ese esfuerzo, la crítica que mantiene escepticismo sobre la idoneidad racional de esa estrategia interpretativa. De modo similar el artículo de BERNAL PULIDO (2008), en el que dentro de una estrategia de corte retórico afirma que la exigencia de *racionalidad* es un caso de *irracionalidad*, no obstante satisfacer la condición, como lo previene en el texto de su investigación, de que exista correcta sustentación a partir del derecho a partir de premisas completas y saturadas (p. 51).

Desde el punto de vista de la racionalidad lógica, la contradicción o *antinomia* sólo desaparece cuando uno cualquiera de los términos en colisión y contradicción es eliminado y reemplazado por otro que no incurra en contradicción con el que se mantiene. La solución no se alcanza mediante el desconocimiento del carácter insalvable e indecidible de la antinomia, ni mediante la deconstrucción o desmontaje de los contenidos de uno de los términos para lograr que el otro se imponga en la interpretación o aplicación por el operador. La consecuencia del proceso retórico que urde resultados aparentemente armoniosos de dos proposiciones que se contradicen entre sí es que quien elabora la argumentación se pone a sí mismo en una posición de poder o dominio semejante a la que asumían antaño los sofistas con el objeto de vencer al adversario en una discusión ⁽⁴¹⁾. Este tipo de procedimiento retórico, sin embargo, tiene el carácter de una treta razonada cuya consecuencia última termina siendo una forma de negación de la libertad y de la verdad por quienes operan reglas de contenidos insalvablemente contrarios a la lógica.

Si las aseveraciones que preceden tienen alguna validez y sentido, parece normativamente necesario revisar algún caso en el que el proceso de producción de la ley dé cuenta de situaciones normativas lógicamente fértiles y propicias para la oscuridad conceptual que, a su vez, causan un entorno de amenaza política contra la libertad y la seguridad jurídica causada

⁴¹ La estrategia mediante la cual se resuelve la antinomia, desde el punto de vista argumentativo, es la introducción de una premisa ajena a la lógica interna presente en el derecho vigente en el que la antinomia aparece. Por lo tanto se trata de la *justificación externa* de una decisión mediante una premisa ajena a las normas cuya aplicación debe exigirse en situaciones antinómicas para facilitar la resolución del caso. De ahí la negación del carácter *autoreferencial* y *autoteleológico* del derecho, de manera singular del derecho positivo.

Cuando dos reglas se niegan entre sí no es posible preferir una sobre la otra siguiendo un orden lógico. Si se afirma una de las dos y se descarta a la otra la elección no se deduce del cuerpo de reglas que tienen orden o naturaleza constitucional, sino que se recurre a un criterio ajeno al del conjunto de normas constitucionales. Por lo tanto, se trataría de un orden metaconstitucional o metanormativo. Si ese fuese el caso habría que concluir que existen formas de orden superior en un país a las que se reconoce en la Constitución, porque las proposiciones que contienen normas que se integran en la Constitución pueden quedar subordinadas a una fuente de orden de mayor jerarquía que ella misma.

Si se privilegia a una o a un conjunto de normas constitucionales como superior a cualesquiera otras sin que lo establezca así el propio texto constitucional el acto de privilegiarla es un acto arbitrario por el sujeto que así lo hace.

Si algunas normas constitucionales son más constitucionales que otras, eso supone que existe un subconjunto de normas que son constitucionalmente más débiles que otras y que por lo tanto sólo por similitud se las integra en el texto constitucional. En consecuencia uno de los dos conjuntos es constitucional y el otro no lo es, porque se incluyó erróneamente como constitucional sin serlo, o porque tiene rango meramente legal sin ser constitucional, o porque era más que constitucional y se lo redujo a un rango sólo constitucional.

por la inexactitud y, por lo tanto, de impredecibilidad si no, además, de indecidibilidad introducida en el diseño del sistema jurídico, consecuencia del uso inclusivamente impropio de categorías y conceptos jurídicos.

Esta investigación ofrece datos que permiten la reflexión sobre las consecuencias del diseño *semiparlamentario* en el régimen peruano, en tanto modelo híbrido en el que se fusiona, y no se separa, la función legislativa entre el Congreso y el gobierno, respecto de la protección de la libertad del individuo, a partir de los modos en los que se recalienta o se ralentiza la producción normativa en escenarios definidos y afectados por las variables cuyos efectos se estudia. Para este fin el punto crítico de este estudio es la observación de la producción de *decretos de urgencia* como especie normativa privativa y característica del perfil intrusivo del gobierno en la aplicación del principio de separación de poderes ⁽⁴²⁾

Si de suyo los insuficientes niveles de control del uso de competencias normativas del gobierno que le corresponde realizar al Congreso ya es un problema en sí mismo, la opción del gobierno de recurrir a los decretos de urgencia es una modalidad en la que la mayor concentración de poder normativo se manifiesta de modo más agudo. Cuando el gobierno, en efecto, recurre a los decretos legislativos debe hacerlo previa autorización, habilitación, permiso y delegación de facultades del Congreso, pero para usar los decretos de urgencia el gobierno no necesita ni el conocimiento ni el consentimiento previo del Congreso, porque

⁴² Luego de más de 15 años de concluidos los períodos de gobierno del ingeniero Fujimori es pertinente revisar la experiencia por la que pasó el Perú entre 1980 y 1992 en relación, de modo especial, con los decretos de urgencia. Decía PLANAS (1997: 581) que *presentar proyectos o participar en el proceso legislativo no es legislar. De ningún modo puede esa participación del Ejecutivo, donde éste se restringe a acatar la última palabra del Congreso, suponerse una sustitución de la potestad legislativa del Congreso. Sin embargo, eso es lo que ha sucedido en el Perú desde 1980, en particular con la formalización de los decretos legislativos y de las “medidas extraordinarias”, hoy decretos de urgencia, que tienen fuerza de ley y cuya práctica ha convertido al Ejecutivo en un poder legislativo unilateral y paralelo y mucho más aventajado, incluso, porque a diferencia de la aprobación de las leyes ordinarias, no tiene el parlamento peruano, frente a ninguno de estos dos casos, posibilidad alguna de “observar” o de pedirle al Ejecutivo una segunda deliberación sobre los decretos expedidos, como sí puede hacerlo el Ejecutivo respecto a las leyes tramitadas, debatidas y votadas en el Congreso.* La potestad legislativa del gobierno es más amplia, ciertamente, en cuanto comprende la facultad de presentar proyectos y observar las leyes, no menos que la capacidad de legislar previa habilitación que le delega el Congreso a su solicitud, o la posibilidad de suscribir y aprobar tratados o convenios internacionales sin participación del Congreso. El elemento crítico de las facultades legislativas del poder ejecutivo es la competencia discrecional de legislar, sin autorización del Congreso, al amparo de su sólo juicio o criterio.

puede decidir expedirlos a su solo albedrío, aunque, ciertamente, bajo el supuesto (infrecuente) del control ulterior del Congreso ⁽⁴³⁾.

La importancia de examinar uno de los puntos en que se concreta el peligro y lesión constitucional de la ausencia de separación de poderes en el régimen semiparlamentario peruano es la verificación de los excesos estructurales en el uso de los decretos de urgencia en el Perú. En la investigación que publicó PEASE (2010: 43) consignó como datos ilustrativos que entre 1980 y 2009 se aprobaron 3906 decretos de urgencia, frente a 6212 leyes, y en el estudio que publicó GUTIÉRREZ CAMACHO (2011: 41) refería *que en los últimos 11 años (2001-2011) se hayan expedido más decretos de urgencia (705) que decretos legislativos (188), revela que el Ejecutivo los utiliza como una herramienta normativa ordinaria y no extraordinaria. Esto constituye una evidente infracción a la Constitución, pues del artículo 118 inciso 19 de la Carta Política no se desprende que pueda utilizarse estos decretos como una herramienta ordinaria para legislar. Así, en los hechos, al utilizar desmedidamente los decretos de urgencia, el Ejecutivo ha eludido su obligación de solicitar facultades legislativas.* Y BLUME ROCHA (2011, p. 92) concluye en su investigación que *esta dación indiscriminada de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo que ha tenido lugar en el transcurso del presente gobierno [se refiere al período 2006-2011] representa una seria afectación del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución, por cuanto el Poder Ejecutivo ha pretendido reemplazar en el ejercicio de la facultad legislativa al titular exclusivo de dicha facultad, el Congreso de la República, subvirtiendo el orden constitucional.*

Estudiar el modo en que se usa los decretos de urgencia en relación con distintos contextos institucionales permitirá comprender mejor las condiciones en las que se vive la democracia en el Perú desde la perspectiva de la habitualidad con la que el gobierno toma para sí, de manera frecuente, ordinaria o regular, una potestad que debiera usarse con carácter excepcional, como lo es la de dictar decretos de urgencia. Quedará a salvo, sin embargo, análisis como los mencionados de PEASE (2010), GUTIÉRREZ CAMACHO (2011) y BLUME ROCHA (2011), en los

⁴³ No es objeto de este estudio la incidencia que representa el insuficiente, débil, negligente, sesgado, desviado, inapropiado o nulo nivel de control que asume el Congreso respecto de la legislación que aprueba el poder ejecutivo. Si el gobierno se excede o abusa de las potestades constitucionales en materia legislativa, ello ocurre, en gran parte, por actos de ineficiente, sesgado o irresponsable falta de control político por el Congreso. Cuánto incide el modo en que se comprende el papel del Congreso en los excesos en que incurre el poder ejecutivo puede ser objeto de un estudio específico, pero no se encuentra en los alcances de la presente investigación.

que se incide en la evaluación del fondo o del contenido material desde la perspectiva de las exigencias constitucionales para usar los decretos de urgencia ⁽⁴⁴⁾.

1.2 Premisas lógicas y normativas del modelo legislativo en el régimen político

De modo similar al que se plantea en obras que desarrollan modelos lógicos, en este acápite se presentan las proposiciones lógicas que integran el modelo. Su formalización se consigna, por sí sola, en el Anexo que se presenta al final de este capítulo (*Anexo 1 Formalización del modelo legislativo en el régimen político peruano*).

1. Los regímenes políticos (RP) pueden basarse en el principio de *separación de poderes* (PSP), o afirmarse como una forma de *concentración del poder* (KoP).
2. Los tipos (T) de regímenes se distinguen por la función (f) que se asigna a cada órgano estatal, el Congreso (C) o el gobierno (G).
3. El principio de separación de poderes se basa en la asignación de la función legislativa f(lg) al Congreso (C), y en la exclusión o negación de esa función al gobierno (G) ⁽⁴⁵⁾.

⁴⁴ La referencia indicada es parte del perfil de esta exploración. El objetivo no es examinar la variable del uso de la función de control parlamentario por el Congreso ni la calidad o el acierto o incorrección en el ejercicio de esa misma facultad de control. Si bien es cierto que este tipo de examen, estudio e investigación es indispensable para determinar el grado de compromiso de la instancia parlamentaria en el cumplimiento de los parámetros que la Constitución establece, dicho análisis ha quedado deliberadamente excluido, como lo han sido igualmente otras variantes idóneas para explicar el comportamiento legislativo del poder ejecutivo (como el uso de la iniciativa legislativa, o la facultad de observar leyes, etc.). La acotación forma parte del marco del cuerpo bajo exploración y el contenido al que aquélla se circunscribe tiene una justificación que se sostiene en sí misma y en principio no requiere para su validez la adición de otras perspectivas que pudieran quizá hacer más completa la investigación, pero con ello se afectarían la precisión que se espera alcanzar con el aislamiento de las variables de análisis seleccionadas.

⁴⁵ Indica GUASTINI (2010-A: 258-259) que *cuando diversos órganos comparten, en todo o en parte, el poder de ejercitar una determinada función, los poderes ya no están separados, sino confundidos* y que *cuando un órgano dispone el poder de impedir el ejercicio de una función, o del poder de anular sus actos de ejercicio, los poderes ya no están separados, sino balanceados*. Si la función legislativa se ejercita a la vez por dos órganos, sin exclusividad de uno respecto del otro, debe entenderse, siguiendo a GUASTINI, que no la función legislativa no se asigna al órgano especializado porque si ambos lo son ese tipo de distribución no se realiza en consideración a la mayor competencia técnica de uno sobre el otro,

4. El principio de separación de poderes y la concentración de poder se contradicen entre sí ⁽⁴⁶⁾.

5. Es posible (◊) que un régimen político peruano o sea un régimen presidencial (Pr) o sea un régimen semiparlamentario (SP) ⁽⁴⁷⁾.

porque si ocurriera que el poder ejecutivo fuera legislativamente más eficiente que el poder legislativo ni éste compartiría la función legislativa con el gobierno ni ocurriría que el gobierno no fuera el único y exclusivo órgano a cargo de la función legislativa. Si al poder ejecutivo se le reconoce la facultad de producir normas generales y abstractas, y además el propio poder ejecutivo puede observar y no promulgar las leyes aprobadas por el Congreso, no sólo debe negarse que el Congreso sea el órgano especializado en el ejercicio de la función legislativa, sino que existe confusión y acumulación de capacidades legislativas en el gobierno, además de otras funciones o capacidades en las que se lo reconoce como el órgano constitucionalmente especializado. En una circunstancia como esta debe asumirse que existe un escenario en el que el modelo de separación de poderes no reúne el requisito que supone la vigencia del principio de distribución especializada de las funciones entre ambos poderes del Estado. Es en concordancia con esta línea de razonamiento que el propio GUASTINI (2010-A: 263) que en los modelos de separación de poderes o de balance de poderes *el ejecutivo no tiene poderes normativos (no puede emanar actos normativos: cuando menos, no actos normativos dotados de fuerza de ley, esto es, idóneos para modificar o abrogar actos del legislativo)*.

⁴⁶ La contradicción entre *separación* y *concentración* de poderes tiene sentido eminentemente *lógico*. No empírico, porque los tipos lógica, abstracta o matemáticamente puros de regímenes de gobierno son empíricamente inexistentes (la realidad muestra diversidad de combinaciones formales derivadas de los tipos sobre cuyo funcionamiento sí es posible advertir manifestaciones de separación o de concentración fusional entre poderes). Y se refiere de manera concreta al modelo que se crea en la Constitución peruana, cuya definición central es la simetría deliberada de funciones en las dimensiones legislativa y no legislativa según la refieren SHUGART Y CAREY (1992). La revisión que realizan estos autores se refiere a la Constitución de 1979, la misma cuya simetría se agudiza aún más, y con ella la ineficiencia del régimen, con la Constitución de 1993, debido al reconocimiento explícito de la facultad del Presidente de la República de dictar decretos de urgencia. En sentido coincidente, GUZMÁN NAPURÍ (2003: 131) encuentra que, desde el punto de vista empírico, es recomendable que, dada la falta de idoneidad de los parlamentos para controlar la legislación de urgencia que expide el gobierno, debiera eliminarse el poder de decreto del Poder Ejecutivo, en los países de régimen presidencial, porque su permanencia *convierte al Presidente de la República en un legislador habitual, lo cual desvirtúa la razón de ser del principio de separación de poderes*.

Se subraya que, en esta investigación, el esfuerzo consiste en la *abstracción* deliberada de aspectos que integran un modelo, independientemente de cómo es que los elementos u objetos que se definen como parte del dominio de este modelo tengan una aplicación empírica y práctica en la realidad concreta. El régimen presidencial de los Estados Unidos, por ejemplo, es consecuencia no de la aplicación irrestricta y rígida del principio de separación de poderes sino de la adaptación pragmática de que Congreso y gobierno deben compartir algunas funciones básicas, por lo que es posible constatar que tiene elementos fusionales como la capacidad de veto del Presidente de la República y la atribución del Congreso de exigir responsabilidades constitucionales de altos funcionarios del gobierno. De modo similar el régimen parlamentario tiene una división básica de funciones basada en el principio de separación de poderes que reconoció el *Act of Settlement* de 1700, según el cual la corona rinde cuentas al parlamento., como ocurre con la capacidad de veto del parlamento británico o con la independencia de las cortes en régimen indio. Sobre este aspecto ver *The fusion of presidentialism and parliamentarism*, de Richard ALBERT, publicado el año 2009 en el Boston College Law School, Faculty papers, por el Digital Commons@BostonCollegeLawSchool

6. El régimen presidencial tiene como característica que el gobierno no tiene la función de legislar.

⁴⁷ La designación del régimen peruano como *semiparlamentario* se utiliza para diferenciarlo del régimen francés, respecto del cual la doctrina está de acuerdo en designarlo como *semipresidencial* (de importante caracterización *dualista*, porque el poder puede dividirse, en especial en casos de *cobabitación*, entre el jefe del Estado y el jefe del gobierno). Lo singular del semiparlamentarismo peruano, además de su carácter eminente y subrayadamente *monocrático* o *monista* (el Presidente es jefe de Estado y el jefe del gobierno, careciendo el Presidente del Consejo de Ministros de niveles significativos de autonomía), es la acentuación de la simetría funcional entre Congreso y gobierno, lo cual significa que existen niveles importantes de superposición en los ejes tanto legislativo como no legislativo de competencias capaces de agudizar la *obstrucción funcional* entre ambos órganos estatales. Al régimen peruano se lo compara con el alemán (véase LINZ o SARTORI, por ejemplo), pero SHUGART y CAREY lo ubican en el cuadrante de gobiernos mixtos, híbridos o atípicos a los que llaman *parlamentarismo presidencial*.

En efecto, en el semiparlamentarismo peruano hay concurrencia fusional, o simbiótica, de competencias en los planos legislativo y no legislativo. La tendencia de un régimen presidencial hacia el semiparlamentarismo consiste en la agregación de competencias a favor del gobierno que usualmente están ausentes en los regímenes típicamente presidenciales. Desde el punto de vista teórico de su modelamiento no es propio del modelo de un régimen presidencial que corresponda, ni permanente ni ocasional ni excepcionalmente, al gobierno, la competencia legislativa. En el régimen presidencial el órgano preeminentemente legislativo es el Congreso. El carácter fusional de la adjudicación de la competencia legislativa al gobierno supone el apartamiento del principio conforme al cual ningún poder debe concentrar en sí el poder, y cuando el gobierno asume la facultad o función legislativa invade en las competencias que, conforme al modelo del régimen presidencial, basado en el principio de separación de poderes, le corresponde al poder legislativo que reside en el Congreso. Cuando se asigna al gobierno la potestad de emitir decretos de urgencia con rango y fuerza de ley, efectivamente, se fortalece el papel del Presidente de la República, pero el costo de dicho fortalecimiento debe medirse en función del impacto o efectos que la concentración de la competencia legislativa genera en el principio de separación de poderes conforme al cual la concentración equivale a una amenaza que acerca al régimen a formas no democráticas sino autocráticas, autoritarias, tiránicas o despóticas de gobierno, según el tipo de alcance que el exceso ocasione en el respeto a los derechos y libertades ciudadanas. Si el fortalecimiento de la competencia legislativa en el gobierno determina que el régimen se designe como presidencial debido al mayor poder que concentra, nos encontramos precisa y paradójicamente en el antimodelo del régimen presidencial, porque el exceso de poder en un órgano estatal es, más bien, una distorsión del modelo original y, desde el punto de vista teleológico y axiológico, se aparta del bien político buscado con la separación de competencias y de poderes. En todo caso, cabría hablar no de un régimen presidencial sino de la perversión de su modelo.

A diferencia de los regímenes *semipresidenciales*, en el régimen semiparlamentario no existe distinción en el gobierno entre jefe de Estado y jefe de gobierno, y el Presidente de la República tiene un rol hegemónico propio y jerárquicamente superior al que tiene el Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete, porque, con refrendo ministerial, puede presentar iniciativas legislativas, dictar decretos por su propio derecho (con cargo a dar cuenta), dictar decretos por habilitación legislativa, y observar total o parcialmente las leyes. A su turno, tanto como es el Presidente de la República el que designa y el que remueve al Presidente del Consejo de Ministros y a todos los demás miembros del gabinete, igualmente el Congreso otorga el voto de confianza a la integridad del gabinete, y no sólo al Presidente del Consejo de Ministros, y puede censurar y remover a los ministros, respecto de lo cual el contrapeso es la capacidad del Presidente de la República de disolver el Congreso si este niega confianza o si censura a dos gabinetes. En suma, en el régimen semiparlamentario o parlamentarismo presidencial son dos ejes diferenciados de igual poder sobre funciones y competencias materialmente idénticas, por lo tanto hay mayor concentración de poder y fronteras funcionalmente diluidas entre ambos órganos estatales. Entre otros casos similares al peruano puede mencionarse a Israel (ver el artículo de Reuven Y. HAZAN (1996), "Presidential parliamentarism: Direct popular election of the Prime Minister, Israel's new electoral and political system", en *Electoral Studies*, vol. 15, N° 1, pp. 21-37), en el que el elemento distintivo es la elección por voto popular directo del jefe de gobierno (a este tipo de régimen también se le ha llamado *neoparlamentario*).

7. Si en el régimen presidencial el gobierno no legisla no hay concentración de poder y se afirma el principio de separación de poderes.
8. El límite del régimen presidencial en la aproximación de la curva hacia el régimen semiparlamentario es que el gobierno no tenga función legislativa.
9. Es una condición posible (\diamond) de toda Constitución democrática (Dk) que defina un régimen político cuyo rol o función (f) consista en el reconocimiento y afirmación del principio del ejercicio representativo del poder basado en la voluntad popular (ReP), de la protección de la libertad del ciudadano ($p(li)$) y de la negación de la concentración del poder ($\neg KoP$).
10. El régimen político reconocido por una Constitución democrática no debe afirmar la concentración del poder sino la distribución, división o separación de funciones estatales (PSP) en diversas ramas u órganos.
11. La Constitución peruana define la organización de su régimen político como uno ($\exists!$) que reconoce y afirma el principio del ejercicio representativo del poder basado en la voluntad popular, la protección de la libertad del individuo, y la negación de la concentración del poder.
12. El régimen político peruano es un régimen semiparlamentario.
13. En el régimen semiparlamentario el gobierno tiene el ejercicio de la función legislativa.
14. Existe una antinomia (\perp) en la Constitución peruana (⁴⁸), que consiste en el registro de un arreglo (x) en el régimen político que contradice un principio de organización del propio régimen político.

⁴⁸ Desde el punto de vista lógico las *antinomias* inherentes a la Constitución peruana son varias y se expresan como conceptos cuyos contenidos semánticos expresan una contradicción entre una proposición general y una particular, dos generales entre sí, o dos particulares entre sí. Previamente se han advertido tales antinomias

en casos distintos al referido en esta investigación. El profesor Fernando DE TRAZEGNIES (1979), por ejemplo, señaló la contradicción que, desde el punto de vista del contractualismo político, define al Estado moderno en general y por lo tanto al Estado peruano en singular, que se define como el acto de renuncia, remisión o abdicación de la libertad natural a favor del Estado bajo el supuesto de que el acto o gesto favorece a quien se somete al Estado a cambio del supuesto mayor grado de seguridad colectiva que resulta de la habilitación del Estado como agente a quien se encomienda la centralización hegemónica de la capacidad de definir la diversidad de especies de derechos para todos quienes conviven bajo su hegemonía y monopolio. Una segunda antinomia es la que ha advertido en su STC 3-2003-AI/TC el Tribunal Constitucional en relación con los Artículos 100, de un lado, y el inciso 2 del Artículo 139 y el Artículo 158 de la Constitución, con los que se contradice la independencia del Poder Judicial y la autonomía del Ministerio Público, al obligar al Fiscal de la Nación a denunciar y al Vocal Supremo Penal a abrir instrucción en los términos de la acusación parlamentaria, sin que puedan excederse ni reducir los términos de la acusación.. La tercera antinomia es la que estudia Eduardo HERNANDO NIETO (1997: 37-54 y 2001: 147-171) cuando examina el régimen económico y la sobrevaloración de la espontaneidad como criterio de orden colectivo, sobre los que afirma que si el principio es la competitividad inherente a la libertad de la iniciativa privada en una economía de mercado deviene en inconstitucional la afirmación de que el régimen económico peruano sea afín al neoliberalismo, porque el neoliberalismo no es coherente con la afirmación de una comunidad ni con la finalidad que afirma que la razón de ser del Estado es la defensa de la persona humana. Para HERNANDO NIETO el neoliberalismo conduce al desarrollo de una comunidad como a las que Michael SANDEL (1982) llama una *sociedad de extraños*, en la que todos sus miembros se relacionan en base a la desconfianza recíproca de unos respecto de todos los demás. Similar argumentación cabría realizar respecto de la contradicción entre la libertad de la iniciativa privada y el régimen protector del medio ambiente que limita el marco en que la iniciativa privada puede ejercerse. Y la cuarta es la que resalta Javier VALLE RIESTRA (en DELGADO-GUEMBES 2011: 37-76) cuando refiere la inconstitucionalidad de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario en un régimen de afirmación de derechos y libertades fundamentales según el cual no cabe obligarse a nadie a permanecer vinculado a una ocupación contra su voluntad. En suma, la cuestión de las antinomias es una materia inherente a la identidad del Estado moderno en la medida que su existencia reproduce la base contradictoria de su creación. De un lado el reconocimiento de la libertad y de los derechos fundamentales de cada ciudadano, y de otro lado la existencia de un Estado que debe limitar la libertad y derechos, que en ningún caso tienen la categoría de absolutos, porque el propio Estado debe limitarlos con el fin de afirmar el rol que le corresponde como agente del orden y de la seguridad colectiva de toda la sociedad sobre la que retiene poder monopólico.

El carácter aporético o antinómico del régimen constitucional se expresa, por lo tanto, cuando se verifica la contradicción entre dos proposiciones contenidas en el mismo cuerpo de normas constitucionales, una de las cuales niega lo que la otra afirma. Este tipo de situación puede verificarse en los regímenes que reconocen la igualdad de la parte y del todo, del individuo y de la colectividad, como cuando se reconoce que la máxima autoridad democrática en una sociedad es el Estado fundado en la voluntad popular representada en él, pero a la vez se pretende que los derechos particulares de cualquier individuo se encuentren en una condición superior a la totalidad estatal. La constatación de una incompatibilidad política de esta naturaleza, así como del carácter contradictorio que las dos proposiciones importan, configuran un absurdo normativo.

Otra forma de advertir la misma contradicción es cuando se dice que el origen del poder del Estado es la voluntad popular pero a la vez que la finalidad del Estado es la persona humana. Por lo tanto, no parece consistente sino contradictorio que el mismo Estado cuyo poder emana de la totalidad funcione y se utilice con el propósito de favorecer a cada una de las partes que forman la voluntad popular. Es una antinomia postular que el Estado sea el todo, pero a la vez que ese todo sirva para proteger a cada una de las partes independientemente de las consecuencias que esa protección genere en el todo estatal que representa a la voluntad popular. La existencia de esta antinomia expresa una de las vulnerabilidades del Estado, porque se lo representa como un todo en el que está integrada cada individualidad, pero a la vez la totalidad del Estado queda amenazada por las individualidades que rechazan los modos en que se representa su integración en un todo con el que discrepan y, por lo tanto, en un todo del que no reconocen ser parte.

La situación descrita tiene como consecuencia que la supuesta totalidad integradora del Estado sea sólo una ficción sin correlato real en la individualidad efectivamente integrada o, que la supuesta integración de la individualidad de las partes en el todo estatal, no sea sino una excusa para afirmar una totalidad que, en realidad,

15. El arreglo institucional en el régimen político que define la antinomia de la Constitución peruana consiste en que afirma el ejercicio representativo de la voluntad popular, la protección de la libertad del individuo, y el principio de separación de poderes, pero define como régimen político el régimen semiparlamentario (SP).

16. El tipo de régimen semiparlamentario es la característica del régimen político peruano que define y en el que consiste la antinomia de este régimen.

17. Si el Congreso y el gobierno tienen el ejercicio de la función legislativa se niega el principio de separación de poderes.

18. El régimen semiparlamentario peruano es un tipo de régimen político contrario a la separación de poderes, porque habilita la concentración de la función legislativa en el gobierno.

19. Si al gobierno se le reconoce la función legislativa el régimen semiparlamentario peruano niega el principio del ejercicio representativo de la voluntad popular

20. Si el régimen semiparlamentario peruano niega el principio del ejercicio representativo de la voluntad popular y niega el principio de separación de poderes, el régimen político peruano es un régimen que afirma la concentración de poder.

21. La concentración o confusión del poder es una forma de desproteger la libertad del ciudadano ⁽⁴⁹⁾.

no suma las partes en el todo, sino que oculta un discurso que sirve para que quienes deciden como la totalidad del Estado impongan la parcialidad de sus preferencias particulares como si se tratara del todo estatal.

La pregunta es si es posible superar la contradicción, porque el todo se caracteriza por la inclusión de aspectos específicos que permiten la inclusión de la diversidad de particularidades en un conjunto unitario, pero a la vez la aparición de aspectos no incluidos en la selección de características que definirán el todo puede generar la colisión entre criterios de inclusión y de exclusión, los mismos que debe determinarlos quien detenta el poder de resolver la impugnación del estado excluyente de una particularidad que cuestiona y que pugna por quedar como reconocida en el todo del que se siente excluida. Un ejemplo de este tipo de situación es la que se presentaría si el texto constitucional que reconoce el carácter plural y democrático del Estado excluyera del mismo posiciones que niegan la pluralidad o la democracia como forma de organización política.

⁴⁹ Según GUASTINI (2010-A: 266-267) la ligazón entre la separación de poderes y el carácter democrático de un régimen político, a propósito de la especialización de la función legislativa (que no se cumple en regímenes

22. El régimen semiparlamentario es un tipo de régimen político que niega el principio de separación de poderes y la protección de la libertad del ciudadano.
23. El Perú se define como un régimen político basado en el principio de separación de poderes.
24. El principio de separación de poderes protege la libertad del ciudadano.
25. Si no existe el principio de separación de poderes la libertad del ciudadano no se protege.
26. El régimen semiparlamentario consiste en una excepción (negación) al principio de separación de poderes.
27. Se define como un caso en el que el Congreso tiene la función de legislar y el gobierno también tiene la función de legislar.
28. El régimen semiparlamentario es una contradicción lógica con el principio de separación de poderes.
29. Por lo tanto es posible que en el régimen semiparlamentario, que no es una forma de separación de poderes, al gobierno le corresponde la función de legislar.
30. En todo régimen semiparlamentario es posible que un gobierno use la función legislativa.

en los cuales a uno de los poderes se le asigna más función legislativa que la que debiera corresponderle), se percibe en la identificación de la reserva legislativa al órgano compuesto por quienes, en representación de los ciudadanos, tienen la potestad de limitar la libertad de quienes tienen el poder de elegirlos. Dice GUASTINI que *cuando el órgano investido de la función legislativa tenga carácter electivo (representativo), la reserva de legislación es conexa a la garantía de la libertad por una razón ulterior: la creación de normas por parte de órganos representativos responde, en efecto, al principio democrático de auto-nomía, auto-decisión, auto-determinación. Si se conviene que cada norma jurídica constituya, en cuanto tal, una limitación de la libertad para sus destinatarios (para los sujetos a los cuales impone deberes), se puede decir que tal limitación de la libertad es, no obstante, aceptable a condición que sea fruto de una decisión asumida por los ciudadanos mismos: si no directamente, al menos indirectamente a través de sus representantes electos.*

31. El límite del uso de la función legislativa en el régimen semiparlamentario, en cuanto se aproxima a la ausencia de límite en su identidad, son los límites que le señala la función que cumple la Constitución.
32. El límite del uso de la función legislativa en cuanto se aproxima a la función que cumple la Constitución es una función continua porque la función legislativa se define y queda comprendida dentro del uso constitucional (K) de la función legislativa (lg).
33. El límite del uso de la función legislativa en cuanto se aproxima a la función que cumple la Constitución no es una función ilimitada ni infinita.
34. Recíprocamente, el límite de la función legislativa, en cuanto se aproxima al uso infinito de esa función, es una forma de afirmar la concentración del poder y se convierte en una función contraria a la Constitución.
35. En la medida que el régimen semiparlamentario se aproxima al uso infinito o ilimitado de la función legislativa, el uso de la función legislativa opera como un régimen con usos funcionalmente no constitucionales de la función legislativa.
36. El régimen semiparlamentario se define como negación del principio de separación de poderes, y la negación del principio de separación de poderes equivale al uso de la función legislativa en la que el régimen semiparlamentario se aproxima a la indefinición del límite de la función legislativa y se niega usos constitucionales de la función legislativa.
37. Por lo tanto el régimen semiparlamentario, como negación del principio de separación de poderes, niega la protección de la libertad del ciudadano
38. En el régimen presidencial el gobierno no tiene función legislativa y no concentra el poder legislativo.
39. En el régimen político peruano el gobierno y el Congreso prefieren (P) el régimen semiparlamentario sobre el régimen presidencial.

40. Si el régimen semiparlamentario recibe la preferencia del gobierno y del Congreso sobre el régimen presidencial, el gobierno y el Congreso concentran más poder y niegan la protección de la libertad del individuo.

41. Por lo tanto, sí puede demostrarse la proposición de que el régimen político peruano se define como un régimen semiparlamentario, cuyo equivalente semántico (\equiv) es la negación del principio de separación de poderes, basado en la concentración de poder de poder legislativo por el gobierno y de negación de la protección de la libertad individual.

42. En consecuencia, cabe colegir que existe una antinomia en la democracia constitucional peruana relativa al régimen político que la Constitución define.

1.3 El modelo constitucional del régimen político y la participación efectiva del Poder Ejecutivo en la actividad legislativa

En el modelo definido en el acápite anterior se ha presentado el régimen semiparlamentario peruano como una forma contraria, desviada o distorsiva del principio de división o separación de poderes. Se postula que, por el contrario, en la medida que con su conceptualización se niega, liquida o diluye la separación de poderes, es un régimen en el que se concretan modos de *concentración de poder*. Se ha afirmado como parte del concepto de este tipo de régimen que, en la medida que es un caso de concentración de poder la consecuencia lógica es que afecta negativamente la protección de la libertad del ciudadano ⁽⁵⁰⁾. La dimensión en la que se va a

⁵⁰ El impacto negativo en la libertad que resulta de la concentración del poder normativo por el gobierno se verifica en dos dimensiones. Primera, por la naturaleza imperativa e impositiva inherente a los mandatos legales dirigidos a la ciudadanía en general, que construye mediante sus decretos el gobierno *sin que las normas que dicta sean materia de debate ni de concertación con representante alguno de la heterogeneidad de pluralidades políticas de la población*. Y segunda, por los niveles acumulativos de impotencia que se siembran en el sistema jurídico con la *intensidad de creación de normas*, respecto de los cuales el ciudadano queda indefenso porque carece de capacidad para informarse, para evaluar y para controlar sobre los contenidos normativos que efectiva o potencialmente le dirige o lo afectan en su patrimonio o en su libertad. El ciudadano asume la *condición agravada de objeto pasivo de los mandatos normativos* dictados por el gobierno (respecto de los cuales su único recurso es la obediencia y el sometimiento) cuando estos

verificar el cumplimiento de estos supuestos será el uso de la potestad legislativa. Por lo tanto se revisará las *formas o situaciones en las que la concentración de poder adopta una modalidad o materialidad legislativa* (⁵¹).

La doctrina nacional no está de acuerdo respecto a la calificación de la identidad del régimen político peruano. Son dos las tendencias. La de quienes enfocan la calificación desde una perspectiva *normativa o formal* del diseño institucional, y la de quienes subrayan la dimensión *fáctica o material* del funcionamiento operativo del régimen político.

1.3.1 Perspectiva institucional

Desde la perspectiva institucional CHIRINOS SOTO (1993: A-2, y 1994: 204-208), tiene una posición ambigua. Dice que el régimen peruano es *mixto* (porque no es presidencial ni

últimos se preparan sin debate público y sin que se exija participación ni quepa la posibilidad de concertar arreglo alguno entre los representantes políticos de la sociedad. Si ya es delicada la situación en que se encuentra la sociedad cuando la asamblea de sus representantes se desempeña sin sujeción a límite alguno basada en la mayoría de su número, cuando es el gobierno el que toma en sus manos la potestad normativa los riesgos de su abuso amenazan de manera agobiante a la sociedad, para la que aumentan exponencialmente las posibilidades de exponerse desapercibidamente a normas que se dictan en la reserva de las sesiones del gabinete.

⁵¹ LIJPHART (2012: 127) señala que los poderes presidenciales provienen de tres fuentes, la primera de las cuales son el *poder de reacción* que se le reconoce mediante el veto, y el *poder de acción* mediante el cual el gobierno tiene la facultad de legislar mediante decreto (las otras dos fuentes son la mayoría parlamentaria propia, y el hecho de ser elegido directamente por la voluntad popular). La fusión legislativa que el diseño constitucional compacta en manos del gobierno, con reconocimiento pleno de la norma constitucional, es una forma de *maximización formal, normativa e institucional* del poder legislativo en manos del gobierno, al que se le reconocen espacios que, en los regímenes lógicamente presidenciales, en los que existe consistencia, y no contradicción antinómica, con el principio de separación de poderes, quedan limitados al Congreso. Si el gobierno tiene poder de decisión sobre el ámbito normativo a través de la potestad de decreto, sin requerir de habilitación legislativa del Congreso, el uso de ese poder y potestad ignora y pasa por alto la dimensión representativa del ejercicio de la voluntad popular. Tal uso, a su vez, requiere el respaldo fáctico de poderes paralelos y no precisamente representativos en los que apoya tales usos el gobierno. Decía en relación específica a los usos legislativos en la década de los 90s el profesor LANDA ARROYO (2003: 679) que *si bien el monopolio de la legislación del Poder Ejecutivo ha dejado de existir, no podemos asegurar que esta no rebrote dada la crisis económica y social. El mismo que, a diferencia, del Congreso, no representa la pluralidad de intereses sociales, además en él no existe publicidad del debate legislativo, no se asegura la protección de las minorías y, menos aún, existen mecanismos de autocontrol (...)*. Este esquema de funcionamiento (*monopólico*, según LANDA ARROYO, en la coyuntura de los 90s) se aleja de la dimensión axiológica de regímenes que afirman sustentarse en la voluntad popular (sustentándose por el contrario en *poderes fácticos*, sean económicos, gremiales, mediáticos o particulares), que se pretenden democráticos (pero que en la práctica configuran formas de *des-democratización de la democracia* cuando un solo órgano estatal asume hegemónicamente el poder, sea el gobierno o una instancia jurisdiccional con facultades soberanas, arbitrarias e irrevisables), y que además aspiran a constituir un sistema de seguridad jurídica y de protección de las libertades ciudadanas (que quedan negados en nombre ya sea de usos nudos e incontrolados del poder, o de las técnicas y de los recursos retóricos de la denominada doctrina o teoría de la argumentación y de la interpretación jurídica cuando en nombre de uno de los extremos de una antinomia se elabora el razonamiento para adoptar una decisión que ignora la situación de *indecidibilidad*).

parlamentario), *ministerial* (en alusión al tipo de régimen de gabinete propio del Reino Unido), y también que simultáneamente es *presidencial* y *semiparlamentario*. BERNALES BALLESTEROS (1996: 71-72, y 453-454), distinguiendo entre la dimensión formal y la dimensión material del régimen dice que es un régimen mixto de tipo *semipresidencial* en lo formal, y *presidencial atípico* en lo material.

Sin definir el tipo como una categoría específica, CASTILLO FREYRE (1997: pp. 315-325) señala que el régimen de gobierno en la Constitución de 1993 tiene elementos de ambos regímenes, el *presidencial* y el *parlamentario*.

Asumiendo una perspectiva parcialmente institucional también, GARCÍA TOMA (2011, pp. 103-109) afirma que el régimen político peruano es *mixto*, aunque con una matriz históricamente *presidencialista*, que explica como resultado del reconocimiento de varios factores (2011, pp. 103-109): la cultura arraigada de “mano dura” que se adapta al modelo presidencial de los Estados Unidos, lo que se combina con la introducción de medidas de control para evitar excesos en el uso del poder que se introducen progresivamente del modelo parlamentarista en el siglo XIX y del régimen semipresidencial francés desde la segunda mitad del siglo XX con el propósito de tender puentes para favorecer la colaboración o cooperación entre ambos órganos estatales.

Igualmente desde una perspectiva institucional, para OROSCO HENRÍQUEZ (2012: 574-602) el régimen político peruano se ubica en la categoría del *presidencialismo parlamentarizado* (p. 575), al que también califica como un *estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo* (p. 599).

1.3.2 Perspectiva material del desempeño operativo

En el terreno del desempeño funcional u operativo del régimen, inversamente, otros estudiosos omiten la dimensión institucional y basándose en el ejercicio efectivo del poder por los operadores minimizan el rol de la dimensión parlamentaria en el diseño del régimen y resaltan la presidencial. Siguiendo a Loewenstein el profesor GARCÍA BELAUNDE (1992: 30), niega que se trate de un régimen mixto y decía que el régimen peruano es un modelo *presidencial*

frenado, disminuido o atenuado. En igual línea doctrinaria y similar sentido el profesor PANIAGUA CORAZAO (1992: 61, 71-77, y 1995, pp. 29-32) señala que el régimen de la Constitución de 1993 es *presidencialismo absolutista*, como una especie de *neopresidencialismo*.

De modo análogo el profesor VALEGA GARCÍA (1994: 193-201) afirma que si bien el régimen peruano es *presidencial* o *presidencialista* la introducción de elementos propios del régimen parlamentario distorsiona su identidad y genera una contradicción funcional que dificulta la eficacia de su funcionamiento. Aunque el profesor LANDA ARROYO (2003: 667-668, y 677) clasifica el régimen como *presidencial atenuado con instituciones parlamentarias*, siguiendo a LIJPHART, refiere que en el Perú el *presidencialismo* obvia la lógica del consenso y opta por la regla de la mayoría y, en particular en la década de los 90s, a partir de posiciones basadas en la noción de Estado corporativo se ha aliado con las mayorías parlamentarias para tiranizar a la oposición política y a las minorías sociales. También desde el punto de vista de su operación, para PEASE GARCÍA YRIGROYEN (2010: 13-14) el régimen peruano es *presidencial*, no obstante los elementos parlamentarios en el diseño institucional ⁽⁵²⁾.

1.3.3 Perspectiva empírico-institucional

Las diversas explicaciones ofrecidas en la literatura especializada basan la calificación del régimen en juicios estimativos sea sobre las reglas que estructuran la interacción entre el Congreso y el gobierno, o sobre la apreciación de los modos en que el juicio del analista valora el funcionamiento histórico efectivo de la interrelación entre uno y otro operadores. En este trabajo el enfoque del régimen político se realiza desde la perspectiva *formal y normativa* del *diseño* (y no del desempeño operativo) de la estructura de las relaciones constitucionales entre el

⁵² Dice PEASE (2010: 12) que *esto ha llevado a algunos a sostener que aquí no hay presidencialismo sino un híbrido de sistemas en los que los mecanismos de tradición parlamentaria como la interpelación y la censura moderan el poder del Presidente. Sostengo que esto es falso y que el efecto puede ser más bien inverso. (...) los ministros censurados y los gabinetes que fueron derribados por censura, sólo tienen significación en dos gobiernos donde el Presidente de la República carecía de mayoría absoluta en el Congreso y, en ambos, el partido aprista (partido estructurado y disciplinado) articuló la oposición al gobierno.*

Congreso y el Poder Ejecutivo (⁵³). La confusión de planos, formal y material, lleva con frecuencia a minimizar el papel del diseño a favor del ejercicio histórico a cargo de los operadores, que es lo que suele ocurrir entre los intérpretes del régimen político cuando, anteponiendo las características del uso concreto del régimen por los actores de los procesos califican al peruano como uno de *presidencialismo atenuado*.

Quedan excluidos, en esta perspectiva, los aspectos prácticos que, comparativamente, configurarían impurezas del modelo lógico, porque se parte del supuesto que es un alcance del principio de separación de poderes que el gobierno no debe legislar y que el Congreso no debe intervenir en la formación ni remoción del gabinete, y que cuando uno u otro órganos tienen cuotas de participación en esferas básicamente excluidas de su competencia funcional se producen situaciones preferiblemente evitables para un régimen democrático de protección de la libertad individual, porque generan el copamiento de un mismo órgano en atribuciones que se dividieron precisamente para evitar los peligros intrínsecos de formas absolutistas, tiránicas o despóticas de poder.

Se asume, por lo tanto, las consecuencias que los teóricos y la doctrina de la argumentación e interpretación jurídica imputan a posiciones *infrainclusivamente recalcitrantes* de los principios con las que se reconoce en tal forma el carácter amplio y abierto de las normas que, mediante reglas de construcción de su razonabilidad, ponderación o proporcionalidad, se concluye en la negación del carácter discrecional y abierto que está en la base de la exclusión de la doctrina del

⁵³ No es motivo central de discusión el tipo de régimen de gobierno bajo el cual cabe clasificar el que adopta la Constitución de 1993 en el Perú. Los principales argumentos en que se sustenta la posición del autor pueden encontrarse en DELGADO GUEMBES (1998), a partir no de una visión doctrinaria de los regímenes políticos, sino de la diversidad de opciones normativas en el diseño constitucional (el enlace para acceder a dicha publicación es [El enlace para la publicación electrónica puede recuperarse de https://es.scribd.com/doc/8970675/CDG-Regimen-de-gobierno-y-poder-presidencial-en-el-Peru](https://es.scribd.com/doc/8970675/CDG-Regimen-de-gobierno-y-poder-presidencial-en-el-Peru)). La calificación del régimen híbrido peruano como *semiparlamentario*, *presidencial parlamentario*, o *parlamentarismo presidencial*, se basa en el marco teórico y la metodología adoptada por SHUGART y CAREY (1992) en su libro *Presidents and Assemblies*, que, a diferencia de las propuestas hermenéuticas hegemónicas, de la mayoría de la doctrina constitucional, se basa en el estudio de diseños constitucionales de más de una centena de países a partir de la diversidad de opciones organizacionales en los ejes legislativo y no legislativo. La medición de los diferentes regímenes en los países estudiados permite a estos autores clasificar las opciones de diseño en cuatro cuadrantes según los puntos que corresponde a las opciones utilizadas. En dichos cuadrantes se ubican los distintos regímenes presidenciales, parlamentarios, semipresidenciales y presidencialistas parlamentarizados o semiparlamentarios. El método utilizado permite distinguir entre los distintos regímenes híbridos a partir del diseño. No se recurre a la performance o estilo efectivo de desempeño por el Presidente de la República, ni por la mayor o menor presencia de mayorías del partido de gobierno en el Congreso, o por el predominio de la oposición en la institución parlamentaria, que no es objeto de medición en el estudio de SHUGART y CAREY.

Estado de derecho, una de cuyas exigencias es la positivación del derecho como pauta contraria al albedrío de operadores que imputan o imponen contenidos no previstos en el derecho.

Se sostiene, de esta manera, que las técnicas y métodos de argumentación e interpretación son recursos mediante los cuales se acuñan contenidos normativos que los operadores agregan o introducen para sostener la integridad y unidad jurídica mediante alcances que la legislación carece y que son añadidos y adaptados por quien no tiene propiamente potestad para crear formalmente el derecho ⁽⁵⁴⁾. En este caso la agregación o añadidura de contenidos normativos la realiza un órgano distinto al Congreso y al gobierno, con el agravante que los excesos de su potestad jurisdiccional no admiten recurso ⁽⁵⁵⁾ y, por lo mismo, generan un margen de desprotección difícilmente impugnabile o contradecible, precisamente porque la sede jurisdiccional se constituye como suprema y, en consecuencia, soberana instancia de decisión en el régimen político, y lo hace en nombre de los nuevos desarrollos técnicos que introduce la doctrina de la argumentación e interpretación jurídica en base a la flexibilización y adecuación de las normas a supuestos de hecho no contenidos claramente en ellas ⁽⁵⁶⁾.

⁵⁴ La doctrina que sustenta la flexibilización de los conceptos es amplia. Puede mencionarse a autores como Chaïm PERELMAN, Robert ALEXY (1993), Klaus GUNTHER (1995), David MARTÍNEZ ZORRILLA (2007), Manuel ATIENZA y Juan RUIZ MANERO (2009), o Ángeles RODENAS (2001). Un interesante aporte nacional publicado en Colombia es el de José GARCÍA-YZAGUIRRE (2012), “La validez *prima facie* y el principio de derrotabilidad de las normas jurídicas”, publicado en la revista *Dikaion*, de la Universidad de La Sabana. Los planteamientos de estos autores se circunscriben al plano del derecho, y no se percibe el impacto que estos desarrollos causan en la organización política ni en las competencias de otros órganos del Estado que no sean los órganos jurisdiccionales. Sí existe consciencia de este tipo de afectación en los planteamientos de César LANDA (2007: 759-814) en su obra *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, aunque el equilibrio de su desarrollo refuerza en último término la supremacía jurisdiccional.

⁵⁵ La referencia alcanza de modo singular al supuesto de la inimpugnabilidad de calificaciones realizadas por el Tribunal Constitucional, inimpugnabilidad que no se establece mediante una norma sino sólo a partir de la potestad autonormativa que se atribuye a sí mismo dicho órgano constitucional en el marco del desarrollo del estatuto y rol orgánico y funcional que le reconoce la Constitución. En este alcance se encuentra específicamente el carácter inapelable de sus decisiones relativas los conflictos de competencia entre órganos del Estado con rango constitucional.

⁵⁶ Cabe advertir que a partir de la afirmación del carácter antinómico del derecho es posible llegar a una situación en la que se percibe que la superación de la *indecidibilidad*, o de la *derrotabilidad (defeasability)*, existe el reconocimiento de posiciones en las que es el sujeto el que adjudica contenidos a las normas, contra la pretensión de *completud* que define a la doctrina del Estado de derecho, y contra la pretensión de *objetividad* del derecho. La invocación de reglas de construcción de la argumentación e interpretación jurídica encubre, no sin cierto grado de complicidad de la generalidad dominante de la comunidad jurídica, la presencia del sujeto observador en el que se genera la voluntad, la decisión y el sentido afirmado y concreto de los mandatos de los que las normas, en sentido

Apartándome por lo tanto de la doctrina y de los juicios previamente anotados el marco teórico que se utiliza para el desarrollo del análisis es la obra de Mathew SHUGART y John CAREY (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, que tiene la virtud de haber contrastado su metodología en más de un centenar de constituciones ⁽⁵⁷⁾. Aunque la obra de estos autores se publica antes que empezara a regir la Constitución peruana de 1993, según el método ideado por estos autores el régimen peruano previsto en la

estricto, carecen. Por lo tanto, o la *seguridad jurídica*, en este sentido, constituye un caso de exageración maximalista del sistema jurídico porque es inalcanzable, o no puede dejar de reconocerse que el sistema jurídico es, en último término, el instrumento de un fin más alto que no tiene carácter ni naturaleza jurídico, como podrían serlo valores morales, o los intereses políticos o económicos, si no, en la dimensión negativa, los desafectos y la disforia institucional que opacan con el clientelismo rentista los principios a los que debe dirigirse la acción política. Lo que, a su vez, niega la validez del principio del Estado de derecho, porque el derecho no consistiría en un orden *autoreferencial*, completo, ni un fin en sí mismo, sino en una herramienta útil para conducir a la colectividad a un tipo de orden o visión no explícitamente integrado en el derecho.

La doctrina que niega la *derrotabilidad* de los principios, o de las reglas, en el derecho opera desde la negación de la tesis que afirma la *autoreferencialidad* y el carácter *autoteleológico* del derecho, porque la flexibilidad desde la que elabora la flexibilidad de normas que no tienen significados suficientes ni completos se sostiene en el reconocimiento de la insuficiencia del derecho para contener una realidad que, porque se le escapa, debe sustentarse fuera del derecho y no dentro del él. Si son valores, intereses o principios ajenos al derecho en los que se sustenta la redefinición, reconstrucción, desarrollo en distinto grado de flexibilidad de sus significados, denotaciones o designaciones, entonces no cabe predicar del derecho que se basta a sí mismo como técnica para controlar el abuso del poder.

Nada garantiza que la flexibilidad de las redefiniciones del derecho constituyan modos de imposición de la posición dominante o vencedora respecto de la cual también quepan contra-argumentaciones igualmente sustentables en técnicas tales como la ponderación, la razonabilidad o la proporcionalidad. Situaciones de esta índole, basadas, por ejemplo, en la errónea concepción del Tribunal Constitucional como intérprete *máximo o supremo* de la Constitución, pueden conducir a la indeseada consecuencia de que se confiera idealistamente las características de la soberanía a una instancia que se premune, o de la retórica argumentativa de la racionalidad, o de la hipostática posición de lo que el profesor LANDA ARROYO (2003, p. 680) llama la *concepción moral de la Constitución*, con el posible resultado final de asumir una posición autocrática, contraria al núcleo esencial del carácter popular y representativo del régimen republicano y democrático en el Perú.

⁵⁷ La obra de SHUGART Y CAREY está emparentada con la de constitucionalistas como André HAURIUO (1967), *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Sin embargo, la perspectiva de HAURIUO es eminentemente constitucional, en tanto que la de SHUGART Y CAREY se basa en el desarrollo del pensamiento institucional y la teoría de la elección racional, en el marco del pensamiento y teoría de la ciencia política. En tanto que HAURIUO elabora sus planteamientos desde el punto de vista de la dogmática constitucional, SHUGART Y CAREY trascienden este ámbito y proveen una metodología que les permite comparar los distintos regímenes políticos en base a alternativas de diseño constitucional que comparan en base a una estructura de pesos con los que establecen una jerarquía conceptual a la que no llega la doctrina que elabora André HAURIUO. La misma metodología de SHUGART Y CAREY fue utilizada en el trabajo que publiqué el año 1998 *Régimen de gobierno y poder presidencial en el Perú*, y que permitió comparar, con la metodología de SHUGART Y CAREY, los regímenes de Brasil, Colombia, Chile y Perú, y contrastar las últimas trece constituciones peruanas para definir el tipo histórico de nuestro régimen constitucional. El enlace para la publicación electrónica puede recuperarse de <https://es.scribd.com/doc/8970675/CDG-Regimen-de-gobierno-y-poder-presidencial-en-el-Peru>.

Constitución de 1993 no sería parlamentario, presidencial ni semipresidencial sino *semiparlamentario* (o *parlamentarismo presidencial*, o *presidencial-parlamentario*) y se define por la significativa simetría en el diseño de poderes concurrentes de ambos poderes del Estado.

Lo singular y más significativo del régimen político diseñado en la Constitución de 1993 es la *formalización del aumento de potestades normativas del Presidente de la República a través del uso de los decretos de urgencia*, y el aumento relativo de la capacidad del Congreso en la designación del gabinete mediante el voto de investidura. En esta investigación el *objeto* es de naturaleza *legislativa*; por esta razón tiene especial relevancia y gravitación el poder agregado que le otorga la Constitución al gobierno (⁵⁸), generando con ello una fuente extraordinaria de presencia política para el Presidente de la República en el control del aparato estatal (⁵⁹), a la que se agrega como característica negativa los *bajos e ineficientes niveles de control de las potestades normativas del gobierno por el Congreso*.

1.4 Las perspectivas en suspenso y el modelo monotónico

Las perspectivas reseñadas tienen como premisa la diversidad de factores que flexibilizan la aplicación de un principio democráticamente sustantivo en nombre de la urgencia histórica que determina a sus exégetas a contemporizar el principio con las necesidades que imponen el uso

⁵⁸ Para SHUGART y CAREY los parámetros de la escala que permiten medir el mayor o menor poder normativo que se les reconoce constitucionalmente al gobierno y al Congreso son su iniciativa legislativa (que consiste en la presentación al Congreso de proyectos de ley con los cuales ejercita de modo efectivo su capacidad de agenda para el debate, mediante la priorización y votación de iniciativas propias del gobierno en sede parlamentaria que no pueden ser objeto de modificación por el Congreso), su iniciativa presupuestaria, el poder de decreto propio (*decree power*), el veto total, el veto parcial, y la convocatoria a referéndum. En el *decree power* se incluye la potestad de emitir decretos bajo situaciones de emergencia, distintas a las de naturaleza económica, y se excluye la delegación de facultades. (Ver SHUGART y CAREY, 1992: 148-152)

⁵⁹ En el Perú el Presidente de la República es *jefe de Estado y jefe de gobierno*, y no cabe su remoción (salvo por causal de grave incapacidad moral o de salud) ni la revocatoria de su mandato. Dice SARTORI (1999: 109-110) que *la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense. En muchos casos se les da el poder de vetar secciones de leyes, lo que repetidas veces se le ha negado a la Casa Blanca; se les permite gobernar en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les conceden amplios poderes de emergencia. (...) Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo (subrayado propio).*

del poder a quienes operan el régimen político. El principio aludido es la negación de toda opción que represente un modo o forma de concentración del poder. No hay característica menos afín a un Estado o sociedad democrática que la cohesión de maneras que directa o indirectamente favorezcan la concentración del poder, cualquiera que sea el escenario o circunstancias en las que dicha concentración se concrete o materialice.

El objetivo de esta investigación es explorar los alcances del diseño constitucional peruano a través de los usos del poder legislativo del Estado que realiza el poder ejecutivo, en cinco distintos escenarios institucionales o condiciones históricas, con la finalidad de advertir cuáles son las circunstancias que han sido históricamente más favorables a la cohesión de formas de concentración de poder y, por lo tanto, con modalidades de dudosa filiación con el principio democrático que se basa en la negación de la concentración del poder. Por esta razón es que la exposición de las perspectivas planteadas en el acápite *1.3 El modelo constitucional del régimen político y la participación efectiva del Poder Ejecutivo en la actividad legislativa*, tiene valor eminentemente descriptivo en cuanto testimonia la pluralidad argumentativa que se construye básicamente desde una perspectiva basada en la observación de la realidad acontecida antes que en el contraste del modelo lógico del régimen democrático con usos inconsistentes de aquél⁽⁶⁰⁾.

Es necesario precisar que la discusión y argumentos relacionados con el tipo de régimen político peruano obvian la consideración y reflexión sobre el sustento democrático de los modos en los que el poder queda distribuido entre el poder ejecutivo y el gobierno, porque su enfoque se centra en los factores que hacen que el régimen sea calificado bajo un tipo u otro, pero no si la manera en que las funciones se distribuyen son o no afines al principio que

⁶⁰ Por esta misma razón cobra menor importancia la designación del régimen. GARGARELLA (2016: 291-295), por ejemplo, refiere que a consecuencia del tipo de régimen presidencial se aprecia mayor grado de concentración de poder. La referencia importa la magnitud y grado de poder efectivamente ejercido por el poder ejecutivo. Si prevaleciera el criterio de que el peruano es un régimen presidencial, efectivamente sería un caso de concentración antidemocrática de poder que se caracteriza, entre otros aspectos, por la acumulación de poder legislativo por el poder ejecutivo. Y si se calificara el régimen peruano como un régimen híbrido, sea semipresidencial o semiparlamentario, la nominalidad de ese tipo híbrido tampoco deja a salvo la concentración efectiva del poder que desde el punto de vista sustantivo o material trasciende el nombre con el que se califica, se designa o se conoce el diseño del régimen político.

proscribe la concentración de poder y, por lo tanto, al carácter democrático de lo que resulta luego de la distribución del poder entre ambos órganos del Estado.

No se trata, en consecuencia, de una cuestión en la que exista discrepancia, confrontación o colisión entre dos principios constitucionales, porque el único cuyo carácter central y medular debe evaluarse es la separación de poderes como característica esencial de un régimen democrático. No hay lugar a contención, dudas ni incertidumbre respecto a la caracterización de un régimen político como democrático cuando éste no sólo reconoce el carácter estructural del principio de separación de poderes sino que deriva de él el régimen de distribución del poder entre el poder ejecutivo y el Congreso (⁶¹). A partir de la solidez incontrastable del axioma que reconoce como democrático a un régimen en el que no se valida la concentración del poder, la evaluación que debe realizarse es si es que el régimen político peruano es subsumible o no dentro del principio democrático o si, por el contrario, existen elementos que, por configurar escenarios de concentración del poder niegan la afinidad del dicho régimen con el carácter democrático del que debieran deducirse o derivarse.

La premisa que sustenta el régimen democrático en la ausencia de concentración de poder es el test según el cual será posible inferir o deducir lógicamente que un régimen político será subsumible o no bajo la categoría de un régimen democrático. En la medida que el régimen político contenga modos de eludir la interdicción de la arbitrariedad o la concentración del poder esos modos o arreglos importan la negación del principio medular del Estado y de la sociedad democráticos. El sustento de la democracia es este principio cuya minimización debilita el proyecto político de la colectividad a la vez que comprime el espacio de la libertad ciudadana. Maximizar sus exigencias, por el contrario, equivale al perfeccionamiento y optimización del ideal democrático conquistado y a cuya materialización efectiva la sociedad y el Estado aspiran.

⁶¹ En buena cuenta, el aspecto programático de la Constitución contiene el modo de procesar la dimensión política y constitucionalmente sustantiva de la ley fundamental a través de los órganos estatales competentes. Si, por lo tanto, la dimensión adjetiva del aspecto programático niega o excluye el sustento elemental del proyecto constitucional, es deducible que existe una falla en la articulación lógica de la aspiración constitutivamente democrática, en la medida que, bajo un pretexto formalmente principista, se introducen modalidades organizacionales que niegan la vigencia y aplicabilidad democrática por los operadores políticos.

Reconocer las alternativas que pretenden tipificar el régimen político peruano según qué aspecto histórico u organizacional se enfatice o privilegie en la definición de su designación no tiene la función de pasar por alto la dimensión modélica de la metodología con la que se pretende realizar este trabajo de investigación. El modelo lógico, en efecto, no se apresura en el análisis empírico, histórico ni organizacional que resulta del diseño o de los usos que protagonizan los operadores del régimen político, porque parte del supuesto que la virtud que aportan los modelos en la comprensión de la realidad es su capacidad para abstraer analíticamente los principios que sustentan el diseño institucional y para contrastarlo con otros elementos del régimen político con los que debiera existir consistencia lógica.

Conforme se desarrolla en esta exploración, el tipo de modelo lógico que se asume, además, tiene una orientación desde la que se incide en el carácter monotónico propio de la lógica clásica, dejando a salvo que dentro de alternativas de lógica difusa, plural o no monotónica las consecuencias o los resultados del análisis pudieran diferir en mayor o menor medida. Con este deslinde quedan excluidas las pretensiones y discrecionalidad desde la que pierde su sentido original el principio de separación de poderes que contradice precisamente la concentración como un aspecto diametralmente antagónico de los regímenes que pretendan reconocerse como democráticos. Por el contrario el objeto es asumir la posición maximalista desde la cual, con un modelo monotónico, toda forma de concentración de poder favorece modos autocráticos o autoritarios del ejercicio del poder en razón a la flexibilidad con la que se toma la axiología inherente a la dispersión del poder antes que a su concentración.

ANEXO 1

FORMALIZACIÓN DEL MODELO LEGISLATIVO EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO

La siguiente es la formalización lógica de las proposiciones planteadas como premisas en el acápite 1.1 *Premisas lógicas y normativas del modelo legislativo en el régimen político.*

1. $RP \equiv [PSP \oplus KoP]$
2. $RP \equiv [PSP \oplus KoP]$
3. $\mathcal{T} : f(C) \wedge f(G)$
4. $PSP : C f(lg) \wedge \neg G f(lg)$
5. $PSP : \perp (KoP)$
6. $RP_{Per} : \diamond R(Pr \oplus SP)$
7. $Pr : \equiv \neg[G f(lg)]$
8. $Pr \wedge \neg[G f(lg)] \Rightarrow (\neg KoP \wedge PSP)$
9. $\lim_{Pr \rightarrow SP} f(l) = \neg[G f(lg)]$
9. $\forall Dk : \diamond \exists RP \equiv f[ReP \wedge p(li) \wedge \neg KoP]$
10. $\forall RP_{Dk} : \diamond \neg KoP \wedge PSP$
11. $Dk_{Per} : \equiv \exists! RP \equiv f[ReP \wedge p(li) \wedge \neg KoP]$
12. $RP_{Per} : \equiv SP$
13. $SP_{Per} : G f(lg)$
14. $Dk_{Per} : \exists!(x) RP_{Per,x} \perp RP_{Per,x}$
15. $\exists!(x) RP_{Per,x} \perp RP_{Per,x} \equiv [ReP \wedge p(li) \wedge \neg KoP] \wedge SP$
16. $\exists!(x) : SP_x \Rightarrow RP_{Per} \perp RP_{Per}$
17. $G f(lg) \wedge C f(lg) \Rightarrow \neg PSP$
18. $SP_{Per} : G f(lg) \Rightarrow \neg PSP \wedge KoP$
19. $G f(lg) \Rightarrow SP_{Per} : \neg ReP$
20. $[SP_{Per} : \neg ReP \wedge \neg PSP] \Rightarrow RP_{Per} : KoP$

21. $KoP := \neg p(li)$
22. $SP_{Per} := RP \equiv \neg PSP \wedge \neg p(li)$
23. $RP_{Per} := PSP$
24. $PSP := p(li)$
25. $\neg PSP \Rightarrow \neg p(li)$
26. $SP_{Per} : \neg PSP \wedge [SP_{Per} := \exists C f(lg) \wedge \exists G \neg f(lg)]$
27. $SP_{Per} : \equiv C f(lg) \wedge G f(lg)$
28. $SP : \perp PSP$
29. $\therefore [SP_{Per} := \neg PSP] \wedge SP_{Per} \diamond G f(lg)$
30. $\forall SP \diamond \exists G f(lg)$
31. $\lim_{SP \rightarrow (\neg lim)} f(lg) = f(Dk)$
32. $\lim_{lg \rightarrow K} f(lg) = f(Dk) \therefore lg = K$
33. $\lim_{lg \rightarrow Dk} f(lg) = \neg \infty$
34. $\lim_{lg \rightarrow \infty} f(lg) = KoP \wedge \neg [f(Dk)]$
35. $SP : \diamond \lim_{SP \rightarrow f(\infty)} f(lg) = \neg [f(Dk)]$
36. $SP := \neg PSP \wedge \neg PSP \equiv \lim_{SP \rightarrow f(\infty)} f(lg) = \neg [f(Dk)]$
37. $SP_{Per} = \neg [PSP] \equiv SP_{Per} : \diamond \neg p(li)$
38. $Pr : \equiv \neg [Gf(lg)] \wedge \neg KoP(lg)$
39. $RP_{Per} : \equiv (SP_{Per})P_{(G \wedge C)}(Pr)$
40. $(SP_{Per})P_{(G \wedge C)}(Pr) \Rightarrow G \wedge C \equiv [KoP(lg) \wedge \neg p(li)]$
41. $RP_{Per} : SP_{Per} \models [\neg PSP \wedge KoP_G(lg) \neg p(li)]$
42. $\therefore Dk_{Per} : \exists!(x) RP_{Per^x} \perp RP_{Per^x}$

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

En este capítulo se plantean los cinco escenarios del modelo de producción normativa en los que se examinará el uso de la potestad normativa del gobierno para emitir decretos de urgencia entre 1980 y 2015. Con este objeto se introducen los modos en los que, desde el punto de vista lógico, se plantea el comportamiento esperado entre las variables independientes y la variable dependiente, de manera que en el capítulo siguiente sea posible comprobar si el modelo y la formulación lógica de la hipótesis queda verificada en los hechos durante el período materia de estudio y observación.

2.1 El escenario intervencionista o subsidiario

La pregunta que pretende responderse es si existe diferencia en la intensidad de la actividad normativa del Congreso y del gobierno durante los períodos en que el Estado sigue un modelo intervencionista en la vida económica del país

HIPÓTESIS 1:

Un modelo intervencionista de Estado favorece la actividad normativa más intensa en el Congreso y en el gobierno.

Durante el período económicamente intervencionista hay mayor concentración de poder y menor protección de la libertad ciudadana, la actividad normativa del gobierno es más intensa y se expresa en mayor volumen mensual de decretos de urgencia expedidos que en épocas no intervencionistas.

Desarrollo lógico.-

En el régimen semiparlamentario peruano pueden legislar el Congreso y el gobierno. El régimen económico peruano (RE_{per}) puede o ser *intervencionista* (In) o *subsidiario* (Su) ⁽⁶²⁾. Si el régimen es intervencionista (RIn) puede haber mayor o menor concentración de poder legislativo y mayor o menor protección de la libertad individual ⁽⁶³⁾.

El régimen semiparlamentario peruano puede ser usado por un modelo económico intervencionista o por un modelo económico subsidiario (RSu). Si el régimen semiparlamentario existe bajo un modelo intervencionista debe haber mayor actividad normativa en el Congreso y en el gobierno.

Independientemente de la actividad legislativa del Congreso, si la mayor actividad normativa expresa mayor cantidad de normas dictadas por el gobierno, entonces hay mayor concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad individual.

Si en períodos de intervencionismo económico existe mayor actividad normativa con concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad, la intensidad (i) se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\tilde{x}M$) ⁽⁶⁴⁾ de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

⁶² El período comparativamente más intervencionista en la historia reciente del Perú comprendería del año 1980 a 1992, a diferencia del período que empieza en 1995.

⁶³ Se asume que la menor capacidad del ciudadano de conocer la ley, o los derechos y obligaciones que esta le impone, es un indicador de su desprotección. En el contexto de esta investigación el factor de producción legislativa que más desprotege al ciudadano son las normas que expide el gobierno a través de los decretos de urgencia, porque es sobre ellos que existe mayor discrecionalidad en el gobierno y menor control por el Congreso.

⁶⁴ La medida de tendencia central por la que se opta es la *mediana* (\tilde{x}), en vez del promedio o la moda, porque las curvas de frecuencia en la producción legislativa tienen la tendencia a no presentarse de manera simétrica (campana), sino *sesgada* con curvas de colas en diverso sentido (positivo o derecha, o negativo o izquierda), *lepto* o *platicúrtica*, o *multimodales*. La mediana es más útil porque divide las frecuencias en el punto medio de concentración de datos entre los extremos cuando existe desbalance o asimetrías en la distribución de frecuencias de los datos registrados en la curva. En los casos en los que la población sea un número par de datos la mediana que se usará será el promedio entre las dos medianas con valores más altos.

2.2 El escenario de estabilidad o de cambio político y económico

La pregunta a la que pretende darse respuesta es si existe diferencia en la intensidad de la actividad legislativa del Congreso y del gobierno durante episodios o momentos de cambio o crisis en los regímenes político o económico en el país, respecto de episodios o momentos en los que esos regímenes pasan por períodos de estabilidad.

HIPÓTESIS 2:

2.1 El Congreso muestra un nivel mayor de intensidad en su actividad legislativa bajo situaciones de cambio de los regímenes político o económico, que cuando dichos regímenes son más estables.

2.2 El gobierno tiene mayor intensidad en su actividad normativa cuando cambian los regímenes político o económico, que cuando dichos regímenes pasan por períodos de estabilidad.

Desarrollo lógico.-

En el régimen semiparlamentario peruano pueden legislar el Congreso y el gobierno. Históricamente en períodos de democracia constitucional el país puede pasar disyuntivamente (\oplus) o por períodos de *estabilidad* (P_{Es}) o por períodos de *cambio* intenso (P_C)⁽⁶⁵⁾. Los períodos de estabilidad y los períodos de cambio se oponen entre sí y un período no puede ser a la vez de estabilidad y de cambio. La democracia constitucional peruana puede vivir bajo períodos de estabilidad o de cambio.

Si el Perú pasa por períodos de cambio el Congreso legisla más que cuando pasa por períodos de estabilidad. Si el Perú pasa por períodos de cambio el gobierno legisla más que cuando pasa por períodos de estabilidad.

⁶⁵ Los períodos *estables* y de *cambio* pueden tener naturaleza política, o económica, dentro de un marco de vigencia de la Constitución (que es el instrumento en que se consagra el principio de separación de poderes). Los períodos de *cambio político* son fundamentalmente los que se expresan en procesos de transición (v. gr. 1980-1985; 1990-1992; o 2000-2001). Los períodos de *cambio económico* se expresan en época de alteración significativa de la estabilidad (v. gr. 1985-1990; o 1990-1992).

El régimen semiparlamentario peruano puede existir bajo períodos de cambio o de estabilidad. Si el régimen semiparlamentario existe bajo un período de cambio hay mayor actividad normativa en el Congreso y en el gobierno.

Si en régimen semiparlamentario peruano es mayor la legislación del Congreso o del gobierno en períodos de cambio, es posible que en los períodos de cambio puede haber mayor concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad.

Si el régimen semiparlamentario peruano significa la no separación de poderes, la concentración de poder legislativo por el gobierno y la menor protección de la libertad, entonces en los períodos de cambio debe haber mayor actividad legislativa por el gobierno. Por lo tanto, en los períodos de cambio hay mayor actividad legislativa del gobierno, mayor concentración de poder y menor protección de la libertad.

Si en períodos de cambio existe mayor actividad normativa con concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad, la intensidad (i) se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\tilde{x}M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

2.3 El escenario del bicameralismo o del unicameralismo

La pregunta a la que se pretende responder es si existe diferencia en la intensidad de la actividad legislativa del Congreso y del gobierno según que el Perú cuente con un régimen bicameral o unicameral.

HIPÓTESIS 3 :

3.1 Existe relación entre el tipo de régimen cameral del Congreso y la intensidad de la acción o producción normativa del Congreso y del gobierno.

3.2 La intensidad de la actividad normativa del Congreso y del gobierno está en relación inversa al número de Cámaras.

3.3 Bajo un modelo de régimen unicameral la actividad legislativa del Congreso es mayor que bajo un modelo bicameral, y la intensidad de la actividad normativa del gobierno es comparativamente menor bajo un régimen unicameral que bajo un régimen bicameral.

3.4 Bajo el régimen bicameral la actividad legislativa del Congreso es de la más baja intensidad y bajo el mismo tipo de régimen la actividad normativa del gobierno es de la más alta intensidad.

Desarrollo lógico.-

El régimen semiparlamentario peruano comprende un tipo de régimen cámaras ($\mathcal{T}\mathcal{R}$) de una (U) o dos (B) Cámaras. Si hay una o dos Cámaras es probable (\vdash) que haya mayor o menor concentración de poder legislativo ($\text{KoP}(\text{lg})$), y puede haber mayor o menor protección de la libertad individual.

Si el Perú tiene un tipo de régimen unicameral o bicameral los volúmenes de legislación por el Congreso y el gobierno no son iguales. El volumen de legislación depende del número de Cámaras.

Si hay una o dos Cámaras puede haber mayor o menor cantidad (q) de legislación en el régimen semiparlamentario. Según que haya una o dos Cámaras es posible que haya mayor o menor legislación expedida por el Congreso o por el gobierno. Si hay mayor legislación del gobierno, entonces es posible que haya mayor concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad individual.

Existe relación (\mathfrak{R}) entre el tipo de régimen cameral en el que funciona el Congreso y la intensidad (i) de la producción normativa del Congreso y del gobierno.

Bajo un modelo de régimen unicameral la actividad legislativa del Congreso es más intensa que bajo un modelo bicameral ($C=U>B$). La intensidad de la actividad normativa del gobierno es

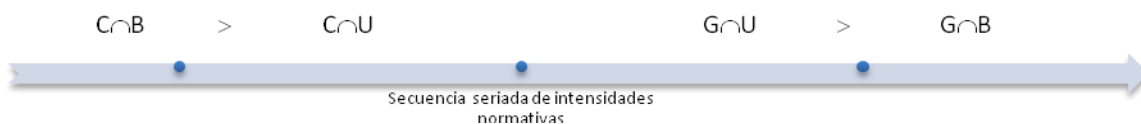
comparativamente menor bajo un régimen unicameral que bajo un régimen bicameral ($G=U<B$).⁽⁶⁶⁾

La secuencia en intensidad de la actividad normativa del Congreso sigue la lógica de una serie alternada e inversa que la que le corresponde al gobierno (3.11)⁽⁶⁷⁾ y la intensidad normativa del gobierno es mayor que la intensidad normativa del Congreso.

Existe un caso de orden más bajo (*ob*) de intensidad legislativa y ocurre con el Congreso en un régimen bicameral. Existe un caso de orden más alto (*oa*) de intensidad legislativa y ocurre con el gobierno en un régimen bicameral. Existen dos niveles de orden intermedio (*oi*) de intensidad legislativa, y ocurren en un régimen unicameral. En los niveles intermedios de

⁶⁶ Se postula que la racionalidad detrás de la mayor o menor actividad normativa se basa en el supuesto de que, *en relación con el Congreso*, el régimen *unicameral* hace mucho más expeditivo el proceso de discusión, estudio, y aprobación de la ley, y que el proceso *bicameral* lo ralentiza con mayor cantidad de pasos. Esta dinámica explicaría la comparativamente mayor intensidad de la actividad legislativa del Congreso bajo un régimen unicameral que bajo uno bicameral. Inversamente, *en relación con el gobierno*, la mayor lentitud con que el régimen *bicameral* afecta al Congreso opera como un percutor de la mayor y más intensa actividad normativa del gobierno, porque la realidad con la que el Estado se enfrenta presiona por compensación con mayores niveles de acción que están relativamente fuera del alcance del Congreso atender. Por ello se asume que *el gobierno debe legislar más bajo un régimen bicameral que bajo un régimen unicameral y no a la inversa*. Abunda a favor de ello que el mayor número de pasos procesales hace más difícil el proceso de control de la actividad normativa del gobierno, por lo que se abren brechas que es factible que aproveche con mayor facilidad el gobierno para legislar bajo una lógica de mayor concentración de poder normativo con menos seguimiento o monitoreo sobre su acción, procesos y productos normativos.

⁶⁷ Se asume que el gobierno tendría una intensidad normativa proporcionalmente *más alta* que el Congreso tanto durante regímenes *unicamerales* como durante regímenes *bicamerales*, y en los regímenes *bicamerales* el Congreso tendría proporcionalmente los menores índices o intensidad de actividad normativa que en cualquier otra opción. En la línea de producción normativa, por lo tanto, se propone que en el *unicameralismo* la intensidad legislativa del Congreso es mayor que bajo el *bicameralismo*, pero que *el unicameralismo favorecería menos la mayor actividad normativa del gobierno que el bicameralismo*, porque la opción por el *bicameralismo* indica una preferencia de diseño favorable a la capacidad de reacción y de respuesta más rápida para el gobierno en materia de políticas legislativas, así como porque la capacidad de control del Congreso en los regímenes *bicamerales* menor y por lo tanto el gobierno cuenta con niveles de manejo más discrecionales que cuando, bajo un régimen *unicameral*, el Congreso se concentra con mayor facilidad en el monitoreo de la capacidad normativa del gobierno. En el gráfico siguiente se percibe con mayor claridad la secuencia de intensidades normativas propuestas en el desarrollo de esta hipótesis:



intensidad normativa bajo un régimen unicameral, la intensidad del Congreso es menor que la intensidad del gobierno.

Bajo un régimen bicameral el Congreso legisla menos y el gobierno legisla más, y bajo un régimen unicameral el Congreso legisla más y el gobierno legisla menos. La intensidad de la actividad normativa del Congreso y del gobierno en el tipo de régimen cameral está en función inversa (f^{-1}) al número de Cámaras.

Si durante el régimen bicameral hay mayor actividad legislativa del gobierno entonces hay menos separación de poderes y es posible que haya también mayor concentración de poder y menor protección de la libertad.

Si durante períodos de bicameralidad existe mayor actividad normativa con concentración de poder legislativo por el gobierno y menor protección de la libertad, la intensidad (i) de la concentración del poder y la menor protección de la libertad se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\bar{x} M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

2.4 El escenario de los distritos electorales único, múltiple o mixto

La pregunta que espera responderse es si existe diferencia en la intensidad de la actividad legislativa del Congreso y del gobierno según que el Congreso sea elegido en distrito único, múltiple o mixto.

HIPÓTESIS 4:

4.1 Existe relación entre el tipo de distrito electoral en el que es elegido el Congreso y la intensidad de la acción o producción normativa del Congreso y del gobierno.

4.2 La elección del Congreso por distrito múltiple está relacionada con mayor intensidad en la actividad legislativa del Congreso, que cuando éste es elegido en distrito único.

4.3 La elección del Congreso en distrito mixto (con una Cámara por distrito único y la otra por distrito múltiple) genera mayor intensidad en la actividad legislativa del Congreso que cuando

el Congreso es elegido por distrito nacional, pero menor intensidad en la actividad legislativa del Congreso que cuando el Congreso es elegido en distrito múltiple.

4.4 La elección del Congreso por distrito único tiene relación con la menor intensidad en la actividad legislativa del Congreso en comparación con la mayor actividad normativa del gobierno.

4.5 La actividad normativa del gobierno es más alta cuando la circunscripción de elección del Congreso es mixta, menor cuando es por distrito múltiple, y más baja en el caso de elección por distrito único.

Desarrollo lógico.-

En el régimen semiparlamentario peruano los representantes son elegidos según un tipo de distrito electoral (T_d). En el Perú el tipo de distrito en la elección de los representantes puede ser por distrito único (Ud), por distrito múltiple (Md) o por una forma mixta de distritos múltiples y distrito único (Xd). Según que se trate del tipo de distrito único, múltiple o mixto es probable (\vdash) y puede haber mayor o menor concentración de poder legislativo (KoP (lg)), y puede haber mayor o menor protección de la libertad individual.

Existe relación (\mathfrak{R}) entre el tipo de distrito electoral en el que es elegido el Congreso y la intensidad de la acción o producción normativa del Congreso y del gobierno.

La elección del Congreso por distrito múltiple está relacionada con mayor intensidad en la actividad legislativa del Congreso, que cuando éste es elegido en distrito único.

La elección del Congreso en distrito mixto ocurre cuando una Cámara por distrito único y la otra por distrito múltiple. El distrito mixto genera mayor intensidad en la actividad legislativa del Congreso que cuando el Congreso es elegido por distrito único, pero menor intensidad en la actividad legislativa del Congreso que cuando el Congreso es elegido en distrito múltiple.

La elección del Congreso por distrito único tiene relación con la menor intensidad en la actividad legislativa del Congreso en comparación con la mayor actividad normativa del gobierno.

La intensidad de la actividad normativa del gobierno es más alta cuando la circunscripción de elección del Congreso es mixta, menor cuando es por distrito múltiple, y más baja en el caso de elección por distrito único. La intensidad de la actividad legislativa del Congreso es mayor cuando el distrito es múltiple, menor cuando es mixto y la más baja cuando el distrito es único.

La menor separación de poderes, la mayor concentración de poder legislativo y la menor protección de la libertad está en función de la intensidad normativa del gobierno. Si la intensidad normativa del gobierno es mayor cuando el distrito electoral es mixto entonces es posible que cuando el Congreso se elige con este tipo de distrito electoral hay menor separación de poderes, mayor concentración de poder y menor protección de la libertad.

Si cuando el distrito electoral es mixto la intensidad normativa del gobierno afecta la mayor concentración de poder legislativo por el gobierno y menor protección de la libertad, la intensidad (i) de la concentración del poder y la menor protección de la libertad se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\tilde{x}M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

2.5 El escenario de la mayoría gubernamental en el Congreso

La pregunta que se tratará de responder es si existe diferencia en la intensidad de la actividad legislativa del Congreso y del gobierno según que el gobierno cuente o no con mayoría parlamentaria propia en el Congreso.

HIPÓTESIS 5 :

5.1 Existe relación entre la mayoría parlamentaria de igual o contrario signo político al del gobierno, y la intensidad de la acción o producción normativa del Congreso y del gobierno.

5.2 En condiciones en las que el gobierno tiene mayoría propia en el Congreso la actividad legislativa del Congreso es menor en intensidad que la intensidad del gobierno.

5.3 Recíprocamente, si el gobierno no tiene mayorías propias en el Congreso el nivel de intensidad de la actividad legislativa del Congreso es comparativamente mayor que la intensidad de la actividad normativa del gobierno.

Desarrollo lógico.-

En el régimen semiparlamentario peruano cabe que el gobierno tenga mayoría propia en el Congreso (MaP_G) o que la mayoría no le sea afín. Existe relación entre la mayoría parlamentaria (de igual o contrario signo político al del gobierno), y la intensidad de la acción o producción normativa del Congreso y del gobierno.

En condiciones en las que el gobierno tiene mayoría propia en el Congreso la actividad legislativa del Congreso es menor en intensidad que la intensidad del gobierno.

Si el gobierno no tiene mayorías propias en el Congreso el nivel de intensidad de la actividad legislativa del Congreso es comparativamente mayor que la intensidad de la actividad normativa del gobierno.

Si cuando el gobierno tiene mayoría parlamentaria propia en el Congreso la intensidad normativa del gobierno afecta la mayor concentración de poder legislativo por el gobierno y menor protección de la libertad, la intensidad (i) de la concentración del poder y la menor protección de la libertad se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\bar{x}M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

ANEXO 1

FORMALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS 1

- 1.1 $SP_{Per} := C(lg) \wedge G(lg)$
- 1.2 $RE_{Per} := In \oplus Su$
- 1.3 $RIn : \vdash \langle [KoP(lg) \wedge \neg p(li)] \cdot \vee \cdot \langle [KoP(lg) \wedge p(li)]$
- 1.4 $SP_{Per} \cdot \cap \cdot RIn \vee RSu$
- 1.5 $(SP_{Per} \cap RIn) \cdot \Rightarrow \cdot \langle [C(lg)] \wedge \langle [G(lg)]$
- 1.6 $\langle [G(lg)] \cdot \Rightarrow \cdot \langle [KoP(lg)] \wedge \langle [p(li)]$
- 1.7 $RIn := i[KoP(lg) \wedge \langle [p(li)] \cdot \therefore \tilde{x} M_v[r(DU / DLg)]$

ANEXO 2

FORMALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS 2

- 2.1 $SP_{Per} := C(lg) \wedge G(lg)$
- 2.2 $P_{Es} \oplus P_C$
- 2.3 $Dk_{Per} \cdot \therefore \cdot P_{Es} \vee P_C$
- 2.4 $P_C \cdot \Rightarrow \cdot \langle [C(lg) \wedge G(lg)] \cdot \wedge \cdot P_{Es} \cdot \Rightarrow \cdot \langle [C(lg) \wedge G(lg)]$
- 2.5 $SP_{Per} \cdot \cap \cdot P_C \vee P_{Es}$
- 2.6 $(SP_{Per} \cap P_C) \cdot \Rightarrow \cdot \langle [C(lg)] \wedge \langle [G(lg)]$
- 2.7 $\{SP_{Per} \wedge P_C \cdot \Rightarrow \cdot \langle [C(lg) \wedge G(lg)]\} \cdot \Rightarrow \cdot P_C \diamond \langle [KoP(lg)] \wedge \langle [p(li)]$
- 2.8 $SP_{Per} \models [\neg PSP \wedge KoP_G(lg) \wedge \neg p(li)] \cdot \Rightarrow \cdot P_C \cdot \Rightarrow \cdot \langle [KoP(lg)]$
- 2.9 $P_C \cdot \Rightarrow \cdot \langle [G(lg) \wedge KoP(lg)] \wedge \neg p(li)$
- 2.10 $P_C := i[KoP(lg) \wedge \langle [p(li)] \cdot \therefore \tilde{x} M_v[r(DU / DLg)]$

ANEXO 3

FORMALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS 3

- 3.1 $SP_{Per} := \mathcal{T}_c R \equiv (U \vee B)$
- 3.2 $U \vee B \models > [KoP(lg) \wedge p(li)] \vee < [KoP(lg) \wedge p(li)]$
- 3.3 $\mathcal{T}_c R_{Per} :: \nu [C f(lg) \wedge G f(lg)] \neq (U \vee B)$
- 3.4 $(U \vee B) \Rightarrow \nu [C f(lg) \wedge G f(lg)]$
- 3.5 $SP_{Per} := (U \vee B) \Rightarrow > [lg_q] \vee < [lg_q]$
- 3.6 $U \vee B \cdot \diamond > [C(lg) \vee G(lg)]$
- 3.7 $[G(lg)] \cdot \diamond > [KoP(lg)] \wedge < [p(li)]$
- 3.8 $\mathfrak{R} \mathcal{T}_c R = i [> C f(lg) \vee > G f(lg)]$
- 3.9 $\mathcal{T}_c R = \{ U \Rightarrow i [C(lg)] \} > \{ B \Rightarrow i [C(lg)] \}$
- 3.10 $\mathcal{T}_c R = \{ U \Rightarrow i [G(lg)] \} < \{ B \Rightarrow i [G(lg)] \}$
- 3.11
$$\sum_{f(lg)=C \cup G}^n x_{i[f(lg)]} = i (B_G > U_G) > i (U_C > B_C)$$
- 3.12 $[\exists!(x) x_{(ob)} \in B_C] \wedge [\exists!(x) x_{(oa)} \in B_G]$
- 3.13 $[\exists!(x) x_{(oi)} \in U_{C \vee G}]$
- 3.14 $U_{(oi)} = 2$
- 3.15 $i[f(lg)] :: \{ i C_{f(lg)} < i G_{f(lg)} \} \wedge (B_C > U_C) \wedge (U_G < B_G)$
- 3.16 $\mathcal{T}_c R_{Per} :: i [C f(lg) \wedge G f(lg)] \models f^{-1} U = B$
- 3.17 $[\mathcal{T}_c R_{Per} \Rightarrow > G f(lg) \Rightarrow > (\neg PSP)]$
- 3.18 $\mathcal{T}_c R_{Per} \cdot \diamond :: B \models > [KoP_G(lg) \wedge \neg p(li)]$
- 3.19 $B ::= i \{ [KoP(lg)] \wedge < [p(li)] \} :: \tilde{x} M_p [r(DU / DLg)]$

ANEXO 4

FORMALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS 4

- 4.1 $SP_{Per} ::= \exists \mathcal{T}_c d$
- 4.2 $\mathcal{T}_c d_{Per} ::= Ud \vee Md \vee Xd$
- 4.3 $Ud \vee Md \vee Xd \text{ .f. } > [KoP(lg) \wedge p(li)] \vee < [KoP(lg) \wedge p(li)]$
- 4.4 $\mathfrak{R} \{ \mathcal{T}_c d_{Per} \wedge [iC_{f(lg)} \wedge iG_{f(lg)}] \}$
- 4.5 $iC_{f(lg)} ::= Md > Ud$
- 4.6 $Xd ::= \mathcal{T}_c R_{Per} \equiv B$
- 4.7 $iC_{f(lg)} ::= (Xd > Ud) \wedge (Xd < Md)$
- 4.8 $Ud ::= \mathfrak{R} [iC_{f(lg)} < iG_{f(lg)}]$
- 4.9 $iG_{f(lg)} ::= [Xd > Md > Ud]$
- 4.10 $iC_{f(lg)} ::= [Md > Xd > Ud]$
- 4.11 $f iG_{f(lg)} ::= \{(\neg PSP) \wedge > [KoP_G(lg) \wedge \neg p(li)]\}$
- 4.12 $\{iG_{f(lg)} \cap Xd\} \Rightarrow \{(\neg PSP) \wedge > [KoP_G(lg) \wedge \neg p(li)]\}$
- 4.13 $Xd ::= iG_{f(lg)} \Rightarrow \{[KoP(lg)] \wedge < [p(li)]\} \therefore \tilde{x} M_r [r(DU / DLg)]$

ANEXO 5

FORMALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS 5

- 5.1 $SP_{Per} : MaP_G \vee \neg MaP_G$
- 5.2 $\mathfrak{R} MaP_G \{ iC_{f(lg)} \wedge iG_{f(lg)} \}$
- 5.3 $MaP_G \Rightarrow iC_{f(lg)} < iG_{f(lg)}$
- 5.4 $\neg MaP_G \Rightarrow iC_{f(lg)} > iG_{f(lg)}$
- 5.5 $MaP_G ::= iG_{f(lg)} \Rightarrow \{[KoP(lg)] \wedge < [p(li)]\} \therefore \tilde{x} M_r [r(DU / DLg)]$

CAPÍTULO III

LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO Y DEL GOBIERNO ENTRE 1980 Y EL 2015

*2.223 Um zu erkennen, ob das Bild wahr oder falsch ist,
müssen wir es mit der Wirklichkeit vergleichen.*

Tractatus Logicus Philosophicus, L. Wittgenstein

Con el objeto de verificar el cumplimiento de las hipótesis planteadas en el capítulo anterior en los períodos constitucionales bajo estudio ⁽⁶⁸⁾, en este capítulo se procede a verificar los resultados de la comprobación empírica. Con este propósito es necesario dejar a salvo, una vez más, las consecuencias de los alcances que se presentan. Es pertinente recordar que el marco de este estudio aísla la dimensión propiamente institucional de los aspectos y ocurrencias coyunturales que tienen lugar en los procesos sociales, políticos e históricos. Hecha abstracción de estos últimos la pretensión es verificar y medir las relaciones que generan las situaciones o los arreglos institucionales, con independencia al impacto que naturalmente puede explicarse por las coyunturas que emergen en determinados momentos de nuestra historia.

La finalidad de esta perspectiva es establecer las tendencias que, independientemente de los sucesos coyunturales o de las decisiones propias de cada momento histórico, sea posible observar como producto de la aplicación de las reglas con las que se institucionalizan los comportamientos de los distintos actores políticos en los procesos históricos. Es en consonancia con este enfoque que se ha optado por la formalización de un modelo en el que deliberadamente se hace abstracción de ocurrencias que generan o que causan usos más o menos intensos de las reglas de juego entre el gobierno y el Congreso.

⁶⁸ Repárese que se incide de modo específico en el carácter constitucional del período bajo estudio. Quedan excluidos los episodios de períodos políticos contrarios a su origen electoral.

No se niega que los sucesos históricos tengan suficiente valor explicativo para sustentar y justificar el mayor o menor uso de atribuciones constitucionales, de modo particular las normativas. Lo que se afirma es que, aún cuando los sucesos empíricos intervienen y tienen peso propio como criterio explicativo, es necesario, y posible, abstraer esos mismos sucesos, ocurrencias o datos históricos, políticos, sociales o económicos, con el objeto de examinar la intervención de variables institucionales distintas a ellos que, desde el punto de vista teórico, operan como un modelo de acción a partir del cual se realiza el diseño de las instituciones.

Para definir cómo se comportan las variables materia de este análisis exploratorio se precisa, en primer lugar, la inclusión de los distintos períodos constitucionales según las categorías de análisis (correspondencia entre los períodos constitucionales y las variables cuya incidencia se aplica); en segundo lugar, el total de normas según los tipos que son objeto de estudio (leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia), así como los ratios entre Decretos de Urgencia y Leyes, y Decretos de Urgencia y Decretos Legislativos; y en tercer lugar, cuál es la cantidad de normas producida según su naturaleza dentro de cada una de las categorías o variables.

En el proceso de agrupación de los distintos períodos dentro de las categorías materia de análisis se asume que es perfectamente posible que, bajo una visión y perspectiva distinta a la que se consigna en este ejercicio de investigación la clasificación bien podría tener otros resultados. La agrupación que se presenta, por lo tanto, no tiene la pretensión de obedecer a una clasificación incontestable, rígida ni única, sino que se la postula como una entre tantas factibles e igualmente referibles.

El objeto de la clasificación es examinar el comportamiento de las variables analizadas dentro de este esquema inicial, el mismo que, ciertamente, en función de intereses o criterios de una investigación a cargo de otro autor podría tener alcances de índole diversa. Con esta advertencia formulada, se deja a salvo alternativas ajenas, disímiles y eventualmente hasta contrarias a las expresadas en esta investigación, porque se ha debido optar por una entre varias opciones razonables y razonadas, más allá de la opinión de quienes se consideren conocedores, especialistas o expertos en los períodos o en la materia temática abordada. El

propósito es probar una metodología de análisis y presentar los hallazgos que se obtengan con la verificación que se realice ⁽⁶⁹⁾.

3.1 Correspondencia de períodos constitucionales y variables independientes

En primer término es necesario identificar los regímenes constitucionales respecto de los cuales se trabajará en este estudio. La periodificación se establece según el inicio de un proceso electoral y la conclusión constitucional de un período o su ruptura. Se excluyen los episodios en los que la ruptura no ha significado continuidad constitucional, como el caso que tuvo lugar entre abril y diciembre de 1992, en el cual el gobierno legisló mediante decretos leyes luego de la disolución del Congreso y hasta la instalación del denominado Congreso Constituyente Democrático. Entre 1980 y el año 2015, en consecuencia, los períodos objeto de estudio son los indicados en el Cuadro 1.

CUADRO 1
PERÍODOS CONSTITUCIONALES ENTRE 1980 Y 2015

DÉCADA DE LOS 80S	DÉCADA DE LOS 90S	DÉCADAS DEL 2000
1980-1985	1990-1992 ⁽⁷⁰⁾	2000-2001
1985-1990	1993-1995	2001-2006
	1995-2000	2006-2011
		2011-2015

Como para efectos del cálculo que se realizará sobre las medidas de tendencia será necesario determinar el número de meses respecto de los cuales se averigüe el promedio o la mediana, la

⁶⁹ En consecuencia quedan a salvo las clasificaciones que y sustento que otros autores pudieran tener, desde el punto de vista histórico, político, o sociológico de la realidad materia de investigación, y se prescinde expresamente la literatura que pudiera plantear otro tipo o matiz en la agrupación de los períodos constitucionales analizados, porque el objetivo de la investigación no es examinar la precisión de una periodificación histórica o política sino los modos en los que el poder ejecutivo hace usos intensivos de la función legislativa bajo diversos escenarios históricos y políticos y en distinto tipo de arreglos institucionales.

⁷⁰ El período 1990-1992 propiamente comprende entre el 28 de Julio de 1990 y el 5 de Abril de 1992. Se excluye el tiempo carente de sustento y referencia constitucional que va desde el 6 de Abril de 1992 al 31 de Diciembre de 1992.

unidad de medida es la cantidad de meses de duración de cada período. En consecuencia, la regla es que los períodos completos duran un total de 60 meses, y el número de meses de los regímenes interrumpidos depende de la cantidad de meses de duración hasta la interrupción. En el Cuadro 2 se indica el número de meses que se asigna a cada período bajo análisis.

CUADRO 2
COMPOSICIÓN MENSUAL DE LOS PERÍODOS CONSTITUCIONALES ENTRE 1980 Y 2015

DÉCADA DE LOS 80s		DÉCADA DE LOS 90s		DÉCADAS DEL 2000	
AÑOS	MESES	AÑOS	MESES	AÑOS	MESES
1980-1985	60	1990-1992	20	2000-2001	12
1985-1990	60	1993-1995	31	2001-2006	60
		1995-2000	60	2006-2011	60
				2011-2015	51
Total de meses:	120		111		183

Como se observa en el Cuadro 2, los regímenes interrumpidos son el de 1990-1992, que comprende 20 meses; y el régimen del año 2000-2001 que dura 12 meses. Adicionalmente debe incluirse el período irregular de transición que comprende entre enero de 1993 y julio de 1995, que tiene 31 meses, y el corte del período 2011-2015 que, por razones metodológicas, se corta en octubre del 2015 no obstante que el período constitucional completo concluye en julio de 2016 y que, por esta razón, se calcula con 51 meses. El total de meses objeto de investigación, en consecuencia, será de 414 meses, esto es un período de casi 35 años, dentro del cual el Perú ha experimentado diversidad de situaciones y de alternativas normativas en la regulación de la vida institucional del Estado, del régimen político y de nuestro modelo de democracia.

Puede apreciarse, por consiguiente, que así como el régimen 1990-1992 se considera concluido en sentido estricto el 5 de abril de 1992, y en consecuencia se ignora la actividad legislativa comprendida entre mayo y diciembre de 1992, sin embargo, no se establece un corte en el régimen del 2000 al 2001, porque la transición se realizó sin quiebre institucional alguno. La última afirmación significa que la conclusión del régimen de Fujimori en noviembre del año 2000 no significó quiebre constitucional, porque la transición hacia el nuevo régimen se

produjo en cumplimiento regular de las pautas, principios y normas que la Constitución de 1993 fijó (⁷¹).

3.1.1 Régimen económico intervencionista o subsidiario

Un primer aspecto que será necesario presentar es el tipo de comportamiento normativo del Congreso y del gobierno bajo la circunstancia histórica del período en el que el modelo hegemónico fue, o *intervencionista*, o *subsidiario*, respecto al papel del Estado en la sociedad y la economía (⁷²).

La situación en la que se encuentra la estructura institucional del sistema normativo nacional ha sido resultado del desarrollo histórico reciente, y puede explicarse a partir de dos hitos fundamentales que, paradójicamente, los constituyen dos rupturas constitucionales, la de 1968 y la de 1992.

Como resultado del quiebre democrático en el período de 1968 a 1980 una de las consecuencias menos insignificantes fue la aparición, desarrollo y funcionamiento generalizado del nuevo tipo de Estado burocrático y administrador, cuya aparición puede encontrarse a inicios del siglo XX y cuya extensión se propaga en general luego de la segunda guerra mundial

⁷¹ El artículo 115 de la Constitución de 1993 dispone que *por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.* Con la vacancia y remoción, el 21 de Noviembre del 2000, de Alberto Fujimori, como Presidente de la República, por declaración de su permanente incapacidad moral, y la posterior renuncia de los vicepresidentes Francisco Tudela y Ricardo Márquez, el 22 de Noviembre del 2000 asume la Presidencia de la República Valentín Paniagua luego de que, el 13 de Noviembre del 2000, por la censura y vacancia de Martha Hildebrandt a la Presidencia del Congreso, se lo eligiera para dicho puesto. Posteriormente, después de la renuncia el 30 de Noviembre del 2000 de las vicepresidentas Salgado, Monsalve y Espinoza, el 5 de Diciembre se elige a Carlos Ferrero, Absalón Vásquez y Manuel Masías. Adicionalmente, el 7 de Diciembre del 2000 el vicepresidente Absalón Vásquez renuncia, y el 18 de Diciembre es elegido en su reemplazo Henry Pease.

⁷² Si bien el criterio de clasificación de un período constitucional como intervencionista o subsidiario tiene un origen fundamentalmente económico, no debe reducirse a esta dimensión la calificación en un tipo de período u otro, porque el carácter intervencionista está asociado también a un período histórico y a un tipo de cultura sobre el rol del Estado respecto de la sociedad. Es típico del período intervencionista el desarrollo del Estado benefactor o Estado bienestar, en tanto que lo es del período subsidiario la tendencia hacia el desarrollo del Estado minimalista o subsidiario.

a partir de la década de los 40s. El tipo de Estado que caracteriza a este modelo se lo conoce como el concepto del Estado de Bienestar, o Estado benefactor, cuyo objeto era generar oportunidades para mejorar la igualdad material (salarios, salud, pensiones, vivienda, propiedad, etnia, etc.) de las colectividades nacionales en un mismo territorio estatal, para lo cual el Estado se convertía en un actor económico más con recursos para hacer que los bienes y servicios sean más accesibles en particular a los económicamente menos aventajados.

Esta orientación es en la que, en una nueva ola democrática, se reinserta en la vida institucional el Congreso de 1980, heredero de una visión distinta del Estado. Esta es la visión que recoge parcialmente la Constitución de 1979, una de cuyas características generales es el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en el aparato estatal, pero en el ejercicio de potestades normativas en particular. Si entre 1968, luego del golpe del 3 de Octubre de ese año, y 1980, con el retorno del régimen democrático y el vigencia plena de la Constitución de 1979, sólo el poder ejecutivo ocupó la función legislativa del Estado ⁽⁷³⁾, es en 1980 cuando se inicia, con reconocimiento constitucional, el proceso de legislación del gobierno a través de dos modalidades antes previamente desconocidas y virtualmente inexistentes: los *decretos legislativos*, y los *decretos con los que se adopta medidas económicas de urgencia* ⁽⁷⁴⁾. Esta nueva estructura estatal disminuye ostensiblemente el papel administrativo del Congreso que fue parte de la lógica desde los inicios de su funcionamiento durante el siglo XIX, y legitima, colateralmente, el papel normativo del gobierno ⁽⁷⁵⁾.

⁷³ Es un dato de primera importancia reparar que durante los doce años del gobierno militar el poder ejecutivo tuviera a su cargo las funciones administrativa y legislativa, precisamente, además, en un período histórico de intervencionismo estatal en la vida económica nacional, porque su rol magnificó la supuesta mejor competencia técnica del gobierno para dictar normas en desmedro de la representación y la dimensión políticamente plural de acceso al poder en el Perú. Este episodio autoritario en la vida política reciente favoreció la tendencia a facilitar el acceso del poder ejecutivo al ejercicio de la función legislativa. La masiva cantidad de decretos leyes dictados por la administración estatal genero cuerpos técnicos especializados en la función normativa, lo cual integró el conjunto de convicciones de los constituyentes de 1978 así como la de los representantes de los sucesivos períodos, de que el parlamento no tenía necesariamente por qué retener con exclusividad la competencia legislativa. El repliegue representativo de la función legislativa data en sus orígenes de la etapa de larvamiento que se originó, en gran parte, durante el período 1968-1980.

⁷⁴ El origen de los decretos de urgencia se debe a la mutación constitucional que se inicia con la aplicación del inciso 20 del Artículo 211 de la Constitución de 1979, la que recibe reconocimiento normativo con la Ley 25397, la que los designa *decretos supremos extraordinarios*. La Constitución de 1993 reconoce a este tipo de normas, reservadas y privativas del poder ejecutivo, como *decretos de urgencia*.

El período que empieza en 1995, a su vez, tiene como antecedente, tanto las experiencias de racionalización adoptadas entre 1980 y 1992, como la perspectiva modernizadora derivada de la renovación que imprimen los cuadros representativos a partir de 1993, que se concretan en medidas previstas en los Reglamentos del Congreso Constituyente Democrático, y del Congreso de la República de 1995. Precisamente la disolución del Congreso en 1992 fue justificada a partir de lo que se calificó como el *obstruccionismo* ⁽⁷⁶⁾ y las *ineficiencias de la institución parlamentaria*, en razón de lo cual se propusieron medidas de corte organizacional cuyo objetivo debía ser la optimización de los procesos de toma de decisión colectiva, el fortalecimiento del vínculo de los congresistas con la población y la optimización de las leyes dictadas por el Congreso ⁽⁷⁷⁾.

A 23 años del autogolpe de 1992 es posible mirar hacia atrás y comparar los resultados de la actividad legislativa a la luz de los cambios organizacionales y procesales diseñados por quienes criticaron de ineficiente la labor del Congreso hasta 1992. Dichos cambios de diseño institucional (independientemente del manejo político de que el mismo fue objeto por la mayoría fujimorista) consistieron, básicamente, en una estructura que comprendió una concepción de la labor parlamentaria que tendió a minimizar la deliberación y a preferir el pragmatismo en la toma de decisiones, a enfatizar el vínculo de representación del congresista

⁷⁵ Independientemente de este nuevo escenario en el que el Congreso interviene legislativamente bajo un distinto tipo de modelo estatal, el período de 1980 a 1992, comprende una etapa singular, aunque inicial y elemental, en el impulso de racionalización del debate parlamentario, en la que se mantiene la centralidad del Pleno como órgano de deliberación y decisión de la representación parlamentaria. Parte de este período incluye el esfuerzo por “codificar” los procesos, la actividad y las reglas del Congreso en un nuevo ordenamiento integral, que sustituya la vigencia del legendario Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, cuya modificación supone la adopción de sendos Reglamentos para el Senado y para la Cámara de Diputados (en el Senado en 1983, y en Diputados en 1988).

⁷⁶ De modo directo el gobierno de Fujimori argumentó que la aprobación de la Ley 25397 constituyó una modalidad de golpe de Estado contra las atribuciones del poder ejecutivo, porque suponía el recorte de las atribuciones normativas que la Constitución de 1979 le reconocía, sobre las que se resistía a admitir que le correspondía rendir cuenta ante el Congreso

⁷⁷ También durante el período 1980 a 1992 se larva el desplazamiento de la centralidad del Pleno a un régimen policéntrico, según la imagen que propone el profesor Andrea MANZELLA para el parlamento italiano. El policentrismo consiste en la descentralización del eje de estudio, discusión y consensos a las Comisiones legislativas, las mismas a las que progresivamente se las dota de espacios individuales de trabajo y asesoramiento, y también de personal *ad hoc* (MANZELLA, 2003 : 111-112). En materia de la relación del Congreso con la sociedad se percibe que también en el período 1980 a 1992 se inicia un proceso creciente de aproximación mediática al rol representativo del Congreso, a partir de la progresiva mayor cobertura que con el desarrollo de la tecnología la televisión empieza a cubrir más el quehacer legislativo.

con la población, y a proponer el fortalecimiento del apoyo técnico en la labor de estudio y análisis de las medidas legislativas, además de recursos de manejo organizacional mediante los cuales se generó el recalentamiento de los procesos parlamentarios con métodos excepcionales paralelos al ordenamiento reglamentario vigente (entre los cuales cabe mencionar la aprobación de iniciativas no programadas en el calendario legislativo, o la supresión de requisitos relacionados con la responsabilidad de estudio y documentación informada sobre su sustento.

Las referencias anteriores son indispensables de mencionar para comprender el retroceso ostensible en la capacidad normativa del Congreso, que ahora es indesligable del activismo normativo y también de las comparativamente mayores ventajas técnicas del Poder Ejecutivo para intervenir en la esfera legislativa y regulatoria del Estado. Si bien existe un propósito inherentemente conductor o directivo en el Poder Ejecutivo, que se expresa en las políticas legislativas que propone o que lleva adelante como parte de la definición de su programa de políticas públicas, ese papel se acompaña con la también comparativamente pasiva actitud del Congreso que no ha realizado los esfuerzos suficientes para participar más activamente en la identificación y formulación de políticas legislativas críticas para reformarse a sí mismo, para reformar el Estado, y para apoyar el desarrollo y bienestar general del país. Este parece ser un caso en el que la facultad legislativa del Congreso se usa deficientemente cuando se pierden oportunidades de crecimiento nacional al usar el poder en medidas de corte y naturaleza populista, tutelar o rentista, para favorecer vínculos electorales o mediáticos entre el representante y las poblaciones con las que se vinculan.

Si bien es factible imaginar que en una época en la que el paradigma hegemónico es el del intervencionismo estatal, tanto el gobierno como el Congreso tiendan a concebir su desempeño como más activo e intenso también en el plano normativo; por lo tanto, que no sea igual que la mentalidad o modelo cultural entienda que el Estado deba ser un agente de actividad intensa en la organización de la sociedad, o que la mentalidad o modelo sea uno en el que el Estado debe reducirse y limitarse a definir el marco básico en el que la sociedad resuelve con mayor libertad cómo cumplir sus actividades y alcanzar sus objetivos.

¿Existe correspondencia entre el paradigma intervencionista del Estado y una política intervencionista en el plano normativo? De otro lado, ¿disminuye o no en una época de menor intervencionismo estatal en materia económica el comportamiento e intensidad normativa del Congreso en función con la menor actividad normativa del Poder Ejecutivo o, por el contrario, la incrementa?

Una reflexión elemental permite pensar en algunas situaciones o definiciones institucionales que pueden incidir estructuralmente en los procesos de decisión que definen una intervención legislativa. Algunas de esas situaciones pueden ser la circunstancia histórica del período en el que el modelo hegemónico fue o intervencionista o subsidiario respecto al papel del Estado en la sociedad y la economía. En principio pareciera que la lógica de producción de normas del Congreso fuera de acuerdo y obedeciera a una lógica que tenga relación con el paradigma intervencionista y, por lo tanto, que intervencionismo y reduccionismo en la actividad estatal fueran de la mano con mayores y menores niveles de producción normativa en uno y otro órganos del Estado.

Es factible que no exista un solo tipo de intensidad normativa en el Congreso y en el gobierno, y que ésta dependa de variables como la comprensión del tiempo histórico como uno en el que se espere más o menos actividad estatal. Cabe presumir que la variable del signo intervencionista o reduccionista del Estado favorezca o incentive el mayor o menor uso de la autoridad normativa por el Congreso o por el gobierno. Lo que equivale a afirmar que la interacción entre Congreso y gobierno en el plano normativo no es indiferente a la configuración de relaciones entre la cultura intervencionista o subsidiaria en relación al rol del Estado y la mayor o menor producción de normas por el Congreso y por el gobierno.

A partir de esta hipótesis general es pertinente plantear los principales supuestos que niegan tal indiferencia en el comportamiento de tales variables. En primer lugar, se postula que en una época en la que el paradigma hegemónico es el del intervencionismo estatal, tanto el gobierno como el Congreso tiendan a concebir su desempeño como más activo e intenso también en el plano normativo; por lo tanto, que no es igual que la mentalidad o modelo cultural entienda que el Estado deba ser un agente de actividad intensa en la organización de la sociedad, a que

la mentalidad o modelo sea uno en el que el Estado debe reducirse y limitarse a definir el marco básico en el que la sociedad resuelve con mayor libertad cómo cumplir sus actividades y alcanzar sus objetivos.

La hipótesis es que en épocas de intervencionismo estatal, este modelo marcha de la mano con el también mayor intervencionismo en el plano normativo ⁽⁷⁸⁾. El supuesto detrás de esta hipótesis es que bajo el paradigma del intervencionismo tanto el gobierno como el Congreso desarrollarían un mismo tipo de modelo de intervención normativa. Es decir que en épocas de intervencionismo debiera haber una mayor cantidad total de producción de normas, y que en esas mismas épocas no habría diferencia en el activismo normativo de ambos órganos del Estado, el gobierno y el Congreso.

En el cuadro 2 se presentan los distintos períodos constitucionales en los cuales es perceptible clasificar la preponderancia de un modelo intervencionista o subsidiario de Estado, ya sea con rasgos fuertes y claros, o menos visibles y agresivos. El criterio central es la pertenencia a un período marcado por una Constitución habilitadora del intervencionismo o del modelo subsidiario de estado. No es difícil reconocer que, para el período histórico que se estudia en esta investigación, el intervencionismo es inherente al modelo definido en la Constitución de 1979, y el estilo subsidiario al que define la Constitución de 1993. Esta premisa permite la clasificación que se presenta en el Cuadro 3.

⁷⁸ No se descarta que existan razones distintas a la que se formula como hipótesis y que los mayores usos de las competencias normativas del gobierno obedezcan a criterios de índole distinta al carácter histórica o culturalmente intervencionista del período en el que opera el gobierno. En efecto, nada haría posible negar que, durante un período no intervencionista o subsidiario, un presidente dominado por un estilo providencialista o autoritario de conducción del gobierno se convirtiera en un promotor empecinado de políticas legislativas. Y podrían, además, existir otras razones distintas al providencialismo o paternalismo presidencial que justificaran usos más intensos de la potestad de dictar decretos de urgencia. El propósito que cubre la formulación de la hipótesis no consiste en negar otras, y eventualmente mejores, explicaciones respecto de usos intensos de la potestad normativa, sino sólo formalizar la lógica que debe demostrarse para definir cómo opera el régimen político bajo circunstancias de intervencionismo o de subsidiariedad.

CUADRO 3

REGÍMENES POR ESTADO INTERVENCIONISTA O SUBSIDIARIO

INTERVENCIONISMO ESTATAL		ESTADO SUBSIDIARIO	
FUERTE	MENOR	FUERTE	MENOR
1985-1990	1980-1985	1990-1992	2000-2001
		1993-1995	2001-2006
		1995-2000	2006-2011
			2011-2015

No obstante el criterio central que sirve para la clasificación consignada en el Cuadro 3, se incluye como un régimen afín al modelo de Estado subsidiario al período comprendido entre 1990 y 1992. La razón por la que se lo extrae del modelo intervencionista, a pesar de existir durante la vigencia de la Constitución de 1979, y por lo tanto anterior al período comprendido a partir de la Constitución de 1993, obedece a que precisamente durante ese período es que empieza el proceso de cambios políticos y económicos que desmarca al país del modelo intervencionista. Debe recordarse que precisamente en Agosto de 1990 inicia el shock económico en materia de políticas fiscales, monetarias y empresariales, que condujo a la desestatización de las empresas públicas, dentro del proceso de privatización de las entidades corporativas de propiedad estatal. Se trata de un período crítico en el cambio de paradigma y de visión del rol del Estado, que precisamente quedó consolidado formalmente en la Constitución de 1993. Por esta razón es que más allá del entroncamiento del período 1990-1990 con el modelo intervencionista que recogía la Constitución de 1979, es el funcionamiento práctico de ese período bajo un paradigma de Estado subsidiario el que motiva que se lo clasifique como un modelo subsidiario, y además dentro del matiz más fuerte porque precisamente por el carácter confrontacional con el que se realizan los cambios en la vida política y económica del país es que se opone radicalmente a la visión intervencionista, que es clasificada, contrariamente, como el mal que debía corregirse y repararse a partir de 1990.

3.1.2 Estabilidad política o económica

Una segunda materia es la circunstancia histórica de un proceso de cambio o de *estabilidad política o económica* (esto es, si es una época de estabilidad democrática o de antesala de golpe y retorno democrático, o si es una época de cambio de modelo o patrón económico). En efecto no debe ser indiferente que el país pase por un período de *estabilidad política o económica* en relación con la actividad normativa de cada uno de los órganos del Estado y el distinto papel que pudieran jugar en relación con la crisis o estabilidad democrática. En efecto, una segunda situación que puede incidir estructuralmente en los procesos de decisión que definen una intervención legislativa es la circunstancia histórica de un proceso de cambio o de estabilidad política o económica (esto es, si es una época de estabilidad democrática o de antesala de golpe y retorno democrático, o si es una época de cambio de modelo o patrón económico).

Se postula que no es indiferente, ni que sea legislativamente irrelevante, que el país pase por un período de *crisis* o de *estabilidad* política o económica en relación con la actividad normativa que tiene en el país, de manera singular, el poder ejecutivo (⁷⁹). Puede asumirse que en casos de *estabilidad política o económica* la actividad legislativa del Congreso sea menos intensa que cuando el país pasa por un cambio de régimen político o económico y, paralelamente, puede asumirse

⁷⁹ Analistas y estudiosos de la vida política y económica nacional califican y categorizan según diversidad de criterios los períodos históricos. Porque el presente ejercicio de exploración no tiene como objetivo la clasificación de los períodos históricos por los que atraviesa política o económicamente el Perú, ni pretende deslindar entre unos y otros especialistas respecto a las características que definen el tiempo según períodos de estabilidad o de crisis, sino partir del supuesto de que son dos modos oponibles (según los aspectos que se subraye como pertinentes para definir qué es estabilidad y qué crisis, sea política o económica, dentro de la generalidad abstracta de un período constitucional) conforme a los cuales cabe caracterizar la actividad legislativa del poder ejecutivo como más o menos intensa según el mayor o menor uso que haga de la facultad de dictar decretos de urgencia, se omite la discusión del estado académico de la cuestión de manera que quede así contraído el tema específico de la investigación sin digresiones que, para este fin, son de significancia menor. Sí se deja constancia que los puntos de partida respecto a la calificación o categorización puede sin lugar a dudas traer resultados diferentes a los que este trabajo muestre y, en efecto, quienes difieran de la clasificación de la que se deja constancia en el cuerpo de este ejercicio podrán objetar las tendencias recogidas conforme a la clasificación que aquí se define, pero no obstante la realidad de tal condición es necesario optar por un modo de periodificación del mismo que se deja razonada constancia en este mismo trabajo. A título ilustrativo cabe dejar constancia de propuestas de clasificación de los períodos de inestabilidad como el de Efraín GONZALES DE OLARTE (1994: 44), para quien, por ejemplo, *un indicador de inestabilidad económica puede ser el coeficiente de variabilidad (promedio/varianza) de las tasas de crecimiento del producto bruto*, y como una causa de aquella *la inestabilidad política proveniente de la fragmentación social, que se sustenta en el insuficiente grado de desarrollo de la economía de mercado, en la segmentación distributiva impuesta por el patrón de crecimiento y en la limitada capacidad redistributiva de las políticas económicas* (*ob. cit.*, p. 53). Y al desarrollar la relación entre inestabilidad económica e inestabilidad política indica el propio autor que *los dos tipos de instituciones que han contribuido a la inestabilidad son las instituciones económicas del Estado que regulan y ejecutan las políticas económicas, y las instituciones políticas, es decir los partidos políticos, que deberían ser el nexo entre los individuos y el Estado. Observamos que las instituciones, en lugar de contribuir a reducir las fluctuaciones económicas, tienden a ampliarlas o a no controlarlas, esto se debe básicamente a la inestabilidad normativa, a los continuos cambios de las mismas instituciones y a las rígidas burocráticas* (*ob. cit.*, p 107).

que en casos de *cambio de régimen político o económico* el gobierno tenga una actividad normativa más intensa que cuando el régimen político o económico se encuentra en una situación de *estabilidad*.

Las *crisis* exigen mayor intensidad en las reacciones esperadas del Estado, y consiguientemente también en la recíproca y congruente atención de las expectativas que la realidad demanda del propio Estado. El supuesto es que las crisis o la disposición hacia su reversión trae consigo mayor presión para procurar el equilibrio que se aleja de la normalidad política o económica en el país. Si las crisis son inevitables y en la mayoría de los casos impredecibles, también es cierto que una organización humana como lo es a pesar de todo el Estado se organizará de modo diverso al que suele manejar cuando el país se encuentra en niveles razonables de regularidad y estabilidad política o económica. Los ciclos de normalidad y crisis deben reflejarse en distintos modos de división de la responsabilidad estatal.

Si no son lo mismo la estabilidad y la crisis es natural también que los ciclos entre una situación y otra se reflejen en el uso de las atribuciones normativas de Congreso y gobierno en función de las distintas competencias y las distintas habilidades que uno y otro tienen para reaccionar y para acotar la irregularidad y reconducirla hacia nuevos puntos de equilibrio. Por esta razón, si el Congreso es el órgano estatal de la representación, de la diversidad más amplia de un país política, cultural y racionalmente plural, y también de la deliberación y del consenso entre las diversidades y las pluralidades, es esperable que sea el gobierno el que asuma con mayor determinación la tarea excepcional de ordenar y cohesionar a una sociedad en contextos críticos o de inestabilidad.

Estos supuestos permiten postular que la producción normativa sea menor en épocas de estabilidad política y económica, pero también que en épocas de crisis sea mayor la disposición del gobierno para intervenir normativamente en comparación con la acción legislativa del Congreso. Por esta consideración postulamos que cabe asumir que la producción normativa tenga patrones de relación interorgánica de distinto estilo según que el país pase por períodos de crisis o de estabilidad económica y política.

Para este fin se considera que un régimen es *estable* cuando su desenvolvimiento no es afectado por una dinámica inmediatamente previa o posterior al quiebre de modelo económico, o a la ruptura del régimen constitucional. Bajo esta definición se asume que regímenes como el de 1980 a 1985, por significar un período de salida de un régimen militar para empezar un nuevo régimen constitucional es un caso de *cambio de régimen político* (aunque el cambio supusiera, por cierto, la estabilización política desde el punto de vista constitucional en la medida que el país se apartó de un régimen dictatorial).

Cambio de régimen político también lo sería el del período 1990 al 1992, en la medida que la estrategia del gobierno de Fujimori consistió en el debilitamiento efectivo del régimen constitucional mediante un plan de ataque y confrontación institucional y mediático contra el Congreso. Aunque aparentemente el período 1990 a 1992 fue un régimen formalmente estable, la realidad material fue distinta, porque el Congreso era *víctima política*, sin saberlo, de un plan desestabilizador que tenía como meta su disolución; cosa que ocurre luego del boicot orquestado en su contra por el ingeniero Fujimori y de la que sólo se tuvo evidencia luego de desmantelado el aparato que maquinó la estrategia de copamiento y usurpación del poder. En buena cuenta, el titular del poder ejecutivo fue el agente que provocó directamente una situación de crisis frente a la que el Congreso permaneció relativamente inerte.

Finalmente, un tercer período de crisis y cambio en el régimen político es el del período 2000 al 2001, que es cuando colapsa el régimen de Fujimori y es reemplazado por el Presidente del Congreso, Valentín Paniagua. Si bien el hito central lo constituyó la difusión del video en que se capturó imágenes de soborno cuyo propósito era fomentar y concretar un esquema de transfuguismo generalizado en variedad de modalidades, ocurrió que el video que se difunde resultó ser solamente una pequeña pieza dentro de un sistema operado estratégicamente para dejar en la práctica sin efecto el sentido del voto expresado en las urnas mediante la compra de posiciones en la estructura representativa de los miembros de las agrupaciones políticas presentes en el Congreso.

Como se ve, privilegiamos la efectividad concreta de la situación del régimen, no obstante que desde el punto de vista formal probablemente habría que sostener que tanto el período 1980-

1985, como el 1990-1992, no son casos de crisis sino de estabilidad política a partir del criterio de la vigencia formal del régimen constitucional. La formalidad constitucional no es considerada, en consecuencia, por sí misma, como un supuesto de estabilidad política. Sólo consideramos estables los períodos en los que un régimen no es amenazado ni puesto en una situación de vulnerabilidad o peligro de crisis.

En cuanto al régimen económico, los casos de crisis o de cambio que consideramos son los períodos de 1985 a 1990, y el de 1990 a 1992, por diferentes razones. El período 1985-1990, fue uno económicamente crítico, no obstante tratarse de un régimen que mantuvo continuidad y afinidad con el iniciado en 1968. A pesar de guardar la misma identidad conceptual de modelo económico, sin embargo, de ninguna manera puede ser calificado como un período económicamente estable. Imposible asumir lo contrario con los incontrolables y alarmantes niveles de hiperinflación generalizada, no menos que el efecto que desató en la economía la incidencia del terrorismo en la vida cotidiana del país ⁽⁸⁰⁾.

Precisamente por las razones señaladas se opta por clasificar el período 1985-1990 como un régimen que se incluirá no bajo la categoría de económicamente estable sino de cambio y crisis, entendiendo que una lectura razonable de esta categoría permitiría una clasificación más apropiada, toda vez que manteniendo la misma dinámica y definición económica en términos ideológicos (es decir, la participación del Estado en una economía socializada y ajena al modelo primario exportador que reemplazó el de sustitución de importaciones) no fue un período estable (en tanto que el período 1980-1985, siendo también un período económicamente inquieto no tuvo los niveles de crisis que motivaron justamente el colapso y despeñadero económico que detonó el cambio de régimen que se inicia entre 1990 y 1995.

El segundo período que cabría incluir dentro de la categoría de crisis económica es el 1990 al 1992, porque cuando aún se mantuviera bajo el supuesto del Estado de Bienestar sostenido

⁸⁰ Ver, por ejemplo, el estudio de Máximo VEGA CENTENO (1997: 18-19) que recuerda el *plan de estabilización heterodoxo* de inicio auspicioso que luego desencadenó en un proceso inflacionario espectacular, con la consiguiente casi paralización del aparato productivo, para finalmente, hacia 1990, terminar con alrededor de 3,600% anual de inflación, el déficit fiscal de 8% y la segregación del país del sistema financiero internacional a causa de la deuda acumulada y de la política del país frente a esos compromisos.

normativamente en la Constitución de 1979, también en este período se realizan las primeras medidas drásticas de apartamiento de una economía socializada y de un Estado empresario. Incluso antes del debate y vigencia de la Constitución de 1993 se produjo el shock que condujo a la liberalización de la economía, la derrota de *Sendero Luminoso* y del *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru*, y se dan las medidas tendientes a la privatización del aparato empresarial del Estado. Entre 1990 y 1992 se produce la ruptura con el régimen económico previsto en la Constitución de 1979 como respuesta a la crisis manifiesta del modelo que quebró el Estado y la economía peruana entre 1985 y 1990 ⁽⁸¹⁾.

El período de 1980 a 1985 no puede calificarse como uno de cambio de régimen económico toda vez que, no obstante las medidas económicas adoptadas por el gobierno del arquitecto Belaunde Terry, éstas no fueron esencialmente distintas a la lógica de intervencionismo estatal que condujo el gobierno militar que dio el golpe de 1968 ⁽⁸²⁾. Es más, la tendencia general ha sido considerar que el modelo económico del Presidente Belaunde Terry fue más bien uno de corte reformista, que a pesar de introducir correcciones en la lógica económica de carácter socialista no eliminó sustantivamente los esquemas contrarios a la economía de mercado que se iniciaron en 1968 y que sólo cabría admitir que varían históricamente con las medidas que lidera Alberto Fujimori en 1990.

Por lo tanto, fuera de los períodos 1985-1990, y 1990-1992, que se clasifican como períodos de crisis y cambio económico (tanto por significar en efecto períodos de cambio económico, como no admitir su clasificación como períodos de estabilidad económica), todos los demás no representan gran obstáculo para considerarlos como períodos de estabilidad económica y, en

⁸¹ Habrá otros para quienes, como Felipe ORTIZ DE ZEVALLOS (2011: 44), el año 1990 marca un hito singular en la estabilización política, que genera, a su vez, *mayor crecimiento y mejoría respecto de la pobreza y de la desigualdad*.

⁸² Las variaciones que introduce en el modelo de 1968 el general Francisco Morales Bermúdez, si bien suponen énfasis que representan formas de retroceso respecto del plan Inca que originalmente diseñó el equipo liderado por el general Juan Velasco, dichas variaciones dejan el modelo intacto en la medida que las reformas sustantivas no llegaron a desmontarse sino hasta, en realidad, el cambio de modelo que se inicia el año 1990. El cambio de mando que lideró Morales Bermúdez, en este sentido, fue más bien un incidente episódico que un hito que marcara un cambio relevante. Se trató, por el contrario, de un cambio interno de actores en el equipo que con escasas variaciones continuó el modelo hasta lograr la transición política mediante el proceso constituyente de 1978.

todo caso, cualquier diferencia a partir de la diversidad de aspectos y percepciones que otros observadores asuman tendrían que pasar por un proceso de revisión empírica de la periodificación establecida posteriores y adicionales a la que se desarrolla en este ejercicio.

Según el desarrollo de ideas anterior cabe calificar un régimen según que el país atraviese un período de estabilidad o de crisis es consecuencia de un juicio menos incontrovertible y, por lo tanto, sujeto a matices derivados de la importancia que se preste o adjudique a algún aspecto o detalle en singular. En el Cuadro 4 se propone la siguiente clasificación de los períodos constitucionales, de acuerdo a un enfoque o político o económico. Porque el Cuadro 4 distingue la estabilidad o crisis según que se trate de un enfoque político o económico luego será posible simplificar los regímenes de acuerdo a la mayor o menor intensidad de estabilidad o de crisis en la historia de los períodos bajo análisis.

CUADRO 4
ESTABILIDAD O CRISIS DE RÉGIMENES POLÍTICO Y ECONÓMICO

RÉGIMEN POLÍTICO		RÉGIMEN ECONÓMICO	
ESTABLE	CRISIS	ESTABLE	CRISIS
1985-1990	1980-1985	1980-1985	1985-1990
1995-2000	1990-1992	1995-2000	1990-1992
2001-2006	1993-1995	2000-2001	1993-1995
2006-2011	2000-2001	2001-2006	
2011-2015		2006-2011	
		2011-2015	

Como puede advertirse en el Cuadro 4, existen casos en los que desde el punto de vista político el país pasa por un régimen estable, pero cabe que desde el punto de vista económico el régimen sea de crisis, como el caso del período 1985-1990. Inversamente, es posible que desde el punto de vista político el país se encontrara en una situación de estabilidad relativa, pero desde el punto de vista económico el mismo período experimente una situación de crisis, como en el caso del período 1990-1992.

El Cuadro 5 pretende complementar y fusionar los enfoques político y económico, distinguiendo, además, si la estabilidad es fuerte o es menor de acuerdo a la magnitud o intensidad en que es posible clasificar un período determinado. La calificación no se presenta, sin embargo, bajo supuestos de medición o de verificación objetivos sino fundamentalmente bajo el criterio de la apreciación y estimativa razonadas que el autor expone y sustenta en este mismo ejercicio de estudio y, por lo tanto, el afinamiento en la metodología de clasificación puede, naturalmente, enriquecerse por aportes posteriores y dar lugar y facilitar una mejor descripción de los períodos materia de análisis según razones, datos o criterios provenientes de otra fuente. El valor científico que se plantea y se presenta en este trabajo se basa en la racionalidad de la que se deja constancia en el proceso de clasificación, de la que se deja constancia a título de ficha o *statement* técnico respecto a la base histórica sobre la que se aplicará la metodología empírica que se utilice para medir la intervención legislativa del poder ejecutivo. En el Cuadro 5, por lo tanto, se presenta la propuesta en que se basará el análisis de la realidad explorada.

CUADRO 5
REGÍMENES ESTABLES O EN CRISIS

RÉGIMEN ESTABLE		RÉGIMEN DE CRISIS	
FUERTE	MENOR	FUERTE	MENOR
1995-2000	1980-1985	1990-1992	1985-1990
2001-2006		2000-2001	1993-1995
2006-2011			
2011-2015			

Los criterios utilizados para realizar la clasificación anterior se basan en la redundancia clasificatoria, es decir, cuando un régimen es clasificado como estable o en crisis, tanto desde el punto de vista político como económico aparece dentro de la clase dominante (régimenes estables en los períodos 1995-2000, 2001-2006, 2006-2011 y 2011-2015, y regímenes en crisis en el período 1990-1992, y en menor grado en el período 1993-1995).

En los casos de disimilitud en las esferas política y económica, como en los períodos 1980-1985 y 2000-2001 (crisis política con estabilidad económica), o en el período 1985-1990 (estabilidad política, pero crisis económica), se recurre a una estimativa perceptual general en la

que se pondera de modo intuitivo la mayor o menor gravedad con carácter persistente. De ahí que el período 1980-1985 haya sido clasificado como un régimen estable ⁽⁸³⁾, el período 1985-1990 como un régimen de crisis ⁽⁸⁴⁾ y que el período 2000-2001 se incluya como un lapso de crisis fuerte (principalmente por los altos niveles de incertidumbre e impredecibilidad por los que pasó nuestro país con el colapso generalizado del régimen y el inicio de la transición hacia la democratización de la *dictablanda* vigente desde 1995).

3.1.3 Unicameralidad o bicameralidad

La tercera materia es la relativa a la influencia de los *regímenes bicameral y unicameral* en la mayor o menor participación normativa del Congreso y del gobierno. Se asume que no debe causar los mismos efectos en la acción normativa del Congreso y del gobierno que el Congreso se organice en una o en dos Cámaras, y cabe esperar que el número de Cámaras esté asociado con alguna tendencia específica, no debiendo entenderse que una u otra forma organizacionales sean irrelevantes para explicar la mayor o menor producción normativa del Congreso y del gobierno.

A pesar que desde 1980, y no obstante la aprobación de la Constitución de 1993, el Perú tiene un régimen de gobierno más o menos estable, el funcionamiento del Congreso ha variado significativamente desde el punto de vista organizacional. Hasta 1992 el régimen parlamentario contó con dos Cámaras, y desde 1995 sólo con una. La disminución de Cámaras debiera traer consigo diferencias en cuanto a estrategias de uso para la interacción normativa con el Gobierno, primero, porque en un régimen bicameral una y otra Cámaras son autónomas, y el mayor número de instancias hace más costoso el proceso de negociación para el gobierno de la

⁸³ No obstante pasar por el proceso de crisis inherente a la transición que afecta al país luego de la conclusión del régimen de gobierno de las fuerzas armadas, y a pesar, asimismo, del proceso larvario de infiltración del terrorismo en el escenario histórico nacional que se manifestará masivamente entre 1985 y 1992.

⁸⁴ Principalmente por el dramatismo que afectó severamente al Perú en los planos eminentemente económico y social, dados los altos costos en materia de pérdida de vidas humanas, destrucción de la infraestructura, incremento sensible de la inseguridad a lo largo de las zonas urbanas y rurales del territorio, además del deterioro que el desmanejo económico y la hiperinflación causaron en la sociedad en general.

misma manera que el menor número le representa un escenario más favorable y potencialmente más eficaz; segundo, porque el menor número de miembros del Congreso en el régimen unicameral facilita la negociación interorgánica y, por lo tanto, las posibilidades más rápidas de definición en los procesos de negociación, así como mejores posibilidades de concesión de facultades legislativas para el gobierno, salvo que el Congreso no le fuera políticamente favorable; tercero, porque la organización bicameral del Congreso, además de garantizar en el plano ideal mejores niveles de deliberación y estudio de las normas, expone al Congreso a estrategias más favorables de reacción del gobierno con el ejercicio de la atribución de observar las leyes y, a la vez, le complica al propio Congreso el proceso de toma de decisión sobre el control del ejercicio de la atribución normativa a través de los decretos de urgencia y de los decretos legislativos.

Se postula que no es indiferente en la actividad y producción normativa del Congreso y del gobierno que el régimen político cuente con un régimen bicameral o un régimen unicameral. En armonía con este planteamiento, y siguiendo una lógica simple derivada de la natural mayor cantidad de pasos, etapas y articulaciones en los procesos legislativos que existen en un régimen de dos Cámaras, y por lo tanto dos organismos autónomos que duplican la secuencia de presentación, estudio, deliberación y votación, se plantea que cuando el Congreso es bicameral el número de normas aprobadas por el Congreso sea menor que cuando el Congreso es unicameral.

La racionalidad de este planteamiento obedece a que en un régimen bicameral las normas deben pasar dos veces por un proceso largo de toma de decisiones legislativas y de formación de la voluntad de representantes autónomos y sin mandato imperativo, que en un régimen unicameral en el que, por contraste, los procesos son menos más simples. En un Congreso unicameral puede actuarse normativamente con mayor rapidez (independientemente, por supuesto, de la calidad de las normas aprobadas). Adicionalmente, si se asume y toma en consideración que el Congreso unicameral que se inicia en 1995 en el Perú simplificó y racionalizó notablemente el debate en el Pleno, este factor debiera reforzar la hipótesis postulada.

De otro lado, en el frente a la intervención normativa del gobierno, se plantea que, ante un mismo volumen de demanda social de intervención legislativa, sea comparativamente más alto el número de normas que dicta bajo un régimen bicameral que las que dicta bajo uno unicameral, en relación con la relación inversa que debiera advertirse respecto a las leyes aprobadas por el Congreso. Recíprocamente, bajo un régimen unicameral el gobierno debe dictar un número comparativamente menor de normas que las leyes que aprueba el Congreso en un régimen unicameral. Esto es, la atención de la misma demanda de intervención legislativa exigiría que lo que legisle de menos uno de los órganos normativos del Estado, será compensado con la mayor actividad e intensidad legislativa del otro.

La racionalidad de este último supuesto se deduce de que, como consecuencia de la mayor lentitud legislativa del Congreso bicameral y su mayor celeridad en los Congresos unicamerales para atender un mismo volumen de demanda de intervención legislativa, y siendo iguales las demás variables del modelo, la producción normativa del gobierno debiera mostrar una mayor incidencia y participación en su actividad normativa cuanto mayor sea la complejidad del proceso legislativo en el Congreso. La mayor complejidad del proceso hace al Congreso un agente legislativamente más lento y menos activo. El gobierno interviene legislativamente más cuanto más complejos sea los procesos legislativos en el Congreso.

El Cuadro 6 que sigue agrupa los regímenes según el criterio del número de cámaras. Esta clasificación tampoco representa dificultad, porque se trata de una condición categórica, en el sentido de que no se admiten cualificaciones ni situaciones intermedias. Son tres los períodos bicamerales y seis los unicamerales.

CUADRO 6

REGÍMENES BICAMERALES O UNICAMERALES

BICAMERALISMO	UNICAMERALISMO
---------------	----------------

1980-1985	1993-1995
1985-1990	1995-2000
1990-1992	2000-2001
	2001-2006
	2006-2011
	2011-2015

3.1.4 Distritos único, múltiple o mixto

La cuarta materia objeto de exploración es el efecto del distrito electoral en la intervención normativa del gobierno y el Congreso. Cabe esperar que el hecho que los legisladores sean elegidos en distrito único o múltiple, o en una combinación mixta de uno y otro tipos no sea indiferente al tipo de producción normativa del Congreso y del gobierno, ni a su mejor posicionamiento para definir políticas legislativas.

Además de las diferencias en el régimen de Cámaras, también ha variado el mecanismo para elegir a los representantes. En el período bicameral que se inicia en 1980 la Cámara de Diputados era elegida por distrito múltiple y el Senado por distrito nacional, de tal manera que cabría decir que el Congreso del período bicameral era elegido por un distrito mixto, en la medida que la totalidad de la colectividad definía sus preferencias según un distinto tipo de distrito para elegir a la totalidad de los representantes al Congreso. El Congreso del período 1995 a 2001 fue elegido en distrito nacional, pero a partir de las elecciones del período que empieza en el 2001 el distrito es múltiple. Los distintos tipos de circunscripción electoral traen consecuencias distintas en el tipo de representante, lo que a su vez trae consigo una representación de distinto tipo de intereses.

El representante electo en distrito múltiple tiende a estar mucho más conectado con las localidades por las que postula que el representante electo en distrito nacional. Hay mayor desapego por las demandas locales en los representantes electos en el distrito nacional y ello resulta del vínculo e identidad que busca el elector local de un representante que emerge de la

propia localidad; existe mayor vínculo, mayor expectativa del representante local, en el que se busca más que al líder carismático a uno que conozca mejor las demandas locales y se haya identificado y caracterizado más con la solución de los problemas de la circunscripción por la que postula. En tanto que en el distrito nacional se busca más al representante que simbolice carismáticamente grandes corrientes o tendencias de opinión general, en el distrito múltiple se busca a quien describa mejor al típico poblador con sus dificultades, herencia y problemas.

Se postula que sí hay diferencia en la actividad normativa del Congreso y del gobierno cuando el Congreso es elegido según un distinto tipo de distrito electoral. La actividad legislativa del Congreso es distinta según el método de transformar votos en escaños. El distrito único debe favorecer la elección de un tipo de legislador con una visión nacional de la legislación, en tanto que el distrito múltiple debiera favorecer una visión más particular y local de la norma. La visión de la ley según un criterio local conduce a una mayor producción legislativa relativa en el Congreso, que cuando la ley es percibida a partir de una visión nacional.

La definición del distrito único como método de transformar las preferencias en escaños armoniza más sólidamente con la expectativa del régimen político que prevé que la representación se realiza en función de la nación y no de las localidades, del mismo modo que guarda mayor coherencia con el modelo de Estado que tiende a la descentralización regional que las políticas normativas de las regiones y los municipios sean canalizados a través de los representantes que el pueblo elige para los gobiernos y consejos regionales y para los municipios. La elección de los congresistas en distrito múltiple, por el contrario, tiende a la equivocación del espacio de definición de políticas normativas regionales y municipales, pues tiende a llevar al Congreso nacional la demanda local que debiera articularse y resolverse en los órganos normativos regionales y municipales.

El distrito múltiple favorece la duplicación de escenarios de definición de prioridades, impidiendo que las normas de rango nacional cuenten con el plantel de representantes elegidos para pensar, concebir, diseñar, elaborar y decidir las leyes de carácter general para toda la república. Por lo tanto, el distrito único permite ver más directamente el objetivo institucional y genera un código de entendimiento más eficiente en función de las metas de rango general

que se espera que decida el Congreso con quienes, según reza la Constitución, son elegidos con ese fin y no con el de la expresión de los agravios y demandas locales que deben resolverse en el ámbito local.

De ahí que el efecto de la elección por distrito múltiple debiera ser la agudización de niveles de fragmentación de la asamblea y la mayor dificultad para concebir y definir objetivos nacionales. Los líderes elegidos no en función de su competencia para ver la problemática y representatividad nacional sino en su calidad de delegados que mejor interpretan la comprensión de los problemas locales desnaturaliza el modelo de asamblea en el que quienes representan deben abocarse a la legislación sobre temas y problemas no locales sino nacionales y generales. Resulte esperable, en este contexto, que el distrito múltiple opere como un incentivo para trasladar al ámbito nacional la discusión de la diversidad de problemas locales trayendo consigo una dinámica que genera la mayor producción de normas por el Congreso que las que se aprobarían si su actividad y producción legislativa consistiera únicamente en la definición de políticas legislativas nacionales.

En consecuencia, la actividad normativa del Congreso debe ser menor cuando la circunscripción es nacional, que cuando el distrito es local. El más alto nivel de priorización nacional que tiene el legislador electo en distrito único, por oposición a la mayor urgencia de las demandas particulares que traen los legisladores electos bajo la modalidad del distrito múltiple, reduce la necesidad de legislar en vez de aumentarla.

De modo complementario cabría suponer que si el Congreso tiene un régimen bicameral, en el que cada una de las Cámaras es elegida según un distinto tipo de distrito electoral, la condición mixta de la circunscripción en la que el Congreso es elegido debiera conducir a una situación intermedia, que se define indicando que el Congreso es legislativamente menos activo en un régimen bicameral elegido en distrito mixto que cuando se trata de un régimen unicameral con elección por distrito múltiple, pero a la vez el Congreso bicameral con distrito mixto es más activo que cuando se trata de un régimen unicameral por distrito nacional.

Similares supuestos cabría proyectar respecto del gobierno. Asumiendo que las mayorías parlamentarias no intervinieran como factor que genera ruido en la capacidad de generar un curso de acción en vez de otro en la decisión de intervención normativa en el Congreso y el gobierno y, además, poniendo de lado el posible efecto en la actividad normativa del gobierno Congreso derivado de un tipo de régimen cameral en vez de otro, cabría esperar que sea un gobierno normativamente más activo cuando el Congreso es elegido en la modalidad de distrito mixto que cuando el Congreso es elegido por distrito múltiple. La diversidad de origen de la representación que viene con el distrito mixto (obviamente, en el caso peruano, bajo un régimen bicameral), debiera representar mayores niveles de complejidad y dificultad para la coordinación entre la pluralidad de actores en los procesos parlamentarios, debe dejar un campo de libertad más amplio al gobierno para desarrollar sus políticas legislativas, y simultáneamente, la propia complejidad y dificultad de legislar bajo un régimen mixto sería una condición favorable para que el Congreso facilite un marco de acción normativa más laxo a favor del gobierno de manera que la demanda normativa del país sea más eficientemente y oportunamente atendida por el Estado.

Bajo una lógica similar parece razonable que si la posición que le da mayor fuerza normativa al Congreso es la elección de los representantes en distrito único, si el distrito único simplifica el tratamiento de la diversidad de orígenes de la representación y si, además, supone un contexto más favorable a la definición de políticas de alcance nacional, por oposición al contexto de reproducción de los intereses locales que trae consigo la elección por distrito múltiple, el gobierno debiera tener más dificultades para usar su capacidad normativa cuando el Congreso es más fuerte y competente para asumir sus atribuciones normativas.

En consecuencia, debiera ocurrir que el gobierno es normativamente menos activo cuando el Congreso es elegido en distrito único, pero más activo cuando el Congreso tiene más dificultades organizacionales bajo un método de elección por distrito mixto. El arreglo organizacional de elección del Congreso por distrito múltiple debiera llevar, en consecuencia, a que el gobierno en ese supuesto sea normativamente menos activo que cuando el Congreso es elegido en distrito mixto, pero más activo que cuando el Congreso es elegido en distrito único.

El Cuadro 7 se refiere al tipo de *distrito electoral*. Tampoco es controversial la clasificación de los distintos períodos según la vigencia de uno u otro tipo de distrito para la elección de los representantes al Congreso. Durante el régimen bicameral una Cámara era elegida por distrito múltiple, la Cámara de Diputados, y la otra lo era por distrito nacional o único, el Senado. Desde el inicio del régimen unicameral el Congreso ha sido elegido por distrito único hasta el año 2000, pero desde el año 2001 las elecciones para el Congreso han sido por distrito múltiple. En cada uno de los casos ha habido tres elecciones en el lapso comprendido entre 1980 y el año 2015.

CUADRO 7
REGÍMENES POR TIPO DE DISTRITO ELECTORAL

DISTRITO MIXTO	DISTRITO ÚNICO	DISTRITO MÚLTIPLE
1980-1985	1993-1995	2001-2006
1985-1990	1995-2000	2006-2011
1990-1992	2000-2001	2011-2015

3.1.5 Mayoría parlamentaria propia del gobierno

La quinta materia es la relativa a la incidencia del apoyo mayoritario o no para el gobierno en el Congreso respecto de la posición normativa de uno y otro. Si el gobierno cuenta con respaldo de mayorías afines en la definición de políticas legislativas debe significar algún tipo de relación distinta a que carezca de tales mayorías.

Se postula que sí hay diferencia en la actividad legislativa del Congreso según que el gobierno tenga o no mayoría propia en Congreso y que, en dicho sentido, la actividad legislativa del Congreso tiende a ser menor cuando el gobierno tiene mayorías propias en el Congreso, en comparación con la actividad normativa del gobierno en condiciones en las que el gobierno no tiene mayorías propias en el Congreso.

La racionalidad de este supuesto es que las mayorías parlamentarias ceden mayor espacio a sus gobiernos en materia normativa y tienden a ser legislativamente menos activas, en razón del papel legitimador que tiene el Congreso respecto del gobierno. Esta afirmación es válida para el caso peruano, bajo un tipo de régimen de gobierno en el que existen niveles altamente simétricos entre Congreso y gobierno en materia de atribuciones normativas proactivas (iniciativa, y definición de la agenda legislativas) y reactivas (veto e insistencia), donde la actividad y producción normativa no dependen del gobierno, y donde el gobierno tampoco es excluido de la iniciativa legislativa ni limitado a un rol reactivo respecto de la legislación aprobada por el Congreso.

Lo central es que la igualdad de mayoría partidaria en Congreso y gobierno son signo de mayor sintonía y unidad de conducción en materia de políticas legislativas, como un tipo de política pública, por ambos órganos estatales. El compartir un mismo sentido de dirección en las políticas legislativas implica que el Congreso con mayoría favorable al gobierno tienda a dejarle la formulación de la mayor cantidad de políticas legislativas que sea posible, para de ese modo facilitar la aplicación más discrecional en el gobierno.

Un Congreso favorable al gobierno legislará menos, delegará más y controlará menos el uso de medidas normativas de urgencia. Recíprocamente, un gobierno sin mayorías propias y políticamente afines contará con posibilidades normativas más restringidas y limitadas, tanto por el lado de la habilitación de facultades legislativas, como por el del control de las medidas de emergencia que deban dictarse mediante instrumentos normativos. Las mayorías afines al gobierno favorecen que éste tenga relativamente más capacidades de definir políticas normativas, y las mayorías contrarias retienen las atribuciones legislativas para ejercitarlas directamente y para controlar más cercanamente el uso de atribuciones normativas por el gobierno.

En el marco de los supuestos anteriores la presencia de mayoría propia o negociada del gobierno en el Congreso, o la ausencia de ella, sí admite controversia y tiene carácter opinable, cuando se pretende calificar que un período se encuentra en una u otra categoría, porque en sentido estricto no es posible señalar de manera categórica que algún partido político ha tenido

mayoría absoluta por sí mismo en ningún período constitucional, puesto que siempre ha tenido que recurrir a aliados para llevar adelante sus políticas públicas o programas de acción.

Sin embargo, el criterio que permite distinguir la capacidad de manejo o maniobra del gobierno en el Congreso para contar con mayorías sostenibles en el tiempo ha sido el mayor o menor grado de fragmentación partidaria. La mayor fragmentación debilita la fuerza del gobierno en el Congreso, excepto cuando cuenta con mayorías disciplinadas y coherentes en el Congreso; contrariamente, si los niveles de fragmentación son altos y el gobierno no tiene una mayoría sostenible, disciplinada y coherente en el Congreso el escenario es contrario a su capacidad de manejo y de maniobra.

La dificultad específica para clasificar los períodos agrupables dentro de la categoría de mayoría propia, o de fragmentación, es a la vez que conceptual también empírica. La dimensión conceptual consiste en el perfil que se asigne a un período, porque en realidad los casos con mayorías propias no son tan claros como exigiría la designación implícita en la categoría “mayoría propia”. Abusando de la laxitud que la definición del concepto permite cabe entender por “mayoría propia” una cantidad igual o equivalente a la mayoría absoluta de miembros del parlamento de la misma línea y partido político que el partido de gobierno. A este fin, se entiende por mayoría absoluta una cantidad de escaños superior a la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Usar el criterio de la mayoría absoluta del número legal es un criterio arbitrario, pero no menos razonable y práctico. Debe indicarse, sin embargo, que los casos en los que la Constitución o el Reglamento del Congreso exigen mayoría absoluta sobre el número legal para arribar a una decisión determinada no es masivo y, además, esta fórmula se comparte con la de la mayoría absoluta sobre el número de hábiles o de presentes. Además, el carácter referencial que tiene la valla de la mayoría absoluta sobre el número legal, resulta ser una exigencia más alta que la de la fórmula general u ordinaria para arribar a decisiones, que es la mayoría simple de los hábiles presentes en el debate. Desde el punto de vista conceptual, es razonable esperar que no se tome con rigidez el criterio para calificar un período según que el partido de gobierno tenga o no mayoría propia en el Congreso. Se trata básicamente de una pauta objeto de ajustes y

dependiente más del patrón de funcionamiento que del criterio estático de que en un período establecido exista mayoría absoluta del número legal. Para calificar si un período determinado, por lo tanto, tiene o no mayoría propia, el criterio no se aplica con literalidad sino a partir de la línea de contraste u oposición entre el grupo de períodos de marcada fragmentación, frente al grupo de períodos en el que la tendencia a la mayoría absoluta es más visible.

De otro lado, desde el punto de vista empírico, en atención a la composición concreta de la realidad parlamentaria, no existe en sentido puro y estricto un caso indiscutible en el que el partido de gobierno cuente con mayoría propia en las Cámaras o en el Congreso. La realidad ha sido que el gobierno ha contado con *mayorías reforzadas* a partir, generalmente, de alianzas postelectorales. En esta condición cabe incluir a los períodos comprendidos entre 1980 y 1990, 1993 y 2000 (⁸⁵).

Comparativamente menos complicado es clasificar a los períodos constitucionales bajo la categoría de regímenes fragmentados. De 1990 a 1992 fue tangible que el gobierno de Alberto Fujimori no contaba con mayoría propia, y tampoco contó con una alianza eficiente que lo respaldara. El período 2000 a 2001 fue patente la dispersión partidaria incluso antes del proceso de incorporación de los congresistas, a punto tal que el colapso del régimen estalló precisamente a consecuencia de los videos en los que quedaba constancia de las maniobras urdidas para precipitar el transfuguismo a favor del partido de gobierno. Y los tres períodos que se han sucedido entre el año 2001 y el actual son ejemplos bastante evidentes de fragmentación en grado suficiente como para no dudar que el partido de gobierno carecía de mayorías bastantes en el Congreso como para contar con un manejo solvente de las políticas y actos en los que debía contar con la cooperación del Congreso (⁸⁶).

⁸⁵ Según la información que consigna TUESTA SOLDEVILLA (2001: 456, 485, 531-532, 557-558) en 1980 *Acción Popular* tuvo en el Senado el 40% de los votos y en la Cámara de Diputados el 39%, a lo que debe sumarse el número de votos del *Partido Popular Cristiano* que contó con 9% de votos en el Senado, y 10% en la Cámara de Diputados. En 1985 el caso es más claro con la mayoría obtenida por el *Partido Aprista* que contó con el 51% en el Senado y 50% en la Cámara de Diputados. Para el período constituyente de 1993 a 1995 se presenta un cuadro análogo al de 1980, porque *Nueva Mayoría-Cambio 90* consigue el 49% de votos. El período 1995-2000 de modo similar se reproduce, igualmente, el caso del año 1985, porque *Cambio 90-Nueva Mayoría* consigue el 51% de votos.

⁸⁶ La información recopilada por TUESTA SOLDEVILLA (2001: 506), el Jurado Nacional de Elecciones (2006: 52; y 2011: 7), y el INEI (2015: 742), registra que en 1990 *Cambio 90* sólo alcanzó el 22% de votos para el Senado y el 17% de los votos para la Cámara de Diputados; en las elecciones del año 2000 *Perú 2000* alcanzó el

En el contexto de los conceptos y premisas indicadas, el Cuadro 8 presenta la propuesta de clasificación que se utiliza para esta investigación. Como se ha adelantado, no cabe atribuir a esta clasificación un carácter incontrovertido, porque en el Perú el tipo de interrelación entre los partidos no encaja en un tipo bipartidista, sino que, por el contrario, es de carácter multipartidario, y los bloques de preferencias electorales lejos de expresar una tendencia hacia la reducción del número de actores partidarios más bien muestran una inclinación hacia el mantenimiento de un tipo de pluralidad de partidos distinta al bipartidismo. Y a ello se añade el componente de aventurerismo político que favorece la presencia rotativa de *outsiders* en la oferta electoral, que no descarta sino que por el contrario confirma el electorado.

CUADRO 8
REGÍMENES POR MAYORÍA PROPIA O FRAGMENTADOS

MAYORÍA PROPIA	FRAGMENTACIÓN
1980-1985	1990-1992
1985-1990	2000-2001
1993-1995	2001-2006
1995-2000	2006-2011
	2011-2015

Luego de presentada la clasificación de los nueve períodos cuyo funcionamiento se pretende analizar en el contexto de las hipótesis formuladas en el modelo expuesto en los capítulos precedentes, a continuación se consignan los resultados normativos que será materia de evaluación con el aparato teórico elaborado.

3.2 El corpus de las normas aprobadas entre 1980 y 2015

Sobre la base de la clasificación de los períodos según las categorías descritas en el acápite anterior, a continuación se muestra el total de las normas que serán objeto de examen. En el Cuadro 9 se presenta el resumen de las normas producidas en el período bajo estudio, las

42% de votos en el Congreso; el año 2001, *Perú Posible* consiguió el 26% de votos; el año 2006 el *Apra* alcanzó el 20,6%; y el año 2011 *Gana Perú* consigue el 25,27% de los votos válidos.

mismas que se apoyan en el cuadro que se consigna en el Anexo 1 del presente capítulo. El número de leyes, de decretos de urgencia y de decretos legislativos, que se agrupa por período constitucional de manera genérica, es el corpus respecto del cual se aplicarán luego las categorías que interesa estudiar en este trabajo.

CUADRO 9

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE NIVEL LEGAL PERÍODO 28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015				
PERÍODO	LEYES	D. LEGISL.	D. URGEN.	TOTAL
<i>1980-1985</i>	1072	348	570	1990
<i>1985-1990</i>	990	262	1390	2640
<i>1990-1992</i>	141	159	557	857
<i>1993-1995</i>	348	20	446	814
<i>1995-2000</i>	818	118	471	1407
<i>2000-2001</i>	177	13	175	365
<i>2001-2006</i>	1350	42	198	1590
<i>2006-2011</i>	924	135	383	1442
<i>2011-2015</i>	566	144	43	753
TOTAL	6386	1241	4233	11860

En atención a que la finalidad de este trabajo es determinar la mayor o menor intensidad en la que el régimen político peruano habilita modos de concentración del poder contrarios al principio de separación de poderes que, por consiguiente, importa modalidades de desprotección de la libertad del ciudadano y, en ambos casos, por lo tanto, formas contrarias a principios estructurantes de nuestra organización constitucional, para alcanzar esa finalidad se ha diseñado un método que puede ser útil y relevante para determinar situaciones o arreglos institucionales que favorecen la anomalía y contradicción lógica en el régimen constitucional. Ese método comprende la medición de las modalidades de uso según indicadores que toman en cuenta la mayor o menor intensidad a partir de la relación o *ratio* comparativo en la preferencia histórica por el uso discrecional de los decretos de urgencia por los gobiernos.

En consideración a la finalidad señalada y a la importancia que tiene en este estudio comprender la relación que existe entre el uso de atribuciones normativas por el poder ejecutivo y el Congreso, a partir del uso discrecional que realiza el gobierno de la facultad de dictar decretos de urgencia, en consecuencia, será necesario contrastar los productos o

resultados en el uso de dicha facultad con el que se constata en el uso de formas comparativamente menos discrecionales como es la aprobación de las leyes por el Congreso, y la aprobación de decretos legislativos por el gobierno.

Si bien es cierto que desde el punto de vista operativo se ha planteado la medición de la intensividad en la tendencia hacia la concentración del poder legislativo por el gobierno a través del ratio entre los decretos de urgencia y los decretos legislativos, es posible plantear una forma de medición paralela que, además de ser sencilla, puede dar mayores luces sobre formas o patrones de uso normativo y operar como un factor de contraste respecto de la forma de medición consignada en el modelo expuesto. La medida de contraste para este fin es el ratio de la relación entre los decretos de urgencia y las leyes aprobadas por el Congreso. En el Cuadro 10, por lo tanto, se presentan los ratios que servirán como pauta de medición básica, de carácter complementario, y secundaria, con la cual podrá plantearse el contraste para explicar los distintos modos en que se produce

CUADRO 10
RATIO NORMATIVO SEGÚN PERÍODOS CONSTITUCIONALES
1980 - 2015

<i>Período</i>	<i>RATIO DU/DLEG</i>	<i>RATIO DU/LEY</i>
<i>1980-1985</i>	1.6379	0.5317
<i>1985-1990</i>	5.3053	1.4040
<i>1990-1992</i>	3.5031	3.9504
<i>1993-1995</i>	22.3000	1.2816
<i>1995-2000</i>	3.9915	0.5758
<i>2000-2001</i>	13.4615	0.9887
<i>2001-2006</i>	4.7143	0.1467
<i>2006-2011</i>	2.8370	0.4145
<i>2011-2015</i>	0.2986	0.0760
<i>TOTAL</i>	3.4110	0.6629

El cuadro anterior constituye la base que permitirá determinar si existe algún tipo de racionalidad en el uso de las atribuciones normativas por el gobierno y el Congreso, en el marco lógico del modelo diseñado en los dos primeros capítulos, o si será preciso hacer ajustes en dicho marco a la luz de los usos históricos comprobados, de modo tal que sea posible

definir tendencias posibles respecto de la forma en la que el tipo de situaciones y de arreglos institucionales estudiados sugiera anticipar.

Los datos del Cuadro 10 presentan también la pregunta respecto a si existe algún tipo de explicación *de orden institucional* (nuevamente, de índole distinta a los sucesos coyunturales o a la diversidad de situaciones históricas) que induzca a usos más o menos intensos de las atribuciones normativas del gobierno en general, pero en particular de los decretos de urgencia como formas legales que, por su discrecionalidad, constituyen una especie sobre la cual debe tenerse singular cuidado por la amenaza inherente en su abuso respecto del principio de separación de poderes y, por lo tanto y por lo mismo, respecto de la protección de la libertad del ciudadano. De ahí la razón, una vez más, por la cual es necesario e importante conocer si hay contextos institucionales que potencialmente faciliten el abuso y, en consecuencia, generen mayor peligro contra principios centrales del régimen político y del orden constitucional en el país.

A continuación se procede a aplicar los resultados mostrados en el Cuadro 10 según las categorías conforme a las cuales se espera verificar la racionalidad y eventuales tendencias en el uso de la atribución normativa por ambos poderes del Estado.

3.3 Aplicación de las variables al corpus normativo 1980-2015

En este acápite el objeto es, en primer término, agrupar los distintos tipos de actos normativos según las variables institucionales materia de evaluación; y en segundo término, consignar el cálculo de la relación entre los tipos de actos normativos según las variables cuyo comportamiento se examina. Para este fin, en primer lugar, se recurre a la clasificación de períodos previamente reseñados; en segundo lugar, se define la *mediana* de los diversos registros por tipo de acto normativo y período encuadrado en las variables analizadas⁽⁸⁷⁾; y en tercer lugar, se determina el ratio que corresponde a la mediana de los tipos de acto normativo

⁸⁷ La decisión de optar por la *mediana* (\tilde{x}) se explicó en el desarrollo del capítulo II, donde se señaló que la *mediana*, es la medida de tendencia central adecuada para casos en los que los resultados no muestran una curva simétrica, o cuando la curva es *lepto* o *platicúrtica*.

objeto de comparación y contraste, sobre la cantidad de meses que corresponde a la variable observada (⁸⁸). En cada uno de los cuadros que sigue en este acápite, por consiguiente, se registran los datos anotados, los mismos que serán analizados en el capítulo IV de esta investigación.

En el Cuadro 11 se presentan los dos períodos agrupados dentro del tipo de régimen estatalmente intervencionista, y los otros siete períodos constitucionales clasificados como regímenes de corte subsidiario. En cada caso se presentan las cantidades de normas dictadas, o aprobadas, según su clase.

Para cada tipo de norma se incluye la mediana, como medida de tendencia central, respecto del grupo de períodos incluidos bajo los dos tipos distintos de régimen estatal. Se consigna, del mismo modo, los dos tipos de ratios con los que se espera procesar los alcances de los datos compilados (Decretos de Urgencia sobre leyes, y Decretos de Urgencia sobre Decretos Legislativos). El análisis propiamente dicho, que se realizará en el siguiente capítulo, se efectuará a través de la comparación entre los ratios que corresponden a cada tipo de régimen, intervencionista o subsidiario.

CUADRO 11

RATIO DE MEDIANAS SEGÚN TIPO DE ESTADO INTERVENCIONISTA O SUBSIDIARIO

PERÍODO	DECRETOS DE URGENCIA	LEYES	DECRETOS LEGISLATIVOS
<i>Intervencionismo</i>			
<i>1985-1990</i>	1390	990	262
<i>1980-1985</i>	570	1072	348

⁸⁸ Desde el punto de vista metodológico es preciso señalar que la operación realizada corresponde con la fórmula que se indicó en el capítulo II, como criterio para comparar y determinar el tipo de situación histórica o de arreglo institucional que revele mayor impulso, facilidad, incentivo o condición favorable para el uso más intensivo de la atribución de usar los decretos de urgencia por el poder ejecutivo. El punto central de esta investigación es el supuesto de que el reconocimiento de facultades legislativas al gobierno no es una propuesta inocua ni indiferente respecto de un tipo de régimen político cuya característica esencial se define basada en el principio de separación de poderes y que, por lo tanto, más allá de la cláusula constitucional que refleja el sesgo distorsivo en el concepto semiparlamentario de nuestro régimen, habilita también modos de operación política que agudizan la baja calidad del modelo democrático y, por consiguiente también, la desprotección de la libertad del ciudadano, cuando el gobierno hace uso extensivo de atribuciones legislativas, condición que se agrava notablemente cuando el abuso no merece la correspondiente acción de control correctivo por el propio Congreso, ni tampoco la que le corresponde al Tribunal en ejercicio de la potestad de control de la constitucionalidad de los decretos de urgencia.

<i>Mediana</i>	980	1031	305
	Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,95		
	Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 3,22		
<i>Subsidiario</i>			
<i>1990-1992</i>	557	141	159
<i>1993-1995</i>	446	348	20
<i>1995-2000</i>	471	818	118
<i>2000-2001</i>	175	177	13
<i>2001-2006</i>	198	1350	42
<i>2006-2011</i>	383	924	135
<i>2011-2015</i>	43	566	144
<i>Mediana</i>	383	566	118
	Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,67		
	Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 4,83		

En el Cuadro 12, se realizan las mismas acciones indicadas en el párrafo anterior, respecto de los tipos de régimen definidos según su estabilidad o la situación de crisis predominante que afectó a su desarrollo histórico. Tomando como base la clasificación de los distintos períodos constitucionales de acuerdo al carácter estable o de crisis del proceso histórico correspondiente, se calcula la mediana por tipo de acto normativo, y se presentan los ratios respectivos para el íntegro de regímenes estables y de regímenes en crisis, los mismos que se procederá a analizar en el próximo capítulo.

CUADRO 12

RATIO DE MEDIANAS SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN ESTABLE O EN CRISIS

PERÍODO	DECRETOS DE URGENCIA	LEYES	DECRETOS LEGISLATIVOS
<i>Régimen Estable</i>			
<i>1995-2000</i>	471	818	118
<i>2001-2006</i>	198	1350	42
<i>2006-2011</i>	383	924	135
<i>2011-2015</i>	43	566	144
<i>1980-1985</i>	570	1072	348
<i>Mediana</i>	384	924	135
	Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,42		
	Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 6,91		
<i>Régimen en crisis</i>			
<i>1990-1992</i>	557	141	159
<i>2000-2001</i>	175	177	13
<i>1985-1990</i>	1390	990	262
<i>1993-1995</i>	446	348	20
<i>Mediana</i>	501,5	262,5	89,5

Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses	1,92
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses	2,92

De modo similar, el Cuadro 13 aborda el tipo de régimen según el número de cámaras. Esta clasificación no tiene carácter controversial, porque se basa en el modelo que reconocen, respectivamente, la Constitución de 1979 y 1993. El bicameralismo fue el régimen parlamentario que rigió entre 1980 y 1990, hasta que, con la Constitución de 1993 dicho régimen fuera sustituido por el unicameralismo a partir de la elección del año 1995. Habida cuenta que el período 1993 a 1995 el Perú pasó por un régimen constituyente, debe incluirse esos años como parte de un régimen unicameral.

CUADRO 13
RATIO DE MEDIANAS SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN BICAMERAL O UNICAMERAL

PERÍODO	DECRETOS DE URGENCIA	LEYES	DECRETOS LEGISLATIVOS
<i>Régimen Bicameral</i>			
<i>1980-1985</i>	570	1072	348
<i>1985-1990</i>	1390	990	262
<i>1990-1992</i>	557	141	159
<i>Mediana</i>	570	990	262
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,58			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 3,78			
<i>Régimen Unicameral</i>			
<i>1993-1995</i>	446	348	20
<i>1995-2000</i>	471	818	118
<i>2000-2001</i>	175	177	13
<i>2001-2006</i>	198	1350	42
<i>2006-2011</i>	383	924	135
<i>2011-2015</i>	43	566	144
<i>Mediana</i>	290,5	692	80
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,42			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 8,72			

El Cuadro 14 se refiere a los usos de las clases de actos normativos según el tipo de distrito electoral. Quedando dicho que también en este caso se usa la misma metodología, igualmente con carácter preliminar, debe llamar la atención que en el caso de los períodos ubicados bajo la categoría de distrito mixto, de manera parcialmente similar a la advertida en relación al caso anterior, coincide con los datos que se recoge en los regímenes bicamerales. Este extremo debe afectar los alcances y capacidad explicativa de la hipótesis que se desarrolló, pero el desarrollo de esos alcances y capacidad serán objeto del examen pertinente en el siguiente capítulo.

CUADRO 14
RATIO DE MEDIANAS SEGÚN TIPO DE DISTRITO ELECTORAL

PERÍODO	DECRETOS DE URGENCIA	LEYES	DECRETOS LEGISLATIVOS
<i>Distrito Mixto</i>			
1980-1985	570	1072	348
1985-1990	1390	990	262
1990-1992	557	141	159
Mediana	570	990	262
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,58			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 3,78			
<i>Distrito Único</i>			
1993-1995	446	348	20
1995-2000	471	818	118
2000-2001	175	177	13
Mediana	446	348	20
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 1,28			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 17,79			
<i>Distrito múltiple</i>			
2001-2006	198	1350	42
2006-2011	383	924	135
2011-2015	43	566	144
Mediana	198	924	135
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,21			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 6,84			

En último término, el Cuadro 15 recoge los datos correspondientes a la agrupación de los diversos tipos de actos normativos según que el gobierno cuente con mayoría propia, coherente y manejable en el Congreso, o que carezca de ella debido a altos niveles de fragmentación o de volatilidad partidaria.

CUADRO 15
RATIO DE MEDIANAS SEGÚN TIPO DE MAYORÍA PARLAMENTARIA

PERÍODO	DECRETOS DE URGENCIA	LEYES	DECRETOS LEGISLATIVOS
<i>Régimen con mayoría propia</i>			
1980-1985	570	1072	348
1985-1990	1390	990	262

<i>1993-1995</i>	446	348	20
<i>1995-2000</i>	471	818	118
Mediana	520,5	904	190
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,58			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 4,76			
<i>Régimen fragmentado</i>			
<i>1990-1992</i>	557	141	159
<i>2000-2001</i>	175	177	13
<i>2001-2006</i>	198	1350	42
<i>2006-2011</i>	383	924	135
<i>2011-2015</i>	43	566	144
Mediana	198	566	135
Ratio Mediana DU/Ley, sobre número de meses 0,35			
Ratio Mediana DU/D Leg, sobre número de meses 4,16			

En resumen, el avance alcanzado en este capítulo consiste, en primer lugar, en la identificación del perfil y los alcances de las categorías a las que se ha otorgado la naturaleza de variables en esta investigación, así como la justificación de la inclusión de los distintos períodos constitucionales bajo cada una de ellas. En segundo lugar, otro logro de este capítulo consiste en la presentación de la cantidad de actos normativos que corresponden en los períodos constitucionales dentro de las categorías descritas, y los ratios de las medianas entre los actos normativos objeto de comparación y análisis.

En el capítulo siguiente se tomará como insumo los productos conceptuales y cuantitativos elaborados para verificar si las hipótesis formuladas son válidas y verificables o si, por el contrario, no llegan a probarse y requieren ajustes o reformulación para explicar mejor las razones inherentes al comportamiento institucional de la atribución legislativa por el gobierno en nuestro régimen político.

ANEXO 1

PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL PERÚ
28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015

Prsdnt.	Período	Fechas	Leyes	Res. Leg.	Ley autorit.	D. Leg.	DS art. 211 inc. 20 C 1979	DSE	DU	DLs
Belaunde	1980-1985	28 Jul 1980 -28 jul 1981	53	4	3	228	28			
		29 Jul 1981 -28 jul 1982	156	30	1	29	57			
		29 Jul 1982 -28 jul 1983	198	8	1	4	133			
		29 Jul 1983 -28 jul 1984	218	14	8	35	239			
		29 Jul 1984 -28 jul 1985	385	6	9	52	113			
		Subtotal	1010	62	22	348	570	0	0	0
Alan García	1985-1990	29 Jul 1985 -28 jul 1986	245	6	3	30	239			
		29 Jul 1986 -28 jul 1987	162	16	3	47	220			
		29 Jul 1987 -28 jul 1988	100	65	0	56	204			
		29 Jul 1988 -28 jul 1989	164	34	4	35	328			
		29 Jul 1989 -28 jul 1990	188	10	5	94	399			
		Subtotal	859	131	15	262	1390	0	0	0
Fujimori	1990-1992	29 Jul 1990 -28 jul 1991	46	13	7	42	358			
		29 jul 1991 -05 abr 1992	65	17	0	117	199(*)			
		Subtotal	111	30	7	159	557	0	0	0
		06 Abr 1992 -31 Dic 1992						32 (*)		748
	Subtotal	0	0	0	0	0	32	0	748	
1993-1995	01 Ene 1993 -28 jul 1993	36	14	0	0		91			

		29 Jul 1993 -28 jul 1994	104	19	1	18		167	41		
		29 Jul 1994 -28 jul 1995	139	36	0	2		0	147		
		Subtotal	279	69	1	20	0	258	188	0	
	1995- 2000		29 Jul 1995 -28 jul 1996	109	31	3	47		0	80	
			29 Jul 1996 -28 jul 1997	169	25	1	58		0	150	
			29 Jul 1997 -28 jul 1998	106	14	1	11		0	81	
			29 Jul 1998 -28 jul 1999	160	32	0	1		0	75	
			29 Jul 1999 -28 jul 2000	149	23	1	1		0	85	
			Subtotal	693	125	6	118	0	0	471	0
	Subtotal		1083	224	14	297	557	290	659	748	
Paniagua	2000- 2001	29 Jul 2000 -28 jul 2001	148	29	2	13			175		
Toledo	2001- 2006	29 Jul 2001 -28 jul 2002	252	41	0	0			81		
		29 Jul 2002 -28 jul 2003	185	57	1	8			47		
		29 Jul 2003 -28 jul 2004	214	47	2	28			16		
		29 Jul 2004 -28 jul 2005	251	36	0	4			18		
		29 Jul 2005 -28 jul 2006	224	43	1	2			36		
		Subtotal	1126	224	4	42	0	0	198	0	
Alan García	2006- 2011	29 Jul 2006 -28 jul 2007	172	47	2	30			43		
		29 Jul 2007 -28 jul 2008	135	42	1	100			62		
		29 Jul 2008 -28 jul 2009	123	13	0	1			103		
		29 Jul 2009 -28 jul 2010	150	26	1	0			93		
		29 Jul 2010 -28 jul 2011	185	31	0	4			82		
		Subtotal	765	159	4	135	0	0	383	0	
Humala	2011- 2016	29 Jul 2011 -28 jul 2012	87	38	2	28			33		
		29 Jul 2012 -28 jul 2013	117	47	1	27			4		

	29 Jul 2013 -28 jul 2014	119	41	1	23			2	
	29 Jul 2014 -28 jul 2015	75	31	2	4			2	
	29 Jul 2015 -28 jul 2016 (**)	6	5	0	62			2	
	Subtotal	404	162	6	144	0	0	43	0
Total		5395	991	67	1241	2517	290	1458	748

Información al 12 de Octubre del 2015

(*) Los DS al amparo del inciso 20 del Art. 211 de la Const. de 1979 se dictaron hasta fines de febrero de 1992.

Los DSE empezaron a dictarse desde fines de febrero de 1992 por mandato de la Ley 25397.

(**) Al 12/10/2015

Fuente: Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano. Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ. Archivo Digital de la Legislación del Perú. Compilación de Decretos Supremos por Manuel Castañeda

Elaborado por: Órganos de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, integrados por el Grupo Funcional Sistematización de Informes y Opiniones – GFSIO; Área de Servicios Documentales y de Información – ASDI; Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP; Departamento de Relatoría, Agenda y Actas – DRAA.

ANEXO 2

ATRIBUTOS DE LOS PERÍODOS ESTUDIADOS SEGÚN VARIABLES ANALIZADAS

<i>Período</i>	<i>Estado</i>	<i>Gobernabilidad</i>	<i>Cámara</i>	<i>Distrito</i>	<i>Mayoría</i>	<i>Número de meses</i>
<i>1980-1985</i>	Intervencionismo	Estable	Bicameral	Mixto	Mayoría	60
<i>1985-1990</i>	Intervencionismo	Crisis	Bicameral	Mixto	Mayoría	60
<i>1990-1992</i>	Subsidiario	Crisis	Bicameral	Mixto	Fragmentación	20
<i>1993-1995</i>	Subsidiario	Crisis	Unicameral	Único	Mayoría	31
<i>1995-2000</i>	Subsidiario	Estable	Unicameral	Único	Mayoría	60
<i>2000-2001</i>	Subsidiario	Crisis	Unicameral	Único	Fragmentación	12
<i>2001-2006</i>	Subsidiario	Estable	Unicameral	Múltiple	Fragmentación	60
<i>2006-2011</i>	Subsidiario	Estable	Unicameral	Múltiple	Fragmentación	60
<i>2011-2015</i>	Subsidiario	Estable	Unicameral	Múltiple	Fragmentación	51

ANEXO 3

RATIO NORMATIVO SEGÚN TIPO DE ESTADO INTERVENCIONISTA O SUBSIDIARIO

PERÍODO	RATIO DU/LEYES	RATIO DU/DLEG
INTERVENCIONISMO		
<i>Fuerte</i>		
1985-1990	1,4	5,31
<i>Menor</i>		
1980-1985	0,53	1,64
Promedio	1,65	6,13
SUBSIDIARIO		
<i>Fuerte</i>		
1990-1992	3,95	3,50
1993-1995	1,28	22,3
1995-2000	0,58	3,99
<i>Menor</i>		
2000-2001	0,99	13,46
2001-2006	0,15	4,71
2006-2011	0,41	2,84
2011-2015	0,08	0,3
Promedio	1,0628	7,3

ANEXO 4

RATIO NORMATIVO SEGÚN TIPO DE RÉGIMEN ESTABLE O EN CRISIS

PERÍODO	RATIO DU/LEYES	RATIO DU/DLEG
RÉGIMEN ESTABLE		
<i>Fuerte</i>		
1995-2000	0,58	3,99
2001-2006	0,15	4,71
2006-2011	0,41	2,84
2011-2015	0,08	0,3
<i>Menor</i>		
1980-1985	0,53	1,64
Promedio	0,35	2,696
RÉGIMEN EN CRISIS		
<i>Fuerte</i>		
1990-1992	3,95	3,50
2000-2001	0,99	13,46
<i>Menor</i>		
1985-1990	1,4	5,31
1993-1995	1,28	22,3
Promedio	1,905	11,143

ANEXO 5

RATIO NORMATIVO SEGÚN RÉGIMENES BICAMERALES O UNICAMERALES

<i>PERÍODO</i>	<i>RATIO DU/LEYES</i>	<i>RATIO DU/DLEG</i>
<i>RÉGIMEN BICAMERAL</i>		
<i>1980-1985</i>	0,53	1,64
<i>1985-1990</i>	1,4	5,31
<i>1990-1992</i>	3,95	3,50
<i>Promedio</i>	1,96	3,48
<i>RÉGIMEN UNICAMERAL</i>		
<i>1993-1995</i>	1,28	22,3
<i>1995-2000</i>	0,58	3,99
<i>2000-2001</i>	0,99	13,46
<i>2001-2006</i>	0,15	4,71
<i>2006-2011</i>	0,41	2,84
<i>2011-2015</i>	0,08	0,3
<i>Promedio</i>	0,58	7,93

ANEXO 6

RATIO NORMATIVO SEGÚN TIPO DE DISTRITO ELECTORAL

<i>PERÍODO</i>	<i>RATIO DU/LEYES</i>	<i>RATIO DU/DLEG</i>
<i>DISTRITO MIXTO</i>		
<i>1980-1985</i>	0,53	1,64
<i>1985-1990</i>	1,4	5,31
<i>1990-1992</i>	3,95	3,50
<i>Promedio</i>	1,96	3,483
<i>DISTRITO ÚNICO</i>		
<i>1993-1995</i>	1,28	22,3
<i>1995-2000</i>	0,58	3,99
<i>2000-2001</i>	0,99	13,46
<i>Promedio</i>	0,95	13,25
<i>DISTRITO MÚLTIPLE</i>		
<i>2001-2006</i>	0,15	4,71
<i>2006-2011</i>	0,41	2,84
<i>2011-2015</i>	0,08	0,3
<i>Promedio</i>	0,213	2,616

ANEXO 7

RATIO NORMATIVO DE REGÍMENES POR MAYORÍA PROPIA O FRAGMENTADOS

PERÍODO	RATIO DU/LEYES	RATIO DU/DLEG
<i>RÉGIMEN CON MAYORÍA PROPIA</i>		
<i>1980-1985</i>	0,53	1,64
<i>1985-1990</i>	1,4	5,31
<i>1993-1995</i>	1,28	22,3
<i>1995-2000</i>	0,58	3,99
<i>Promedio</i>	0,95	8,31
<i>RÉGIMEN FRAGMENTADO</i>		
<i>1990-1992</i>	3,95	3,50
<i>2000-2001</i>	0,99	13,46
<i>2001-2006</i>	0,15	4,71
<i>2006-2011</i>	0,41	2,84
<i>2011-2015</i>	0,08	0,3
<i>Promedio</i>	1,12	4,96

CAPÍTULO IV

LA RACIONALIDAD EN EL USO INTERORGÁNICO DE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA

Aujourd'hui comme toujours, le pouvoir est exercé par un ensemble d'hommes qui disposent de la «chambre des machines». Cet ensemble constitue ce qu'on appelle le Pouvoir, et son rapport avec les homes est un rapport de commandement.

Du Pouvoir, Bertrand de Jouvenel

En el capítulo III se identificó la definición de las categorías según los aspectos de las variables dicotómicas o tricotómicas que las caracterizan, así como la justificación de la inclusión de los distintos períodos constitucionales bajo cada una de ellas; quedaron precisados la cantidad de actos normativos producidos bajo las distintas modalidades de variables y categorías; y se calculó el ratio de las medianas entre los actos normativos objeto de comparación y análisis.

En este capítulo corresponde determinar la validez y verificabilidad de las hipótesis planteadas en el modelo conceptual, para lo cual tendrá que afirmarse la capacidad probatoria de dichas hipótesis con los datos y unidades de medida obtenidos, o si, por el contrario, deberá desecharse, ajustarse o reformularse las hipótesis con el objeto de formalizar apropiadamente las tendencias y racionalidad del comportamiento institucional observado en el uso de la atribución legislativa que realiza el gobierno en nuestro régimen político. Un último alcance que se espera presentar en este capítulo es la precisión del peso que cabe esperar que represente cada una de las variables en las cinco categorías institucionales bajo análisis.

4.1 Los parámetros sobre los tipos de intervención normativa en la interacción entre el Congreso y el gobierno

El desarrollo de la investigación ha recurrido al concepto de «actividad normativa» y de «producción normativa», por lo que para contar con un referente conceptual que disminuya la

ambigüedad quedará entendido, para los fines de este trabajo que entendemos por «actividad normativa» el tipo de dinámica que se establece desde el punto de vista cuantitativo, entre Congreso y gobierno, en cuanto al uso de las atribuciones normativas que la Constitución les reconoce a uno y otro. De modo similar, por «producción normativa» se entiende los volúmenes de normas y leyes que cada uno de los órganos del Estado aprueba, independientemente del nexo que pueda existir en la dinámica de dependencia entre uno y otro para dictarlas.

La diferente manera de comparar las tendencias en los usos de los decretos de urgencia respecto de los decretos legislativos, o con las leyes, supone alcances esencial, funcional, orgánica y significativamente distintos. Al comparar la preferencia por el uso de los decretos de urgencia respecto de los decretos legislativos, el enfoque se centra en el mismo actor que tiene ante sí dos alternativas respecto del uso de una misma facultad o potestad de carácter normativo: o pide autorización al Congreso para legislar mediante decretos legislativos en las materias legislativamente habilitables y por el plazo que le fije el propio Congreso, o recurre discrecionalmente al uso de la competencia de usar los decretos de urgencia dentro de las condiciones que le fija la Constitución y el Reglamento del Congreso para valerse de ese tipo de instrumento normativo ⁽⁸⁹⁾.

En ninguno de los dos casos la capacidad de uso de ambos tipos de normas es absoluta y existen restricciones y condiciones que limitan la discrecionalidad del gobierno, pero sigue tratándose de opciones de usos normativos que, en principio, tienen como titular ideal o legal al Congreso de la República. Vale decir que, si el gobierno no contara con uno u otro tipo de las opciones normativas que la Constitución le reconoce al gobierno la capacidad legislativa le estaría plena e irrestrictamente reservada sólo al Congreso. La concesión de espacios normativos excepcionales, por esta razón, está sujeta a determinados límites, aunque la

⁸⁹ Tomar en cuenta el hecho inconcuso de los usos efectivos que se realizan desde el gobierno es una vía para desentrañar posibles significados que los actores construyen desde la elección de los recursos que la Constitución les ofrece. La deferencia, la discreción y el recato político puede mostrar una opción por la racionalidad institucional conforme a la cual se escoge la autorización y habilitación de facultades legislativas por el Congreso, a la vez optar por la maximización flexible y amplia de las oportunidades que el texto permite usar expresa el propósito de afirmar la pretensión expectativa de hegemonía política en los procesos constitucionales en la relación entre el gobierno y el Congreso. Estas dos alternativas inscriben el tipo de régimen político resultante, el mismo cuya definición se perfila de modos distintos según el tipo de situación histórica por la que atraviesa el país y los diferentes contextos normativos en que se desenvuelven los actores políticos en los períodos en que ejercitan el poder.

existencia de tales límites no niega que se trate de concesiones cuyo costo o consecuencia será la sustracción de una competencia privativamente asignada y reservada al Congreso.

En el marco de esta investigación el alcance de la comparación entre decretos de urgencia y decretos legislativos ha sido definido como método de medición de un *excedente constitucional* mediante el cual se ha concedido acceso a formas de poder que, en rigor lógico, *no debiera habersele sustraído al Congreso* ⁽⁹⁰⁾. Si bien se concibe que ambos son supuestos de licencia normativa reconocidos al gobierno, lo que se pretende observar son los contextos en los que el gobierno opta por la forma menos acotada y que mayor discrecionalidad le concede. Esto es, cuándo es que el gobierno opta entre una u otra forma o especie normativa por la alternativa menos restringida, según los distintos contextos, situaciones históricas, arreglos institucionales, categorías o variables.

En el cuadro 16 se consignan algunos de los modos en que es posible comprender la racionalidad en el proceso de decisión sobre cuál vía normativa prefiere utilizar el gobierno, según que se ponga en la situación de elegir entre los decretos legislativos o la ley como camino más o menos favorable al uso de las facultades extraordinarias que le reconoce la Constitución mediante decretos de urgencia.

Si bien la medición del uso de potestades normativas se concentra en el contraste entre la tendencia a preferir decretos de urgencia antes que la alternativa de los decretos legislativos, como señal de desbordes políticamente potenciales del gobierno, se ha considerado útil realizar

⁹⁰ No pasa desapercibido el hecho de que incidir en la competencia legislativa preeminente del Congreso en la estructura del Estado se basa en el criterio medular del origen popular del poder estatal, cuyo ejercicio se desempeña representativamente. El eje popular y representativo del régimen democrático demanda es una visión cuyos alcances proyectan arreglos normativos y constitucionales afines a la finalidad y valores políticos inherentes al modelo por el que se opta y al que se pretende dirigir la sociedad. La legitimidad legislativa esencial del Congreso, en este sentido, es consecuencia del modelo políticamente democrático al que se aspira, y en consecuencia con el cual deben diseñarse los instrumentos constitucionales de los que el Estado se vale para que el titular del poder no se vea defraudado con excesos inconsecuentes con la finalidad y valores propios de la visión popular y representativa que debe caracterizar al régimen político. Si bien la necesidad de autoridad y su ejercicio es una exigencia para la gobernabilidad del país, no es menos cierto que el tipo de gobernabilidad en el ejercicio de la autoridad debe mantener afinidad con la visión popular y representativa del poder político. El costo del modelo popular de democracia que se declara representa, simétricamente, la disminución de altos niveles de gobernabilidad. Inversamente, la suficiencia en el uso de altos niveles de gobernabilidad tiene como consecuencia la afectación de la calidad del régimen popular y representativo del tipo de democracia que es posible alcanzar. La supuesta mejor competencia tecnocrática del gobierno en materia legislativa, por lo tanto, cuesta retrasos y recesos en la afirmación de la visión popular y representativa del modelo democrático.

igualmente el contraste entre la opción por los decretos de urgencia y el volumen de leyes mensualmente producidos dentro del proceso legislativo ordinario. Esta medida, de carácter complementario, permite abordar de manera más integral el perfil del uso de los decretos de urgencia por el gobierno y enriquecer así las características que pudieran contribuir a explicar las tendencias históricas e institucionales que hayan favorecido formas de concentración del poder legislativo por el gobierno. Además y, por lo mismo, permite igualmente plantear enfoques o modos alternativos y adicionales de poner bajo mayor amenaza o riesgo el principio de separación de poderes que caracteriza a los regímenes políticos democráticos, así como formas de uso del poder que ponen bajo mayor peligro la protección de la libertad del ciudadano.

CUADRO 16

RACIONALIDAD Y ALCANCES DE IMPACTO EN EL CONTRASTE DE USOS DE DUS

RATIO MENSUAL DU/D LEG	RATIO MENSUAL DU/ LEY
<ul style="list-style-type: none"> - Los decretos de urgencia se reservan para situaciones inaplazables, extraordinarias, excepcionales, y temporales, de índole estricta o directamente económica o financiera, y los decretos legislativos son instrumentos normativos también extraordinarios, cuyo uso depende de una concesión parlamentaria expresa. - La indeterminación de cláusulas clave en el requisito faculta al uso potestativo y discrecional del gobierno para tomar inconsultamente para sí la facultad de calificar una realidad en márgenes abiertos y laxos cuyo efecto es superponer las competencias que la Constitución separa para el Congreso en materia legislativa. - El uso de decretos de urgencia por el gobierno significa que las <i>circunstancias</i> han sido consideradas <i>más favorables</i> (más fáciles, más rápidas) y los <i>riesgos menores</i> (calificar la urgencia de una situación es menos complicado), respecto a la opción del pedido de delegación facultades en sede parlamentaria. - Los decretos legislativos se expiden por delegación expresa del Congreso, por materia y plazo determinado, sobre cualquier materia, excepto las de carácter constitucionalmente indelegable (tributaria, presupuestal) - Se usan los decretos legislativos por razones de especialización y de excepcionalidad - Generalmente se piden facultades al inicio del gobierno para implementar un programa de medias, pero también durante el desarrollo del período para ajustar las distorsiones que tienen lugar - Cuando durante el período analizado la relación es superior a uno significa que el gobierno ha preferido usar los decretos de urgencia antes 	<ul style="list-style-type: none"> - Recurrir discrecionalmente a los decretos de urgencia, en vez de seguir el proceso regular de aprobación de la ley ante el Congreso, es la opción más eficaz cuando se estima que los logros generados con la aprobación del decreto de urgencia tienen costos comparativamente bajos en relación con el cumplimiento de la vía regular en el proceso ordinario. - Cuando durante el período analizado la relación es superior a uno significa que el gobierno emite mayor cantidad de decretos de urgencia que la cantidad de leyes que aprueba el Congreso y promulga el gobierno. - Cabe que la elección entre decretos de urgencia y proceso legislativo ordinario no esté vinculada a la que debe tomarse entre decretos de urgencia y decretos legislativos.

que negociar la habilitación de facultades legislativas con el Congreso.

- Cabe que la opción entre los decretos de urgencia y los decretos legislativos se tome irrelevante e indistintamente respecto de la opción entre decretos de urgencia y el proceso legislativo ordinario.

Bajo los criterios conceptualmente establecidos el siguiente paso en esta investigación es comprobar cómo es que, efectivamente, se han dado positivamente los usos de los decretos de urgencia, como modalidades de concentración del poder legislativo por el gobierno. Con este propósito, queda por verificar cómo se han comportado los dos tipos de medición que operativizan la concentración del poder legislativo por el gobierno, esto es, el ratio de la mediana mensual de decretos de urgencia sobre decretos legislativos, y el ratio de la mediana mensual de decretos de urgencia sobre leyes, como modos de medición de la concentración de poder legislativo del gobierno en el régimen semiparlamentario desde el 28 de julio de 1980 hasta el 12 de octubre de 2015.

Según se anticipó al inicio de este capítulo, en lo que sigue el objetivo es tomar en consideración los datos obtenidos luego de aplicar la metodología de periodificación preparada en el capítulo 3 precedente. En el acápite 4.2 se revisará la racionalidad del uso de los decretos de urgencia que resulte de los datos comprobados, de manera que en el acápite 4.3 subsiguiente pueda intentarse la explicación integral de los resultados, y la interpretación de los mismos, en lo que constituya el modelo resultante de la interacción entre las diversas variables seleccionadas en esta investigación. En buena cuenta, el objetivo de este capítulo es dejar expuesta la racionalidad que se encuentre en el funcionamiento conjunto de las categorías y variables cuyo análisis se emprende en este espacio, advirtiendo la lógica que pudiera existir más allá de las eventuales inconsistencias que pudieran notarse en el funcionamiento del modelo de funcionamiento del conjunto de aspectos estudiados.

4.1.1 El escenario intervencionista o subsidiario

HIPÓTESIS 1:

Un modelo intervencionista de Estado favorece la actividad normativa más intensa en el Congreso y en el gobierno.

Durante el período económicamente intervencionista hay mayor concentración de poder y menor protección de la libertad ciudadana, la actividad normativa del gobierno es más intensa

y se expresa en mayor volumen mensual de decretos de urgencia expedidos que en épocas no intervencionistas ⁽⁹¹⁾.

La hipótesis de trabajo consiste en la proposición de que el intervencionismo político o económico trae consigo una modalidad de producción legislativa que favorecería el mayor uso de decretos de urgencia por el gobierno. El correlato de esta hipótesis implica la afirmación de que el modelo de Estado subsidiario genera un patrón de producción normativa caracterizado por menor uso de decretos de urgencia por el gobierno ⁽⁹²⁾. Según las premisas declaradas en esta investigación los mayores usos de la atribución legislativa por el gobierno configuran expresiones de concentración del poder contrarias a la protección de la libertad del ciudadano.

En el gráfico 1 se muestra el resultado en la producción legislativa bajo las modalidades de decreto de urgencia, de decreto legislativo y de ley en el período bajo estudio, luego de contabilizar el ratio en los volúmenes de las medianas mensuales de las tres modalidades indicadas.

⁹¹ Si el régimen es intervencionista (RIn) puede haber mayor o menor concentración de poder legislativo y mayor o menor protección de la libertad individual.

$$1.1 \quad RIn : \vdash : > [KoP (lg) \wedge \neg p(li)] . \vee . < [KoP (lg) \wedge p(li)]$$

Si el régimen semiparlamentario existe bajo un modelo intervencionista debe haber mayor actividad normativa en el Congreso y en el gobierno.

$$1.2 \quad (SP_{Per} \cap RIn) . \Rightarrow . > [C (lg)] \wedge > [G (lg)]$$

Independientemente de la actividad legislativa del Congreso, si la mayor actividad normativa expresa mayor cantidad de normas dictadas por el gobierno, entonces hay mayor concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad individual.

$$1.3 \quad > [G (lg)] . \Rightarrow . > [KoP (lg)] \wedge < [p(li)]$$

Si en períodos de intervencionismo económico existe mayor actividad normativa con concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad, la intensidad (*i*) se expresa en el ratio (*r*) del volumen (*v*) de la mediana mensual ($\tilde{X} M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

$$1.4 \quad RIn := i [KoP (lg)] \wedge < [p(li)] . \therefore \tilde{X} M_v [r (DU / DLg)]$$

⁹² El supuesto analítico (por lo tanto, independiente de la realidad en que el modelo se aplica y concreta práctica y operativamente) es que la adhesión a la lógica del mercado y al papel subsidiario del Estado, guarda afinidad con el modelo político según el cual el Estado mantiene un papel público menos activo que el que corresponde en el marco de una economía caracterizada por el intervencionismo. Parece más plausible que durante períodos de intervencionismo los países se vean afectados, también, por un método normativamente más intenso desde el gobierno que bajo períodos de subsidiariedad. Si bien las carencias inatendidas bajo un régimen de mercado pueden poner al Estado subsidiario en una situación de mayor demanda de atención de las desigualdades y asimetrías sociales, la aplicación del modelo prevé que la inestabilidad del desequilibrio sea irremediablemente confiada al propio mercado y no al Estado, a pesar que el costo social suponga un marco contrario al desarrollo integral de la sociedad. En consecuencia, en el contexto del modelo no existe modo de atender supuestos ignorados en la economía del mercado, y de ello se colige, igualmente, desde el punto de vista estrictamente del patrón lógico, que en períodos de subsidiariedad no se prevea el uso de decretos de urgencia para compensar las asimetrías y las desigualdades que serían inherentes a una sociedad regida por la economía de mercado.

Gráfico 1



El gráfico 1 expresa que se ha documentado evidencia parcialmente en contra de la hipótesis 1, que se expresa en el uso comparativo de los decretos de urgencia en relación con los *decretos legislativos*. La referida evidencia *niega y contradice con los datos encontrados la hipótesis 1*, según la cual se esperaba que el *intervencionismo* estuviera asociado a mayor intensidad en el uso de los decretos de urgencia y, por lo mismo, como corolario, que la mayor concentración de poder y la menor protección de la libertad ciudadana fuera de la mano con el mayor uso de decretos de urgencia durante etapas de intervencionismo.

En efecto, el indicador que se ha definido para medir la mayor o menor intensidad en el uso de los decretos de urgencia (ratio de volúmenes de medianas mensuales) señala que en escenarios de *intervencionismo* (económico o político) la relación entre el volumen de uso de decretos de urgencia expresa un ratio de 3,21, en tanto que en escenarios de *subsidiariedad* el ratio es igual a 3,25. Es decir que en períodos de *subsidiariedad* se usa más los decretos de urgencia que durante períodos de *intervencionismo*, en contra de lo que se había supuesto durante el desarrollo del marco teórico de esta investigación ⁽⁹³⁾.

⁹³ Es necesario recordar que el indicador adoptado como medida de comprobación de las hipótesis es la relación entre *decretos de urgencia* y *leyes*. No *decretos de urgencia* y *decretos legislativos*. Sin embargo, percatarse del mayor uso de decretos de urgencia que de decretos legislativos es una anotación agregada o complementaria que muestra la preferencia por uno de los dos instrumentos normativos disponibles para el gobierno. En principio pareciera que en períodos de estado subsidiario el gobierno prefiere recurrir más a los decretos de urgencia que a los decretos legislativos, aunque la diferencia es matemáticamente poco significativa. Mayor elocuencia debiera deducirse del contraste entre decretos de urgencia y leyes. Este dato favorable al mayor uso de decretos de urgencia que de los decretos legislativos no sustenta una lectura maliciosa de los períodos de subsidiariedad, consistente en que en ellos el gobierno se valdría de los decretos de urgencia para favorecer, no el desarrollo integral de la sociedad, sino la optimización de la posición de los actores económicos de la inversión en la sociedad de mercado.

En el contraste entre decretos de urgencia y decretos legislativos se niega pues los términos y sentido de la hipótesis 1, y ello no obstante que exista alguna evidencia paralela, y que no está controlada con el indicador referido, según la cual el ratio entre los *decretos de urgencia* y las *leyes* sí es mayor en un escenario intervencionista como lo demuestra que bajo este tipo de situación el ratio sea de 0,95 mientras que en un escenario subsidiario el ratio sea igual a 0,67 ⁽⁹⁴⁾.

La evidencia obtenida permite notar una tendencia hacia el uso más intenso de decretos de urgencia respecto de la producción de leyes, durante épocas de intervencionismo, que el uso de la facultad legislativa a cargo del Congreso. Esto es que, comparativamente con la intensidad legislativa del Congreso, en la producción de decretos legislativos, *el gobierno usa, en efecto, más intensamente su capacidad normativa en la modalidad de decretos de urgencia en coyunturas de intervencionismo que en aquellas otras en que rige el paradigma de la subsidiariedad.*

A la luz de los hallazgos referidos puede entenderse que la ligera mayor producción de decretos de urgencia en períodos de intervencionismo (0,28 puntos en el ratio) cuando se contrastan decretos de urgencia con leyes, *abonaría en la hipótesis planteada en el capítulo 2*, aunque la consistencia de la aseveración anterior se relativiza cuando se toma en consideración que el indicador operativo para medir la mayor concentración legislativa del gobierno no ha sido la comparación entre decretos de urgencia y leyes, sino entre decretos de urgencia y decretos legislativos.

En cualquier caso, aun cuando la evidencia niega el sentido o dirección en la intensidad entre los períodos que se había planteado como hipótesis 1, no debe pasarse por alto que la diferencia entre ratios es muy escasa, puesto que sólo se trata de 0,04 puntos. Y por esta misma razón es necesario cuestionar la capacidad explicativa de la hipótesis 1 por entero, porque el dato anterior crea fundadas dudas respecto a la fuerza o capacidad explicativa de la categoría

⁹⁴ Debe relevarse, además, que, en la relación entre decretos de urgencia y leyes la diferencia entre ratios es relativamente más pequeña entre escenarios intervencionistas y subsidiarios (sólo 0,28 en el ratio), en tanto que la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos muestra una diferencia todavía más minúscula entre escenarios intervencionistas y subsidiarios con ratios relativamente mucho menos significativos (igual a 0,03 puntos).

tipo de Estado en general, y de la importancia o relevancia de las variables *Estado intervencionista*, o *Estado subsidiario*, toda vez que, no sólo se trata de tendencias de direcciones contrarias y opuestas según ambos modos de medición, sino que la diferencia entre ratios es tan pequeña que cabe asimilarla más a la igualdad de tendencias que a un signo inequívoco de la validez y confiabilidad de las diferencias halladas.

4.1.2 El escenario de estabilidad o de crisis política o económica

HIPÓTESIS 2:

El Congreso muestra un nivel mayor de intensidad en su actividad legislativa bajo situaciones de cambio de los regímenes político o económico, que cuando dichos regímenes son más estables.

El gobierno tiene mayor intensidad en su actividad normativa cuando cambian los regímenes político o económico, que cuando dichos regímenes pasan por períodos de estabilidad ⁽⁹⁵⁾.

La hipótesis central es que, en *períodos de crisis o de cambio agudo*, tanto el Congreso como el gobierno legislan más y, además, que, en situaciones de cambio, *el gobierno tiende a usar más intensivamente los decretos de urgencia* que los decretos legislativos.

En el gráfico 2 se recoge los resultados de la prueba practicada, y es posible comparar la tendencia en el tipo de producción normativa del Congreso y del gobierno, así como, de

⁹⁵ Si el Perú pasa por períodos de cambio el Congreso legisla más que cuando pasa por períodos de estabilidad. Si el Perú pasa por períodos de cambio el gobierno legisla más que cuando pasa por períodos de estabilidad.

$$2.1 \quad P_C \Rightarrow \cdot > [C(lg) \wedge G(lg)] \cdot \wedge : P_{Es} \Rightarrow \cdot < [C(lg) \wedge G(lg)]$$

El régimen semiparlamentario peruano puede existir bajo períodos de cambio o de estabilidad. Si el régimen semiparlamentario existe bajo un período de cambio hay mayor actividad normativa en el Congreso y en el gobierno.

$$2.2 \quad SP_{Per} \cdot \cap \cdot P_C \vee P_{Es}$$

$$2.3 \quad (SP_{Per} \cap P_C) \cdot \Rightarrow \cdot > [C(lg)] \wedge > [G(lg)]$$

Si en régimen semiparlamentario peruano es mayor la legislación del Congreso o del gobierno en períodos de cambio, es posible que en los períodos de cambio puede haber mayor concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad.

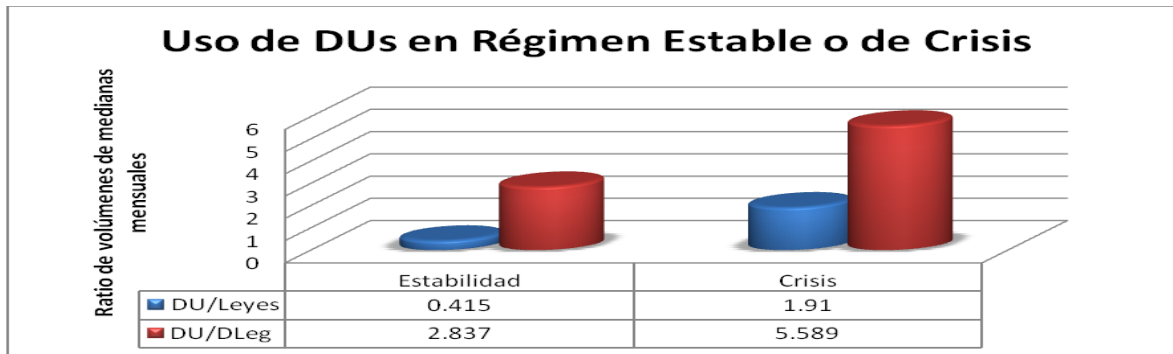
$$2.4 \quad \{SP_{Per} \wedge P_C \cdot \Rightarrow \cdot > [C(lg) \wedge G(lg)]\} \cdot \Rightarrow : P_C \diamond > [KoP(lg)] \wedge < [p(li)]$$

Si en períodos de cambio existe mayor actividad normativa con concentración de poder legislativo y menor protección de la libertad, la intensidad (i) se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\tilde{x} M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

$$2.5 \quad P_C := i [KoP(lg)] \wedge < [p(li)] \cdot \therefore \tilde{x} M_v [r(DU / DLg)]$$

manera singular, el tipo de relación entre la preferencia del gobierno por el uso de los decretos de urgencia respecto de los decretos legislativos o de las leyes.

Gráfico 2



De modo contrario a lo percibido en el escenario intervencionista/subsidiario, los datos recogidos muestran tendencias en una misma dirección ya sea que se observe la relación entre los decretos de urgencia y los decretos legislativos, o los decretos de urgencia y las leyes, con la principal diferencia que consiste en que los ratios expresan, definitivamente, con mayor claridad, el tipo o preferencia marcada de los usos normativos del gobierno.

En efecto, según puede verse en el gráfico 2, el gobierno tiene la tendencia uniforme a usar mayor cantidad de decretos de urgencia en relación con la cantidad de leyes aprobadas durante situaciones de crisis y marcados cambios económicos o políticos, que en escenarios de estabilidad política o económica.

Los datos que marcan las tendencias referidas permiten inferir que *la hipótesis 2 queda satisfactoriamente probada* en los términos que se expresó en el capítulo 2, porque, a partir del indicador de medición consignado (ratio decretos de urgencia sobre decretos legislativos), el ratio del volumen mensual de medianas en los períodos de *crisis* es manifiestamente superior (5,589) al que corresponde a los períodos de *estabilidad* (2,87). De modo similar la comparación de los ratios en el tipo de uso normativo que relaciona decretos de urgencia con leyes muestra una tendencia idéntica a la anticipada en la hipótesis 2, porque sí se registra mayor producción de decretos de urgencia que de leyes en escenarios de crisis (1,92) que de estabilidad (0,42).

Desde una perspectiva proporcional (por lo tanto, más allá del carácter absoluto de los números que expresan el ratio), la relación derivada de la comparación entre decretos de urgencia y leyes, es relativamente más notable bajo situaciones de crisis (casi cinco veces) la observada en escenarios de estabilidad, en tanto que la comparación entre decretos de urgencia y decretos legislativos es proporcionalmente menor porque la diferencia de ratios indica que en situaciones de crisis hay proporcionalmente una tendencia menor (sólo poco menos del doble) que en escenarios de estabilidad.

La evidencia recogida en relación con el comportamiento de ambas variables integrantes de la categoría gobernabilidad es, en consecuencia, especialmente elocuente, y confirma la racionalidad que existe en el sentido del reconocimiento de los decretos de urgencia como herramientas normativas cuyo propósito es habilitar al Estado a reaccionar discrecionalmente cuando, por razones extraordinarias, excepcionales, imprevistas y urgentes, existe la necesidad inaplazable de regular realidades de índole económica o financiera con la mayor inmediatez posible. El sentido de este arreglo institucional, por lo mismo, quedaría justificado a partir del solo análisis del desempeño que queda documentado durante el período de 35 años objeto de esta investigación, aunque la pertinencia y regularidad del uso constituya una materia de análisis que escapa al objetivo de este trabajo.

4.1.3 El escenario del bicameralismo o del unicameralismo

HIPÓTESIS 3 :

La intensidad de la actividad normativa del Congreso y del gobierno está en relación inversa al número de Cámaras.

Bajo un modelo de régimen unicameral la actividad legislativa del Congreso es mayor que bajo un modelo bicameral, y la intensidad de la actividad normativa del gobierno es comparativamente menor bajo un régimen unicameral que bajo un régimen bicameral.

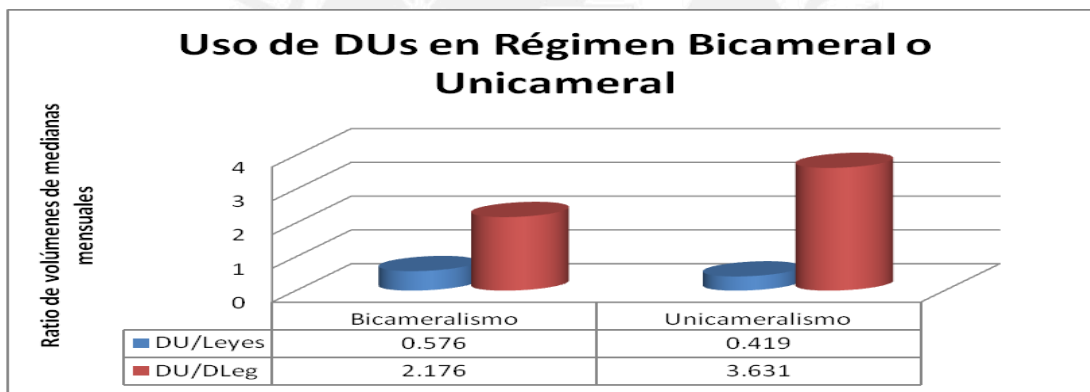
Bajo el régimen bicameral la actividad legislativa del Congreso es de la más baja intensidad y bajo el mismo tipo de régimen la actividad normativa del gobierno es de la más alta intensidad⁽⁹⁶⁾.

⁹⁶ Bajo un modelo de régimen unicameral la actividad legislativa del Congreso es más intensa que bajo un modelo bicameral ($C=U>B$). La intensidad de la actividad normativa del gobierno es comparativamente menor bajo un régimen unicameral que bajo un régimen bicameral ($G=U<B$).

Según la explicación de los alcances de la hipótesis 3, lo central es la medición de la relación entre los decretos de urgencia y los decretos legislativos, en el entendido de que el ratio del volumen de las medianas permite definir si, efectivamente, ocurre que, durante regímenes unicamerales, la actividad y producción normativa del gobierno es más intensa que durante regímenes bicamerales y que, si esto es así, tal situación configura una situación de concentración de poder que representa, a la vez, la transgresión del principio de separación de poderes y la desprotección de la libertad ciudadana.

En el gráfico 3 se advierte que, como en los dos casos precedentes, la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos es opuesta a la relación entre decretos de urgencia y leyes.

Gráfico 3



$$3.1 \quad T_{cR} . = . \{ U \Rightarrow i [C (lg)] \} > \{ B \Rightarrow i [C (lg)] \}$$

$$3.2 \quad T_{cR} . = . \{ U \Rightarrow i [G (lg)] \} < \{ B \Rightarrow i [G (lg)] \}$$

Bajo un régimen bicameral el Congreso legisla menos y el gobierno legisla más, y bajo un régimen unicameral el Congreso legisla más y el gobierno legisla menos. La intensidad de la actividad normativa del Congreso y del gobierno en el tipo de régimen cameral está en función inversa (f^{-1}) al número de Cámaras.

$$3.3 \quad T_{cRPer} . : i [C f(lg) \wedge G f(lg)] . = . f^{-1} U = B$$

Si durante períodos de bicameralidad existe mayor actividad normativa con concentración de poder legislativo por el gobierno y menor protección de la libertad, la intensidad (i) de la concentración del poder y la menor protección de la libertad se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual ($\tilde{X} M$) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

$$3.4 \quad B . : = i \{ [KoP (lg) \wedge < [p(i)] \} . : \tilde{X} M_v [r (DU / DLg)]$$

En tanto que al relacionar los decretos de urgencia con las leyes la producción de decretos de urgencia es comparativamente superior durante la vigencia del régimen *bicameral* que durante la vigencia del régimen *unicameral* (según lo postula la hipótesis 3), la comparación del ratio de producción entre decretos de urgencia y decretos legislativos muestra una relación inversa, porque es durante el *unicameralismo*, en efecto, que aumenta la intensividad del uso de los decretos de urgencia, en relación con la intensividad del uso de los decretos legislativos, que la que se aprecia durante los períodos de *bicameralismo*.

En vista de los datos referidos se infiere que el indicador de intensividad del uso de la atribución normativa por el gobierno definido en esta tesis (la relación entre los decretos de urgencia y decretos legislativos) no se cumple, porque el ratio del volumen mensual de medianas entre decretos de urgencia y decretos legislativos bajo períodos de régimen *unicameral* (3,66) es *mayor* que durante períodos de régimen *bicameral* (2,18).

Como se ha referido, sin embargo, al contrastar los ratios de producción de decretos de urgencia sobre las leyes muestra una relación inversa, porque el ratio del volumen mensual de medianas expresa que durante períodos *bicamerales* es mayor el número de decretos de urgencia (0,58), que durante períodos unicamerales (0,42).

Es, nuevamente, digno de notarse que la proporción entre ratios, cuando la relación mide los decretos de urgencia respecto de los decretos legislativos, es relativamente más alta (1,45 puntos) que cuando se contrasta la relación entre decretos de urgencia y las leyes (0,157 puntos), lo cual es una señal que la capacidad, fuerza o potencia explicativa de la relación entre decretos de urgencia y las leyes es ostensiblemente menor que la que se constata en la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos.

La evidencia advertida en relación con la mayor producción de decretos de urgencia respecto de cada ley, que se alinea con la hipótesis 3, permitiría conducir al reconocimiento que la hipótesis 3 sí quedaría probada. A pesar que, en efecto, existe evidencia que se produce más decretos de urgencia sobre el número de leyes durante períodos de bicameralismo, sin embargo

la relativamente escasa diferencia entre los ratios (sólo 0,157 puntos) puede considerarse una evidencia más bien débil, escasa, mínima o, por lo menos, poco contundente.

Sobre la base de los señalamientos anteriores la conclusión es que, *negando y contradiciendo la hipótesis 3, debe afirmarse que en períodos de unicameralidad el gobierno tiene una actividad más intensiva en la producción de decretos de urgencia, en comparación con la que tiene en la producción de decretos legislativos (3,63 decretos de urgencia por cada decreto legislativo). Recíprocamente, en períodos de bicameralidad, no dicta más sino menos decretos de urgencia que decretos legislativos (2,18). Por ello, y en consecuencia con este hallazgo, debe colegirse que es durante los períodos de unicameralismo que se verifica mayor intensidad en la concentración de poder legislativo por el gobierno y, por lo mismo, existe mayor riesgo de afectación de la libertad del ciudadano.*

4.1.4 El escenario de los distritos electorales único, múltiple o mixto

HIPÓTESIS 4:

La elección del Congreso por distrito múltiple está relacionada con mayor intensidad en la actividad legislativa del Congreso, que cuando éste es elegido en distrito único.

La elección del Congreso en distrito mixto (con una Cámara por distrito único y la otra por distrito múltiple) genera mayor intensidad en la actividad legislativa del Congreso que cuando el Congreso es elegido por distrito nacional, pero menor intensidad en la actividad legislativa del Congreso que cuando el Congreso es elegido en distrito múltiple.

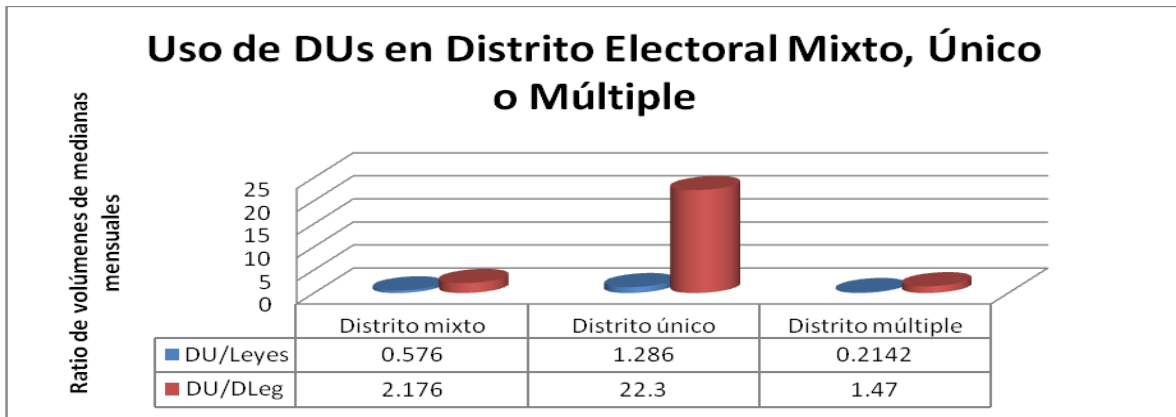
La elección del Congreso por distrito único tiene relación con la menor intensidad en la actividad legislativa del Congreso en comparación con la mayor actividad normativa del gobierno.

La actividad normativa del gobierno es más alta cuando la circunscripción de elección del Congreso es mixta, menor cuando es por distrito múltiple, y más baja en el caso de elección por distrito único.

Lo central de la hipótesis 4 es una racionalidad que prevé una gradualidad en la intensidad normativa del gobierno cuya base mínima la constituirían los períodos en los que rige el distrito único y la más alta los períodos en que el tipo de distrito es mixto (es decir, durante la vigencia del régimen bicameral), y el nivel medio comprendería el período en que la regla es el distrito múltiple.

En el gráfico 4 se presentan los ratios correspondientes a la relación entre decretos de urgencia y leyes, y decretos de urgencia y decretos legislativos en períodos en los que rige un tipo de distrito mixto, único o múltiple.

Gráfico 4



Los datos consignados en el gráfico 4 no muestran un mismo perfil cuando se contrastan los patrones de uso que relacionan los decretos de urgencia con los decretos legislativos, respecto de los que relacionan los decretos de urgencia frente a las leyes. El rasgo más significativo, sin embargo, es que el índice de uso más intensivo le corresponde al distrito único cuando se examina la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos. En el caso de la relación entre decretos de urgencia y leyes se nota que el período en el que mayor intensidad de uso de decretos de urgencia también tiene lugar en escenarios de distrito único, aunque en una proporción comparativamente menos notable.

Dado el notable hallazgo anterior, a efectos de continuar con el proceso de verificación del grado de cumplimiento de la hipótesis 4 debe comprobarse si es así que la relación de producción de decretos de urgencia respecto de los decretos legislativos es mayor cuando el tipo de distrito electoral es mixto, y menor cuando es múltiple, toda vez que es innegable que en períodos de distrito único no sólo la producción de decretos de urgencia no es el de menor proporción sino el más elevado. La referencia adelantada en el párrafo anterior indica que ya

nos encontramos ante una situación en la que la mayor gravitación del distrito único quiebra la lógica de la hipótesis 4, porque se esperaba que, los períodos con distrito único fueran en los que menor cantidad de decretos de urgencia se dictaran.

El contraste con los datos recogidos permite notar que *el mayor uso de decretos de urgencia por cada decreto legislativo ocurre cuando el distrito electoral es único, en segundo lugar cuando el distrito es múltiple, y en tercer lugar cuando el distrito es mixto*. El esquema que sigue grafica la *discrepancia entre la hipótesis 4 y la prueba obtenida*, y en él puede apreciarse que, en cuanto a la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos, la secuencia entre distrito mixto y distrito múltiple sí se respeta.

DU / DLeg	HIPÓTESIS 4 : $DMix > DMult. > DÚni$
	PRUEBA : $DÚni > DMix > DMúlt.$

El aspecto discordante son los efectos contrarios que se asocian al vínculo entre los períodos de distrito único y la mayor y más intensiva recurrencia a los decretos de urgencia cuando se mide en relación con la cantidad de decretos legislativos producidos. Es en efecto notable e innegable el sorprendente uso que va de la mano con los períodos en los que el Congreso es elegido mediante distrito único.

El contraste con el ratio de la relación entre decretos de urgencia y las leyes replica el mismo sentido de las tendencias que cuando la comparación se efectúa con los decretos legislativos. Como en el esquema anterior, puede notarse cómo, luego de separar el factor distópico del rol que cumple el distrito único, sí se respeta la relación de segundo grado entre los períodos de distrito mixto y de distrito múltiple. Cuando está presente en algún grado una influencia de distrito único en el régimen de asignación de escaños parlamentarios esa sola presencia marca distancia respecto a los casos en los que la elección es sola y únicamente mediante el formato del distrito múltiple.

DU / Ley	HIPÓTESIS 4 : $DMix > DMult. > DÚni$
	PRUEBA : $DÚni > DMix > DMúlt.$

Uno y otro esquemas muestra, por consiguiente, una secuencia parcialmente contraria a la estimada en la hipótesis de investigación, porque el distrito único, que se previó debiera relacionarse con el más bajo y menor en la preferencia de uso de decretos de urgencia por el gobierno es, opuestamente, el tipo de distrito asociado con la mayor incidencia de decretos de urgencia. Sí se mantiene y queda probada la hipótesis de que el supuesto de distrito múltiple es el tipo de período en el cual el gobierno usa y produce menos la modalidad legislativa de los decretos de urgencia, y que ello ocurre ya sea en el contraste entre decretos de urgencia y decretos legislativos, como cuando la comparación mide el ratio de los decretos de urgencia con el de las leyes.

Los datos recogidos permiten deducir que el indicador de intensidad del uso de la atribución normativa por el gobierno mediante el uso de decretos de urgencia no permite probar la integridad de la hipótesis bajo investigación, porque el ratio del volumen mensual de medianas entre decretos de urgencia y decretos legislativos bajo períodos en los que el Congreso ha sido electo en distrito único es incontrovertiblemente destacable encima de cualquier otro ratio en el espectro de todas las variables materia de esta investigación. Que se dicte casi 23 decretos de urgencia por cada decreto legislativo, o más de un decreto de urgencia por cada ley aprobada por el Congreso no deja lugar a duda que se trata de una asociación incuestionable y superior a cualquier otro indicador en esta indagación.

Las tendencias que confirman la hipótesis, por otro lado, no son escasas, porque la secuencia entre distrito mixto y distrito múltiple en el contraste entre decretos de urgencia y decretos legislativos marca un porcentaje importante (alrededor del 48 por ciento más), y cuando el contraste se mide entre decretos de urgencia y leyes el porcentaje la diferencia es proporcionalmente aún mayor (más del 100 por ciento). Estos datos parecen indicar que los datos de la prueba permiten afirmar que *los períodos de distrito múltiple llevan el sello del mayor uso de decretos de urgencia cuando se compara el uso de esta atribución con los períodos de distrito mixto* y, por lo tanto, de un sesgo cierto hacia la mayor concentración de poder legislativo por el gobierno, así como de mayor riesgo y amenaza respecto de la libertad ciudadana.

4.1.5 El escenario de la mayoría gubernamental en el Congreso

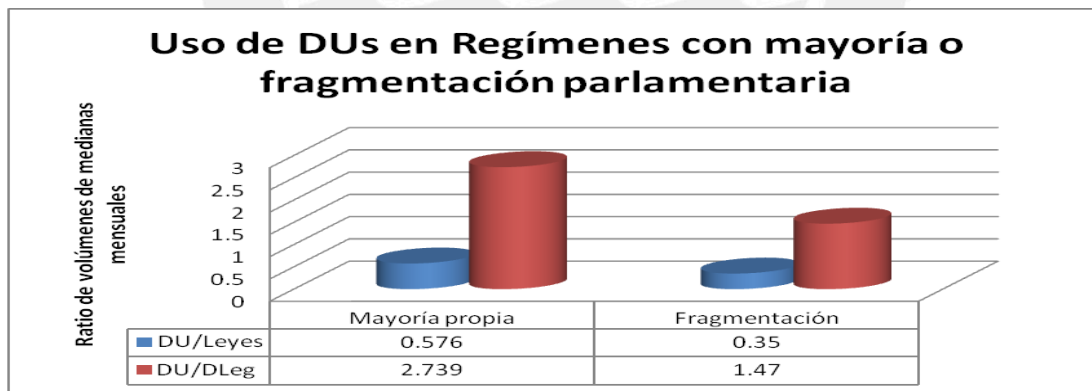
HIPÓTESIS 5 :

Existe relación entre la mayoría parlamentaria de igual o contrario signo político al del gobierno, y la intensidad de la acción o producción normativa del Congreso y del gobierno. En condiciones en las que el gobierno tiene mayoría propia en el Congreso la actividad legislativa del Congreso es menor en intensidad que la intensidad del gobierno. Recíprocamente, si el gobierno no tiene mayorías propias en el Congreso el nivel de intensidad de la actividad legislativa del Congreso es comparativamente mayor que la intensidad de la actividad normativa del gobierno ⁽⁹⁷⁾.

En síntesis, la hipótesis 5 plantea que si el gobierno tiene *mayoría propia* en el Congreso el ratio del volumen de las medianas mensuales de los decretos de urgencia sobre los decretos legislativos es *superior* que el ratio semejante de la situación en la que el gobierno se debe vincular con niveles de *fragmentación parlamentaria* en los que carece de mayorías propias.

El gráfico 5 expresa que existen tendencias equivalentes en la relación de decretos de urgencia con los decretos legislativos, y en la que existe entre los decretos de urgencia y las leyes.

Gráfico 5



⁹⁷ Si cuando el gobierno tiene mayoría parlamentaria propia en el Congreso la intensidad normativa del gobierno afecta la mayor concentración de poder legislativo por el gobierno y menor protección de la libertad, la intensidad (i) de la concentración del poder y la menor protección de la libertad se expresa en el ratio (r) del volumen (v) de la mediana mensual (\tilde{M}) de decretos de urgencia (DU) respecto de los decretos legislativos (DLg).

$$5.5 \text{ MaP}_G \text{ } \therefore i \text{ G}_{f(lg)} = \{ [K \circ P (lg)] \wedge < [p(li)] \} \therefore \tilde{M}_r [r (DU / DLg)]$$

La relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos deja notar que en los períodos en los que el gobierno tiene *mayoría propia* en el Congreso existe *producción más intensiva de decretos de urgencia* que cuando la fragmentación parlamentaria no le reconoce mayoría propia suficiente al gobierno. De igual modo, la relación entre los decretos de urgencia y las leyes registra la *mayor producción normativa de decretos de urgencia* en situaciones en las que el gobierno tiene *mayoría propia* en el Congreso.

Los datos recogidos, en consecuencia, sí permiten afirmar que *la hipótesis 5 ha sido probada* y, además, que lo ha sido *conforme a las dos alternativas de medición*, porque el ratio del volumen mensual de medianas entre decretos de urgencia y decretos legislativos bajo períodos de mayoría parlamentaria propia del gobierno (2,74) es mayor que durante períodos en los que la fragmentación parlamentaria no le permite al gobierno contar con mayoría propia (1,47). La misma tendencia se observa cuando se compara la relación entre decretos de urgencia y las leyes, donde el ratio del volumen mensual de medianas expresa que durante los períodos con mayorías propias del gobierno es mayor el número de decretos de urgencia (0,576), que durante los períodos en los que el gobierno no tiene mayoría propia (0,35).

Los datos obtenidos permiten notar que la diferencia de los ratios entre los decretos de urgencia y los decretos legislativos es relativamente más alta (1,27), que cuando se comparan los decretos de urgencia y las leyes (0,226). *No se trata, ciertamente, de una diferencia tan ostensible o significativa como en escenarios anteriores, pero sí es, sin embargo, expresiva de la diferencia entre la intensidad de las tendencias y de que uno y otro escenarios no son irrelevantes, porque sí cabe distinguir entre dos tipos de patrones de tendencias de uso y producción normativa en esos dos contextos históricos.*

4.2 La producción legislativa y la interacción del Congreso y el gobierno

Según se indicó previamente, en este acápite toca definir y revisar la racionalidad que pueda resultar del uso de los decretos de urgencia según los datos que se dan por comprobados. Luego de contrastadas las hipótesis con los datos históricamente acontecidos, es necesario realizar los ajustes en los supuestos y la racionalidad advertida en los hechos que efectivamente

han tenido lugar. En consecuencia, en seguida se analizan los resultados obtenidos, según las referencias consignadas en el punto 4.1 precedente.

Para proceder según el objetivo señalado se tomará en consideración y se propondrá las explicaciones correspondientes que permitan comprender mejor por qué es que las hipótesis han sido probadas o rechazadas según que hayan o no contado con evidencia empírica que las sostenga, para tratar de comprender mejor, además, cómo así es que los hechos siguen una lógica distinta congruente, diversa u opuesta a la anticipada en el modelo teórico diseñado. En el cuadro 17 se consolidan los datos según las categorías y variables examinadas, y los ratios de volúmenes de medianas mensuales obtenidos en el período bajo estudio (1980-2015).

CUADRO 17
CONSOLIDACIÓN DE VALORES OBTENIDOS POR VARIABLE
PERÍODO JULIO 1980-OCTUBRE 2015

RATIO DE VOLÚMENES DE MEDIANAS MENSUALES		
<i>VARIABLE</i>	<i>RATIO DU / LEY</i>	<i>RATIO DU / D LEG.</i>
TIPO DE ESTADO		
<i>Intervencionismo</i>	0,95	3,21
<i>Subsidiariedad</i>	0,677	3,25
TIPO DE GOBERNABILIDAD		
<i>Estabilidad</i>	0,415	2,837
<i>Crisis</i>	1,91	5,589
RÉGIMEN DE CÁMARAS		
<i>Bicameralidad</i>	0,576	2,176
<i>Unicameralidad</i>	0,4198	3,631
TIPO DE DISTRITO ELECTORAL		
<i>Distrito mixto</i>	0,576	2,176
<i>Distrito único</i>	1,286	22,3
<i>Distrito múltiple</i>	0,2142	1,47
TIPO DE RELACIÓN GOBIERNO-CONGRESO		
<i>Mayoría propia</i>	0,576	2,739
<i>Fragmentación</i>	0,35	1,47
MEDIANA	0,58	2,87

El resumen de ratios que recoge el cuadro 17 sintetiza los datos de la producción que ha tenido lugar según las variables examinadas dentro del correspondiente período, y en él se precisa la

mediana por cada tipo de ratio (DU/Ley, y DU/DLegislativo), con el objeto de contar con un criterio que permita distinguir los casos en los que hay mayor o menor fuerza en el grado de asociación en el contraste entre las variables examinadas.

4.2.1 La debilidad y diferencias mínimas entre los escenarios intervencionista o subsidiario

Los resultados de la verificación empírica indican que la racionalidad en el uso de los decretos de urgencia ha llevado al gobierno a usarlos en mayor intensidad respecto de los decretos legislativos en escenarios de subsidiariedad, que en situaciones históricas de intervencionismo.

El cuadro 17 muestra que durante períodos de subsidiariedad el ratio es de 3,25 respecto del ratio de 3,21 que se registra en períodos de intervencionismo. ¿Qué racionalidad explica que en situaciones en las que predomina el paradigma de la subsidiariedad estatal el gobierno use escasamente más los decretos de urgencia que los decretos legislativos (0,04 puntos)? Se trata de una diferencia tan débilmente significativa entre ambos ratios, que no despierta confiabilidad y que es dudoso que exprese, con claridad, que la tendencia al mayor uso, o al uso preferencial o prioritario, de los decretos de urgencia antes que de los decretos legislativos, indique que, para el gobierno, sea más útil, conveniente o idóneo para sus fines, valerse de los decretos de urgencia como herramienta de gestión del tránsito y del mantenimiento del paradigma de la subsidiariedad, que lo que el valor de los decretos de urgencia representa en escenarios o situaciones de intervencionismo.

La prueba complementaria es el ratio de la relación entre decretos de urgencia y leyes, y en este caso los datos reflejan que en períodos de intervencionismo se nota mayor actividad del gobierno en la producción de decretos de urgencia que durante los períodos de subsidiariedad. La diferencia entre ratios, además, es más expresiva porque es comparativamente superior a la diferencia observada entre decretos de urgencia y decretos legislativos (0,273 puntos).

Por ello para discernir cuál sea la racionalidad deducible de los datos registrados es necesario tener en consideración que el tránsito entre un paradigma y otro implica necesariamente la

reformulación de las bases normativas que generan la transformación del Estado. Distinto fuera el caso si la producción de normas no fuera una herramienta del proceso de cambio de un tipo de Estado por otro. Cuando se excluye el período de cambio intenso en el tránsito de un tipo de Estado a otro es probable que la intensidad del uso de las normas se redujera. La validez del carácter genérico de esta opción debe acotarse, de manera específica, al período al período de duración de la transición, el mismo que tiene lugar aproximadamente entre el año 1990 y el año 1995.

Lo que se pretende resaltar y subrayar es que los períodos de intervencionismo o de subsidiariedad pasan por ciclos y no constituyen lapsos estáticos e indiferenciados. El período investigado, desde 1980 hasta 2015, por ejemplo, intercepta al período intervencionista luego de un prolongado proceso de afirmación y maduración que se larva durante la segunda mitad del siglo XX, y su decaimiento coincide con el inicio del proceso de tránsito hacia el Estado subsidiario. Es precisamente la exigencia de un marco normativo *ad hoc*, nuevo, favorable a la afirmación de un tipo de Estado subsidiario la que demanda y exige la intensificación de la producción de normas con las cuales debe reformarse y adecuarse al nuevo paradigma subsidiario la estructura económica, productiva, empresarial, educativa, etc. de la sociedad y del Estado. El tránsito marca el mayor uso de actos normativos de manera especial en el punto de inflexión que marca el quiebre entre uno y otro modelo y de paradigma estatal.

A la luz de la referencia acotada, debe revalorarse cómo así es que durante escenarios de intervencionismo la relación entre los ratios referidos a los decretos de urgencia es comparativamente más alta (0,95) que durante períodos de subsidiariedad (0,677) cuando se los contrasta con la cantidad de leyes expedidas, lo cual es precisamente congruente con la tendencia planteada como hipótesis en esta investigación. Las tendencias son disímiles, contrarias y opuestas, porque lo que se notó como un aumento ligero en la producción de decretos de urgencia durante períodos de subsidiariedad al contrastar los decretos de urgencia con los decretos legislativos se invierte como una disminución cuando el contraste se realiza entre decretos de urgencia y leyes.

Vista la discordia entre ambas tendencias, ¿qué racionalidad existe que explique que en situaciones en las que predomina el paradigma del intervencionismo ocurre que el gobierno usa comparativamente *menos* los decretos de urgencia que los decretos legislativos, pero a la vez que el gobierno usa, también, comparativamente *más* decretos de urgencia durante períodos de intervencionismo que lo que el Congreso produce leyes? En otras palabras, ¿por qué durante períodos de intervencionismo aumenta relativamente (0,273 puntos) la producción de decretos de urgencia en comparación con la producción de leyes por el Congreso?

Aún cuando el aumento en la preferencia por los decretos de urgencia durante escenarios de *subsidiariedad* no es tan expresiva al contrastar decretos de urgencia con decretos legislativos (0,04 puntos), como sí lo es el ratio del uso de decretos de urgencia durante los escenarios de *intervencionismo* cuando se contrasta la tendencia entre decretos de urgencia y leyes (0,273 puntos), la mayor brecha advertida al efectuar esta última comparación, que, adicionalmente, coincide con el sentido de la hipótesis 1, concurrentemente con el hecho de la precipitación inicial de la actividad normativa al quiebre del paradigma intervencionista e inauguración del paradigma de la subsidiariedad, parece indicar que existe un factor ajeno que afecta sensiblemente el comportamiento neutral de las variables analizadas. Ese factor específico puede ser la necesidad natural de la hiperactividad y más intensa actividad normativa durante el período en el que se decide el cambio y se inicia el proceso de reversión del paradigma anterior.

Este tránsito tiene lugar durante un período no muy largo de tiempo, porque una vez tomada la decisión de sustitución de un paradigma por otro el proceso de implantación se va afirmando gradualmente hasta adquirir niveles de normalidad. De ahí que sea preciso reconocer que, el momento inicial de cambio de paradigma representa una exacerbación de la actividad estatal con el objeto de impulsar y estructurar el cambio, porque la visión radical que se anida en los cambios de paradigmas trae consigo la adecuación de la diversidad de sectores a la nueva dirección que emprende el gobierno que conduce el cambio, pero una vez que la acción esencial se ha cumplido la tendencia debiera ser hacia la estabilización y ralentización de la actividad productora de decretos de urgencia. De hecho, en el Anexo 8 de este capítulo puede observarse cómo, bajo el período de subsidiariedad, entre los años 1990 y 1995, es el único espacio de tiempo dentro del cual se nota mayor actividad en la producción de decretos

de urgencia y también de decretos legislativos que durante el resto o remanente de tiempo también clasificado dentro del período de subsidiariedad.

Si bien la explicación ofrecida tiene coherencia con los datos mostrados, sin embargo, crea una discusión respecto a la capacidad que pueda tener cada una de las variables, por sí sola, para constituir una explicación respecto a la posibilidad de explicar de manera autónoma la producción de actos normativos en general, y la de los decretos de urgencia por el gobierno en particular. En efecto, es debido a que durante los períodos calificados bajo alguna de las variables que, a la vez, concurren y se superponen también otras variables, que es factible que los datos expresados bajo las categorías analizadas estén afectados y contengan también factores o aspectos propios de otras variables que definan el sesgo de las cantidades mostradas como comportamiento exclusivo de una de ellas. A esta observación de tendencia distorsiva habrá que prestarle mayor atención con el propósito de lograr el máximo posible el aislamiento de cada variable y determinar de este modo su singular o peculiar fuerza explicativa, sustrayéndola de la influencia con la que afecta su acción la incidencia potencial de las otras durante el mismo período.

4.2.2 La naturalidad de la consistencia en el escenario de gobernabilidad y la esperada gravitación de los períodos de crisis

La hipótesis 2 señalaba que los períodos de *crisis* y de cambio intenso estarían asociados con la mayor producción de decretos de urgencia por el gobierno, que cuando el país se caracteriza por períodos de *estabilidad*.

El hallazgo principal cuando se aprecia el ratio entre los decretos de urgencia y los decretos legislativos es que durante períodos de *estabilidad* el ratio DU/DLeg es menor (2,837) que durante los períodos *crisis* (5,589) y, complementariamente, el ratio entre los decretos de urgencia y las leyes muestra que durante los períodos de *crisis* es mayor (1,91) que cuando se atraviesa por períodos de *estabilidad* (0,415). Estos datos son evidencia más que adecuada para afirmar con relativa confianza que la hipótesis 2 ha sido probada y, en consecuencia, que es correcto afirmar que en los escenarios clasificados bajo la variable de períodos de crisis,

efectivamente, el gobierno produce comparativamente mayor cantidad de decretos de urgencia que, tanto en relación con la cantidad de decretos legislativos, como en relación con la cantidad de leyes.

¿Qué significa que en períodos de *estabilidad* el gobierno produzca *menor* cantidad de decretos de urgencia que decretos legislativos (poco menos del doble, 5,589/2,837), y que en períodos de *crisis* la cantidad de decretos de urgencia sea casi cuatro veces más de la cantidad de leyes (1,91/0,415)? La significación se encuentra en la lógica de uso en la relación que tiene el gobierno respecto de los decretos de urgencia, esto es, ¿cuándo y por qué se recurre a los decretos de urgencia en tal intensidad u oportunidad o, más específicamente, qué explica que en períodos de *crisis* la relación entre el uso de los decretos de urgencia y los decretos legislativos revele el uso especialmente menos intensivo de decretos de urgencia (casi dos veces menos, 2,837/5,589) que en períodos de *estabilidad*, en tanto que en períodos de *estabilidad* la relación entre el uso de los decretos de urgencia y las leyes muestra que se usa poco menos de cuatro veces menos los decretos de urgencia que en períodos de crisis (0,415/1,91)?

En buena cuenta, la cuestión central es cómo entender que, en *idéntica tendencia* los decretos de urgencia se usen tangiblemente en mayor intensidad en comparación con los decretos legislativos y con las leyes durante los *períodos de crisis* que durante los períodos de *estabilidad*. (casi el doble, y más de cuatro veces, respectivamente). En realidad no debiera ser motivo de sorpresa ni asombro advertir esta tendencia, porque no era esperable que, *períodos de crisis*, disminuyera la necesidad de usar un tipo de norma cuya naturaleza y funcionalidad es reservada y exclusiva para situaciones imprevistas, extraordinarias, y de urgencia, precisamente durante espacios históricamente estables en los que se deduce que las emergencias de índole económica o financiera son menos predecibles y necesarias salvo, naturalmente, que la materia sobre la que se expedieran decretos de urgencia carecieran del requisito esencial de la urgencia y que su uso denotara un caso de desviación de los supuestos constitucionales que justifican su producción.

Nos encontramos en una situación en la que en el uso de los decretos de urgencia, en comparación por igual con los decretos legislativos y las leyes, se materializa la expectativa

inherente al carácter crítico de las situaciones en las que es esperable que se usen más los decretos de urgencia. Se trata, en este supuesto, de que la relación entre el uso de los decretos de urgencia y las leyes tiene el mismo sentido o dirección, aunque con distinta fuerza o capacidad explicativa según que se compare la relación entre el uso de los decretos de urgencia con los decretos legislativos o con las leyes.

El contraste entre decretos de urgencia y decretos legislativos pretende medir la preferencia del gobierno para optar entre la opción de la solicitud de habilitación de facultades legislativas o el uso inmediato, directo y discrecional que realiza el gobierno de la potestad normativa y cuando, ante períodos de crisis, se advierte que se usa menos la potestad para usar los decretos de urgencia prefiriendo la vía regular de la habilitación para legislar por decretos legislativos en proporción significativa, la opción del gobierno sugiere que se recurre más a la coordinación explícita con el Congreso para legislar y evitar, de este modo, incidir en modos de apropiación o de concentración del poder legislativo inadecuados o desproporcionados en una situación que, por ocurrir en un período de crisis, es más delicada.

La lógica reseñada en el párrafo anterior es complementaria con la racionalidad del uso de mayor cantidad de decretos de urgencia que de leyes. El dato concreto es que en períodos de *crisis* se dictan dos veces más decretos de urgencia que la cantidad de leyes (1,91 decretos de urgencia por cada ley), en tanto que en períodos de *estabilidad* se dicta la mitad de decretos de urgencia (0,415) por cada ley aprobada por el Congreso, y ello independientemente de la relación existente entre las opciones por los decretos de urgencia o por los decretos legislativos. En vista de la relación entre decretos de urgencia y leyes, la evidencia obtenida lleva a colegir que durante períodos de crisis el Congreso legisla comparativamente menos que durante épocas de estabilidad, teniendo en consideración la mayor cantidad de decretos de urgencia dictados en escenarios de crisis. Este hecho es congruente con la hipótesis de que precisamente en épocas de crisis el gobierno asume con mayor determinación la potestad que a su discreción deja la Constitución para dictar decretos de urgencia por razones urgentes de carácter económico o financiero.

En este contexto queda por encontrar una razón apropiada para explicar consistentemente por qué durante períodos *estables* el gobierno usa relativamente menos los decretos legislativos que los decretos de urgencia que lo que suele hacerlo durante períodos de *crisis*. Puede darse por entendido que, en situaciones de *estabilidad*, es menor, y no mayor, la exigencia de dictar actos normativos de carácter excepcional y urgente, sobre materia económica o financiera, sin embargo el hallazgo indica que el gobierno dicta menos decretos de urgencia cuando el país atraviesa por períodos de crisis, que es cuando, por razones naturales, parecería muchos más esperable y factible que se necesitara mayor legislación de urgencia. La aparente irracionalidad de este hallazgo fortalece la posibilidad que se indicó en párrafos previos que alude al irregular, desproporcionado, irracional o más intensivo uso de los decretos de urgencia durante períodos de estabilidad. Este aspecto exigiría el análisis específico de los decretos de urgencia expedidos durante períodos de estabilidad para obtener la evidencia necesaria que permita validar este supuesto.

4.2.3 La capacidad explicativa del régimen de Cámaras

Según la evidencia obtenida se afirmó que *la hipótesis 3 no quedó demostrada*. A este efecto, la hipótesis 3 decía que en períodos de *unicameralismo* la producción de decretos de urgencia por el gobierno es *menor* que durante los períodos de bicameralismo y, recíprocamente, que durante escenarios *bicamerales* es *mayor* la producción de decretos de urgencia.

Los hallazgos consignados en este capítulo muestran que durante los períodos de *unicameralidad* por cada decreto legislativo el gobierno ha expedido más de 3 decretos de urgencia, y durante períodos de *bicameralidad* por cada decreto legislativo el gobierno dicta poco más de 2 decretos de urgencia. Ello importa que, en el contraste entre decretos de urgencia y decretos legislativos, los regímenes *bicamerales* registran más de la mitad de la producción de decretos de urgencia (3,631) que la que se registra durante regímenes *unicamerales* (2,176).

Otro escenario es ante el que nos encontramos cuando recurrimos al método de contraste o complementario, que consiste en comparar los decretos de urgencia con la producción de leyes, porque bajo este esquema habría que concluir que la hipótesis 3 sí se cumple. Así lo

demuestra el hecho de que mientras que en los períodos de unicameralidad se expide 0,419 decretos de urgencia por cada ley, en los períodos de bicameralidad el ratio es de 0,576 decretos de urgencia por cada ley. Si bien es cierto la diferencia entre ratios no es lo contundente que es cuando se compara la producción de decretos de urgencia con decretos legislativos, la tendencia sigue mostrando la diferencia a favor de la mayor producción de decretos de urgencia durante períodos de bicameralidad.

La evidencia expresa que existe una inconsistencia respecto al contraste que se efectúa al comparar el uso de los decretos de urgencia con los decretos legislativos, respecto del uso de los decretos de urgencia con las leyes. En los períodos de *bicameralidad*, en efecto, *es mayor la producción de decretos de urgencia por cada ley* (0,576), *que durante los períodos de unicameralidad* (0,419), *en análogo sentido al que se estimó en la hipótesis 3.*

Adicionalmente es necesario subrayar que la relevancia de la mayor incidencia en el uso de decretos de urgencia sobre las leyes durante los períodos de bicameralidad es sólo escasamente mayor, esto es, 0,157 puntos, que la que se registra durante los períodos de unicameralidad (0,576 vs. 0,419), en tanto que en el caso del contraste entre decretos de urgencia y decretos legislativos la distancia es más notable (son 1,46 puntos). Por esta razón habría que considerar que es más elocuente y expresiva la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos, que la que se da entre decretos de urgencia y leyes y, por la misma razón, que la medida obtenida mediante la comparación entre decretos de urgencia y decretos legislativos es, definitivamente, mucho más confiable.

En consecuencia, habrá que dar por bastante probado, en contra de la hipótesis 3, que *es en los regímenes unicamerales que es más intensa la actividad normativa del gobierno para la producción de decretos de urgencia, cuando dicha producción se contrasta con los decretos legislativos, que durante los regímenes bicamerales.* La evidencia obtenida cuando se mide la producción de decretos de urgencia sobre la cantidad de leyes, si bien coincide con la hipótesis 3, porque es en los regímenes bicamerales y no en los unicamerales que la intensidad de los decretos de urgencia es superior, carece de fuerza suficiente como para afirmar que la asociación entre bicameralidad y concentración de

poder legislativo por el gobierno es una aseveración confiable. La evidencia obtenida, no obstante coincidir con la hipótesis 3, muestra grados de certeza relativamente escasos.

Habrá que examinar, por lo tanto, qué racionalidad existe detrás de la mayor intensividad en el uso de los decretos de urgencia durante los períodos de unicameralidad que la que, según la hipótesis 3, se estimó que pudiera existir durante los períodos de bicameralidad. Al parecer la relativa mayor lentitud inherente a los procesos parlamentarios en los regímenes bicamerales no está asociada con mecanismos que faciliten o incentiven al gobierno a dictar más decretos de urgencia. Debe tratarse, en efecto, de factores de otra índole que podrían justificar el uso de decretos de urgencia, los mismos que tendrían *carácter endógeno* e inherente al régimen unicameral, o que podrían provenir de *fuentes exógenas* al régimen de cámaras ⁽⁹⁸⁾. Los factores exógenos pueden encontrarse entre cualquiera de las variables examinadas en esta investigación, o bien pueden ser otros ajenos a los límites de este trabajo. En acápite posterior de este trabajo se intentará definir mejor el peso o fuerza específica de cada variable, tratando de aislar la influencia conceptual o estadística de las diversas opciones que tienen lugar bajo cada categoría y período o escenario bajo estudio. Por esta razón es necesario apuntar la lógica del unicameralismo en sí mismo y su relación con usos más intensivos de los decretos de urgencia que de los decretos legislativos.

¿Por qué, entonces, los diversos gobiernos tenderían a usar más los decretos de urgencia que los decretos legislativos mientras que el Congreso se rige por un régimen unicameral? Expresada de otra manera la pregunta sería, ¿qué permitiría entender que en los regímenes bicamerales el gobierno dicte menos decretos de urgencia que decretos legislativos y por qué preferiría usar más los decretos legislativos que los decretos de urgencia? Más aún, ¿qué favorece que el unicameralismo facilite el uso de los decretos de urgencia que los decretos legislativos? ¿Acaso la disposición del Congreso hacia el gobierno es más condescendiente o contemplativa durante períodos de unicameralidad que la que disposición que tiene durante períodos de bicameralismo?

⁹⁸ Como que durante el período bicameral la Constitución no le reconozca formalmente al gobierno la atribución de dictar decretos de urgencia, en tanto que la Constitución de 1993 sí le reconoce expresamente dicha facultad.

¿Hay algún factor propio o funcionalmente esencial del unicameralismo que habilite usos más intensos de los decretos de urgencia? La línea de base es que el uso de los decretos legislativos exige el consentimiento expreso del Congreso para delegarle facultades legislativas al gobierno, en tanto que los decretos de urgencia son una atribución constitucional y por ello no requiere la autorización, permiso, delegación ni habilitación del Congreso para que puedan dictarse.

¿Existirá algún tipo de maquinación en el gobierno que lo lleve a usar los decretos de urgencia como formas de arrebato del poder legislativo, según se ha planteado en el marco teórico de esta investigación? ¿No estaríamos ante una manifestación presunta de concentración del poder legislativo que toma para sí en la expectativa que al Congreso le resulte más difícil controlar el ejercicio de la facultad de dictar decretos de urgencia? ¿Cómo así en el bicameralismo podría resultarle más difícil al gobierno concentrar cuotas de poder legislativo mediante el uso de decretos de urgencia que mientras el régimen vigente es el unicameralismo?

Puede ofrecerse alternativas de explicación, por ejemplo, como el reconocimiento que la Constitución hace de la atribución para dictar decretos de urgencia, que recién tiene lugar con el texto de 1993, porque hasta entonces el gobierno los dictó como consecuencia del proceso de *mutación constitucional* que tuvo lugar desde los inicios de la vigencia de la Constitución de 1979. Sin embargo, este factor, por sí solo, no parece explicar el menor uso de los decretos de urgencia en relación con los decretos legislativos (aunque sí podría hacerlo en relación con las leyes), porque, paradójicamente, es durante el proceso de mutación constitucional, cuando *no se reconocía la atribución constitucional de dictarlos*, que se dicta mayor número (2 mil 517 decretos de urgencia) que en el período unicameral que se inicia en 1993 (1 mil 716) (Ver el Anexo 5 de este capítulo).

A lo anterior se suma de que *este mismo período es comparativamente más corto*, porque el período bicameral dura 140 meses, en tanto que el período unicameral objeto de estudio dura 274 meses. El factor tiempo debiera haber optimizado el ratio del uso de los decretos de urgencia en el período unicameral en vez de reducirlo bajo el criterio de que el reconocimiento formal

de la potestad de dictar decretos de urgencia amplía la discrecionalidad presidencial, y la disponibilidad de esta por mayor tiempo representa más y no menos oportunidades para usar dicha facultad.

En este orden de ideas la explicación debe encontrarse en la comparación con cantidades relativamente inferiores de leyes o de decretos legislativos durante el período unicameral, de forma que el menor número de decretos de urgencia provea de un cociente más alto que durante el período bicameral. Aparentemente esta opción tiene adecuada capacidad explicativa porque respecto de los 769 decretos legislativos aprobados durante el período bicameral sólo se dictan 472 durante el período unicameral, lo cual explica obviamente que sea durante el período unicameral que se eleve la proporción o porcentaje de decretos de urgencia dictados por mes.

Complementariamente, la cantidad de *leyes* aprobadas durante el período unicameral es superior (4 mil 183) que la dictada durante el período bicameral (2 mil 203), lo cual confirma la coincidencia de que el ratio de decretos de urgencia sea mayor (0,576) durante el período bicameral que durante el período unicameral (0,4198). En consecuencia, mientras el gobierno cuenta con reconocimiento constitucional para dictar decretos de urgencia, a partir de la Constitución de 1993, ante el menor conflicto con el sistema legislativo con la formalidad constitucional el número de decretos de urgencia sube porque el número de decretos legislativos baja, no obstante que en términos absolutos la cantidad de decretos de urgencia durante el período bicameral sea visiblemente mayor que durante el período unicameral.

Este último alcance podría revelar que al gobierno le resulta comparativamente más beneficioso dictar un decreto de urgencia que un decreto legislativo durante períodos de unicameralidad; sin embargo, será necesario examinar el comportamiento de otras variables que pueden incidir de modo importante en la mayor o menor facilidad de dictar decretos de urgencia, como podría serlo, por ejemplo, que el gobierno cuente o no con mayoría parlamentaria propia en el Congreso.

4.2.4 La gravitación extraordinaria del distrito único

Lo peculiar de la evaluación de la hipótesis 4 es que los resultados de la observación niegan radicalmente el orden explicativo propuesto entre las variables comparadas. *La lógica de la hipótesis es contradicha marcadamente por la racionalidad de lo históricamente acontecido.* Lo ocurrido no se compadece con la base conceptual en el marco teórico de esta investigación, y es imperativo realizar el ajuste y corrección que se derivan de la evidencia obtenida.

La comparación del ratio del volumen mensual de medianas entre decretos de urgencia y decretos legislativos expresa, en efecto, un comportamiento “subversivo” respecto de la hipótesis 4, porque se altera de modo radical el orden de intensidad previsto. En contra del modelo que suponía intensidad decreciente entre los distritos mixto, múltiple y único, respectivamente, los datos recogidos en la comparación entre decretos de urgencia y decretos legislativos pone en primer orden de intensidad los períodos con distrito único (22,3), en segundo lugar a los períodos con distrito mixto (2,176), y en último a los períodos con distrito múltiple (1,47), y lo hace con diferencias excepcionalmente altas. Entre la intensidad del ratio correspondiente al distrito único y el distrito mixto median 20,124 puntos, y entre el ratio del distrito mixto y el distrito múltiple median 0,706 puntos.

El comportamiento de la relación entre los decretos de urgencia y la ley mantiene la misma lógica de intensidad. Contra la suposición presentada como hipótesis 4 tampoco es la modalidad de distrito mixto la que con mayor frecuencia de uso de decretos de urgencia se registra, respecto de las leyes aprobadas, sino que pasa también a un segundo lugar (0,576), y el distrito único salta del hipotético tercer lugar de intensidad al primero (1,286). La última posición, consecuentemente, le corresponde al distrito múltiple (0,2142). Los hallazgos advertidos no dejan lugar a dudas que existe alguna poderosa razón en el tipo operativo en los períodos en que funciona el distrito único que está asociado a una notable frecuencia en el uso de los decretos de urgencia. El cuadro 18 que sigue muestra la diferencia de ratios entre los órdenes de intensidad recogidos en la prueba.

CUADRO 18

DIFERENCIA DE RATIOS ENTRE LAS VARIABLES EVALUADAS			
	<i>Distr. Único / Distr. Mixto</i>	<i>Distr. Mixto / Distr. Múltiple</i>	<i>Diferencia ratios</i>
DU / D Legislativo	20,124	0,706	19,418
DU / Ley	0,71	0,3618	0,3482
Diferencia ratios	19,414	0,3442	

La pregunta que se desprende de los datos indicados es qué puede existir al interior del arreglo institucional propio del distrito único que podrá generar el grado de intensividad hallado en el período en que el Congreso es elegido por distrito único. En sí misma no puede considerarse propiamente una variable que hubiera permitido suponer un rango tan elevado de preferencia por el uso de los decretos de urgencia, ya sea que se comparara este tipo de norma con los decretos legislativos como si se los comparara con las leyes aprobadas. Lo que resulta innegable es que precisamente durante el período en que rige el distrito único el gobierno dicta el mayor número de decretos de urgencia en comparación tanto con los decretos legislativos como con las leyes.

Dicho en otras palabras, ¿es sólo porque el distrito único tiene alguna propiedad en sí mismo que se eleva la frecuencia en el uso más intenso de los decretos de urgencia, o existen factores concurrentes o coincidentes que la experiencia histórica muestra su mayor uso? Como para que la pregunta quede mejor perfilada, la pregunta anterior debe prever igualmente la inclinación uniforme en el comportamiento de los períodos con distrito mixto, en los que, aparentemente, la presencia del distrito único en una de las Cámaras incide en el mayor uso de decretos de urgencia respecto por igual que de decretos legislativos que de leyes. Por lo tanto, ¿puede ser tan poderosa la presencia de un solo arreglo institucional como lo es el distrito único como para poder explicar los usos definitiva y masivamente más intensivos de los decretos de urgencia que cualquiera otra de las variables estudiadas en esta exploración?

Para intentar aproximarse a estas interrogantes en el marco de las variables examinadas en esta tesis será indispensable contar con mayor información sobre los pesos específicos y la fuerza normativa concreta de cada variable. Dado que la realidad histórica estudiada es un conglomerado de factores libres y exentos de control experimental probablemente la evaluación del peso propio del impacto de cada variable aislada sea limitado, aunque no por

ello la dificultad justifique el esfuerzo en la indagación. Esa será la tarea pendiente que deberá abordarse cuando se examine la interacción de la fuerza propia de cada una de las variables que se integran en el modelo de funcionamiento objeto de esta investigación.

La base de la investigación que procure determinar la fuerza explicativa propia de la variable del distrito único, sin embargo, debe mantener como criterio central que la presencia de este tipo de distrito electoral tiene un vínculo importante y definitivo con la mayor afinidad del gobierno por el uso de los decretos de urgencia. Y este vínculo se manifiesta tanto cuando el régimen es unicameral como cuando es bicameral, así como cuando se comparan los decretos de urgencia con los decretos legislativos o con las leyes. La sola presencia de elementos del distrito único marca de manera tangible el uso más intenso de los decretos de urgencia.

4.2.5 El efecto relativo de la mayoría parlamentaria del gobierno

La hipótesis 5 señalaba que cuando el gobierno cuenta con *mayoría propia* en el Congreso y, por lo tanto, cuando los niveles de *fragmentación parlamentaria* están comparativamente bajo control del gobierno, la tendencia debiera ser que el gobierno emita *mayor cantidad de decretos de urgencia*. Recíprocamente, cuando el Congreso está tan fragmentado que el gobierno carece de mayorías adecuadas para relacionarse fluida o controladamente en los procesos parlamentarios, el gobierno debiera dictar menor cantidad de decretos de urgencia ya sea en relación con los decretos legislativos como en relación con las leyes.

Las manifestaciones de preferencia expresan el mayor uso de decretos de urgencia cuando el gobierno cuenta con *mayoría parlamentaria propia* (ratio de 2,73 en relación con los decretos legislativos, y de 0,576 en relación con las leyes) que cuando existen niveles específicos de *fragmentación* en tal grado que el gobierno está privado de las comodidades y ventajas de tener el claro respaldo de una mayoría que le es favorable (ratio de 1,47 en relación con los decretos legislativos, y de 0,35 en relación con las leyes). La diferencia entre ratios aparentemente hace más notable la intensidad de la preferencia por los decretos de urgencia entre períodos de mayoría parlamentaria propia y los de fragmentación parlamentaria cuando se contrasta su uso

con los decretos legislativos (1,323 puntos), que cuando se compara la relación entre los decretos de urgencia y las leyes (0,226).

Según ha sido anotado, los datos recogidos confirman la hipótesis 5 y, por lo tanto, *existe asociación entre las situaciones en las que el gobierno tiene mayoría parlamentaria adecuada a su control y el mayor uso de decretos de urgencia*. Esta tendencia quedó probada cuando los decretos de urgencia se comparan con los decretos legislativos, como cuando se contrasta su uso con las leyes. Por lo tanto cabe afirmar que existe consistencia suficiente entre ambos métodos de medición de la concentración del poder legislativo por el gobierno.

¿Qué significa que el gobierno use más intensivamente los decretos de urgencia cuando tiene mayoría parlamentaria propia? ¿Por qué el hecho de tener mayoría en el Congreso, por el contrario, no se asocia a un esfuerzo del gobierno por deponer el uso de la atribución legislativa excepcional que le reconoce la Constitución y abocarse a una lógica cooperativa con el Congreso para procesar consensuada y conjuntamente la legislación de urgencia que tiene un canal acelerado de discusión y aprobación en el Congreso? Si bien cabría que, intuitivamente, se asumiera que la mejor relación entre el gobierno y el Congreso a través de una mayoría afín diera lugar a un uso institucionalmente más efectivo de los resortes interorganizacionales, y por lo tanto a una menor necesidad de recurrir a los decretos de urgencia y mayor uso de los poderes legislativos propios del Congreso, basado en que el Congreso sería un agente facilitador de las políticas legislativas indispensables para la conducción del país por el gobierno, pareciera que esa ventaja comparativa no se aprovecha para entablar mejores nexos con el Congreso en cuestiones de interés común.

Por el contrario, tanto la hipótesis, como la evidencia que la prueba y confirma, parecen mostrar, y significar, que el gobierno no tiende a ver en el Congreso a un socio en la conducción política del país, sino más bien a un adversario o rival potencial en el que no puede terminar de confiar, y ello no obstante contar con mayorías parlamentarias propias. De ahí que, no obstante, y a pesar de los pasos obligados en el proceso de coordinación entre ambos órganos estatales, emerja como un rasgo visible en los usos y tratos estatales la emergencia de matices que muestran aparentes manifestaciones de identidad o de pertenencia que se

contrastan de modo perfectamente discernible en el manejo de las relaciones interorgánicas del régimen semiparlamentario peruano.

El dato indicado en el párrafo anterior es de singular interés, en cuanto que permite notar una característica perfectamente esperable en un régimen de gobierno que se rigiera por el principio clásico de la separación de poderes y, por lo mismo, un dato también que expone algún nivel no escaso de contradicción entre los planos de los *principios* (la negación del principio de separación de poderes en cuyo nombre y a cuya invocación se debe el reconocimiento de modalidades de operación legislativa propios y exclusivos del Congreso como lo son la atribución de dictar decretos de urgencia y decretos legislativos) y *operativo* (porque cuando debiera aprovecharse una condición que potencia e incentiva la cooperación interorgánica se la relega prefiriendo en vez anteponer modalidades más confrontacionales y competitivas que concurrentes o colaborativas basadas en la cooperación)

La racionalidad de la mayor intensividad de la preferencia por los decretos de urgencia cuando se cuenta con mayoría parlamentaria propia, en consecuencia, parece más tener sustento en una lógica de conflicto medido o controlado que de cooperación abierta e indiscriminada. Contar con mayoría parlamentaria es un recurso para maximizar el uso de atribuciones legislativas excepcionales y no una condición para usar los procesos constitucionales que ordinariamente, y bajo el imperio del principio de separación de poderes, se le reservan y le corresponden al Congreso.

4.3 Los resultados y el impacto de fuerza normativa

A continuación se procede a integrar los resultados obtenidos en un mismo marco conceptual, conforme al cual se caracteriza el modelo diseñado incorporando los resultados empíricos encontrados luego de aplicado el modelo en su expresión histórica. En este acápite se revisa de manera puntual la diversidad de grados de intensividad según el puesto que cada variable ocupa en la escala de uso de los decretos de urgencia.

Para cumplir este fin se analiza y contrasta los resultados de cada variable según el puesto que le corresponde en la línea de mayor o menor intensividad de uso, teniendo especial interés en la consistencia espacial de cada variable en su propio ámbito (esto es, en la línea de intensividad propia aplicable al ratio DU/DLeg, o al ratio DU/Ley), así como en la comparación de ubicaciones espaciales similares u opuestas entre los dos ejes (DU/DLeg, o DU/Ley). El objeto es discernir si detrás de las posiciones espaciales asignadas a cada variable periódica existe o no un patrón explicativo común o singular para comprender cómo así es que los decretos de urgencia se usan más o menos en términos espacialmente comparativos.

4.3.1 Las sincronías, las disonancias y las escaseces explicativas

Luego de la revisión y análisis realizados sobre la base de los datos recogidos corresponde plantear el resultado general del comportamiento de todas las variables objeto de observación. En el cuadro 19 que sigue se consigna en orden descendente la relación de variables según el mayor ratio y, por lo tanto, según que el gobierno expida o dicte mayor cantidad de decretos de urgencia por decreto legislativo y por ley. En la sección izquierda del cuadro se muestran los cuartiles en los que se divide la producción de decretos de urgencia en relación con los decretos legislativos, y en la sección derecha la producción de decretos de urgencia en relación con las leyes.

CUADRO 19

VARIABLES ORDENADAS POR CUARTILES SEGÚN VALOR DE INCIDENCIA (JULIO 1980-OCTUBRE 2015)			
RATIO DU / DLEG		RATIO DU / LEYES	
<i>PRIMER CUARTIL</i>		<i>PRIMER CUARTIL</i>	
<i>Distrito único</i>	22.3	1.91	<i>Crisis</i>
<i>Crisis</i>	5.589	1.286	<i>Distrito único</i>
<i>Unicameralismo</i>	3.631	0.95	<i>Intervencionismo</i>
<i>SEGUNDO CUARTIL</i>		<i>SEGUNDO CUARTIL</i>	
<i>Subsidiariedad</i>	3.25	0.677	<i>Subsidiariedad</i>
<i>Intervencionismo</i>	3.21	0.576	<i>Mayoría propia</i>
<i>Estabilidad</i>	2.837	0.576	<i>Bicameralismo</i>
		0.576	<i>Distrito mixto</i>

<i>TERCER CUARTIL</i>		<i>TERCER CUARTIL</i>	
<i>Mayoría propia</i>	2.739	0.419	<i>Unicameralismo</i>
<i>Bicameralismo</i>	2.176	0.415	<i>Estabilidad</i>
<i>Distrito mixto</i>	2.176		
<i>CUARTO CUARTIL</i>		<i>CUARTO CUARTIL</i>	
<i>Distrito múltiple</i>	1.47	0.35	<i>Fragmentación</i>
<i>Fragmentación</i>	1.47	0.2142	<i>Distrito múltiple</i>

El cuadro 19 permite comparar los distintos tipos de relación de la producción de decretos de urgencia asimilables a las variables en las que se clasifican los períodos constitucionales. Los rangos en los que se ubican dichas variables dependen de la mayor intensividad del ratio de su uso y preferencia en relación con decretos legislativos o con leyes.

La clasificación de las variables en cuartiles de rangos tiene por primera finalidad dejar notar lo que paulatina y gradualmente se ha manifestado en los acápites precedentes, en relación con el índice de mayor o menor uso de decretos de urgencia por el gobierno y, por ello mismo, las condiciones en las que es esperable que el uso del poder legislativo se aparta del principio de separación de poderes y puede, por lo tanto, convertirse en una amenaza contra la libertad del ciudadano. La segunda finalidad es facilitar la percepción de variables que, por la contigüidad o proximidad en los valores observados como alternativas dicotómicas o tricotómicas, carecen de suficiente capacidad explicativa.

Una primera manera de discernir el significado de los resultados obtenidos es determinar los claros y extremos casos de, por un lado, los usos *altamente intensivos* o *altamente desintensivos* de los decretos de urgencia a la vez en relación con los decretos legislativos y las leyes y, por otro lado, los casos de *usos intensivos* o *desintensivos* única o privativamente de decretos de urgencia en relación con los decretos legislativos o en relación con las leyes. El cuadro 20 que a continuación se presenta agrupa los distintos períodos según el espacio ordinal que les corresponde de acuerdo a la intensividad o desintensividad del uso de los decretos de urgencia, comparando la relación de estos con la cantidad de decretos legislativos o de leyes aprobados durante los mismos períodos.

CUADRO 20

PATRÓN DE POSICIONES ORDINALES EN LAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS	
COINCIDENCIAS DE USO <i>ALTAMENTE INTENSIVO</i>	COINCIDENCIAS DE USO <i>ALTAMENTE DESINTENSIVO</i>
Distrito Único Crisis	Distrito Múltiple Fragmentación
USO <i>INTENSIVO</i> PROPIO DE DU/LEY	USO <i>INTENSIVO</i> PROPIO DE DU/DLEG
Mayoría propia Bicameralismo Distrito Mixto	Unicameralismo Estabilidad
USO <i>DESINTENSIVO</i> PROPIO DE DU/LEY	USO <i>DESINTENSIVO</i> PROPIO DE DU/DLEG
Unicameralismo Estabilidad	Mayoría propia Bicameralismo Distrito mixto

El resultado que se espera alcanzar con el cuadro 20 es discernir la racionalidad inherente a la jerarquía de uso ordinal que se ha hecho manifiesta con los datos obtenidos luego de aplicar la metodología de estudio derivada del marco teórico planteado en los capítulos I y II.

4.3.2 Los períodos de crisis y de distrito único (conurrencia de tipos de períodos con usos altamente intensivos)

El cuadro 20 muestra que las situaciones en las que el uso de los decretos de urgencia es *más intenso*, sea que se los contraste con los decretos legislativos o con las leyes, ocurren cuando el Congreso es elegido en *distrito único*, o cuando el país atraviesa por períodos de *crisis* política o económica.

No es difícil imaginar que los decretos de urgencia se usen más frecuente e intensivamente cuando se atraviesan períodos ostensibles de *crisis* (un total de 123 meses), porque esa es precisamente la justificación y la razón que sustenta la propia existencia y reconocimiento constitucional de su presencia en la carta constitucional. Lo que no resulta aparente o congruente con suficiente claridad es la relación que existe entre el *distrito único* y el uso intensivo de los decretos de urgencia, porque más fácil habría sido imaginar que la categoría del tipo de distrito electoral careciera de capacidad explicativa o aportara escasos niveles de significación para explicar la intensividad o desintensividad de uso de los decretos de urgencia.

Durante el total de los 103 meses clasificados dentro del período en el que rigió el *distrito único* se destaca el uso especialmente notable de los decretos de urgencia, sea que se los compare con los decretos legislativos o con las leyes. La incongruencia con los resultados recogidos, por esta razón, constituye, en todo caso, una tarea que deberá atenderse con especial dedicación y minuciosidad en un espacio distinto.

4.3.3 La fragmentación parlamentaria y el distrito múltiple (conurrencia de tipos de períodos con usos altamente desintensivos)

Inversamente, en el aspecto de los usos *altamente desintensivos* de los decretos de urgencia, coincide el contraste del ratio con los decretos legislativos y con las leyes que las situaciones en las que menor uso se hace de los decretos de urgencia ocurren en los períodos en los que rige el tipo de *distrito múltiple*, o cuando el Congreso se encuentra tan políticamente *fragmentado* entre las agrupaciones partidarias que el gobierno carece de apoyo o de control en el órgano representativo del Estado. En el primer caso los períodos de distrito múltiple comprenden 171 meses, y los períodos de fragmentación parlamentaria 183 meses.

No genera mayor asombro que durante los períodos de *fragmentación* parlamentaria el gobierno use menos intensivamente los decretos de urgencia, sea que se los compare con el uso de los decretos legislativos o de las leyes, porque un Congreso hostil o no amigable puede constituir un desincentivo importante para arriesgarse a usar discrecionalmente una medida excepcional. Cuando la fragmentación configura una atmósfera de incertidumbre usar los decretos de urgencia puede convertirse en una contingencia y en una amenaza potencialmente peligrosa.

Sí crea algún grado de perplejidad, una vez más, que una categoría como el *distrito múltiple* se convierta en una modalidad institucional asociada a los usos más desintensivos de los decretos de urgencia, por igual sea que se los compare con los decretos legislativos o con las leyes. Un elemento que podría servir de catalizador para comprender cómo así es que el tipo de distrito electoral tiene algún nexo en la racionalidad de usos intensivos o desintensivos de los decretos de urgencia puede ser el distinto tipo de perfil de representante que opera los procesos parlamentarios. La aseveración precedente repara en el distinto tipo de vínculo que tiene con el

Estado y con la colectividad quien postula a un puesto representativo en un régimen de competencia electoral basado en el distrito único o en un distrito múltiple. La elección de un representante en distrito único está asociada con el perfil de un tipo de representante del que se espera un vínculo más fuerte con las características generales o nacionales del Estado, y la elección en distrito múltiple, por el contrario, incide en el nexo especialmente vernacular, tectónico, del representante con la geografía y afectos arraigados a su localidad y, en consecuencia con el mayor grado de distancia con el Estado central.

Si los supuestos anteriores tienen sentido y se amparan en la realidad debiera deducirse de ello que los períodos de *distrito único* permiten al gobierno contar con interlocutores mucho más familiarizados con la perspectiva del gobierno central y con el manejo nacional de la problemática política, en tanto que dentro de los períodos de *distrito múltiple* el representante tiende a una relación desconfiada, recelosa o inamistosa con el gobierno central, en quien se ve la parte más importante de los problemas de desatención del pueblo en un tipo de Estado que no se caracteriza precisamente por su carácter descentralizado, ni por valerse de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de la diversidad de localidades antes que la conducción centralista de los recursos y de la gestión estatal.

4.3.4 Las características y calidad de los tipos de períodos con incongruencia intensiva

La sección inferior del cuadro 20 agrupa casos en los que se advierte discrepancia en el posicionamiento de algunos períodos, a algunos de los cuales corresponde intensividad cuando se contrasta el uso de los decretos de urgencia en comparación con los decretos legislativos, pero que, coincidentemente, son períodos a los que corresponde los más bajos grados de desintensividad cuando se compara el uso de los decretos de urgencia con las leyes. En este tipo de situación se encuentran cinco tipos de períodos, a saber, los períodos de unicameralidad, estabilidad, mayoría propia, bicameralismo y distrito mixto.

Las asimetrías del régimen de Cámaras

En primer término parece necesario considerar un caso de especial grado de inconsistencia. De todos los grados de inconsistencia uno de los que más llama la atención desde el punto de vista estructural es la dualidad inherente a la capacidad explicativa del régimen de Cámaras. No parece muy coherente que al *unicameralismo* le corresponda *alta intensividad* en el contraste DU/DLeg y a la vez *desintensividad* en el contraste DU/Ley, y que, a la vez, al *bicameralismo* le correspondan características espacialmente inversas u opuestas. ¿Qué propiedades parecen existir en el régimen de Cámaras en sí mismo que muestre reacciones concretas en el uso de los decretos de urgencia de signo tan opuesto?

Los datos expresan que el gobierno tiende *usar más los decretos de urgencia* que los *decretos legislativos* en los períodos de *unicameralidad* (por lo tanto, menos en períodos de bicameralidad), mientras que en los períodos de *bicameralidad* los usa más en comparación con la cantidad de *leyes* aprobadas (y, por lo mismo, menos en períodos de unicameralidad). ¿Cuál es la diferencia en la comparación entre los ejes de los decretos legislativos y las leyes?

Han sido varias las ocasiones en las que esta pregunta ha irrumpido como un dato pendiente de asimilación en el modelo de operación en la dinámica legislativa del gobierno. ¿Qué hace distinta la comparación entre el uso de los decretos de urgencia con los decretos legislativos y el uso de los primeros con las leyes? ¿Qué dice de distinto la comparación de ese uso? Si bien es cierto para el gobierno puede resultar una decisión aislada optar entre el camino del decreto de urgencia y el decreto legislativo, la posibilidad de esa alternativa integra su decisión en un marco más grande compuesto y contextualizado del que esa relación forma parte integrante.

La decisión sobre una opción normativa del gobierno es parte de un juego de alternativas más grande que es la posibilidad de usar o de no usar ni decretos de urgencia ni decretos legislativos, sino recurrir al proceso relativamente más pedestre como lo es el proceso legislativo en sede parlamentaria. En otros términos, la decisión de dictar un decreto de urgencia suele no tomarse de manera aislada, tomando por supuesto en consideración los requisitos, exigencias, cortapisas, mecanismos y consecuencias que la Constitución establece,

sino que el proceso de toma de decisión para elegir la vía normativa más conveniente toma como un insumo importante la posibilidad de recurrir o de desechar el camino de la normalidad legislativa que consiste en proponer una iniciativa, con carácter de urgente, ante el Congreso.

¿Qué dice, por tanto, de la potestad discrecional del gobierno que, en períodos de *unicameralidad* se use *menos* y en los de *bicameralidad* se use *más* los decretos de urgencia cuando se los compara con la *ley*, pero que, inversamente, sea en el *bicameralismo* que se los use *menos* y en el *unicameralismo* que se los use *más* cuando se los compara con el uso de los decretos legislativos? Con el objeto de aclarar las apariencias de inconsistencia puede ayudar la referencia al volumen efectivo de tipos de normas dictadas bajo uno u otro períodos. A este fin ayuda tener presentes los datos que recoge el cuadro 21, en el que, más allá del criterio de medición establecido en esta investigación, se recurre a los datos que han sido materia de procesamiento para realizar la evaluación del comportamiento normativo del gobierno. En dicho cuadro se presentan las cantidades “crudas” del número de normas dictadas bajo cada período, así como la tasa mensual por cada tipo de norma y el promedio entre períodos y de las respectivas tasas.

CUADRO 21

FRECUENCIA DE USO DE TIPO DE NORMA SEGÚN RÉGIMEN DE CÁMARAS						
RÉGIMEN DE CÁMARAS	DECRETOS DE URGENCIA		DECRETOS LEGISLATIVOS		LEYES	
	Total	Tasa mensual	Total	Tasa mensual	Total	Tasa mensual
<i>Bicameralismo</i>	2517	17.98	769	5.49	2203	15.74
<i>Unicameralismo</i>	1716	6.26	472	1.72	4183	15.27
PROMEDIO	2116.5	12.12	620.5	3.61	3193	15.51

Para mantener la perspectiva adecuada de las cosas es necesario tener presente, como lo muestra el cuadro 21, que en los 274 meses de *unicameralidad* se dictan 1 mil 716 decretos de urgencia, y en los 140 meses de *bicameralidad* se dictan 2 mil 517, lo cual significa que en términos constantes durante el período de unicameralidad son sólo poco más de 6 decretos de urgencia que se dictan por mes mientras que durante el período de bicameralidad la tasa mensual de decretos de urgencia es de casi 18, lo que significa casi tres veces más decretos de

urgencia por mes que la tasa de uso de los decretos de urgencia en los períodos de unicameralidad.

La evidencia que recoge el cuadro 21 facilita la comprensión de la aparente incongruencia en la frecuencia de uso de los decretos de urgencia, porque existe una tendencia relativamente en la tasa mensual de producción de leyes en ambos tipos de períodos que se mantiene en alrededor de 15 leyes por mes, lo que permite establecer una base uniforme de comparación. La disparidad de tasas sí es más notable en el caso de los decretos de urgencia y los decretos legislativos, porque no deja lugar a dudas que es en los períodos de unicameralismo que se dicta comparativamente menos tanto decretos de urgencia (casi la tercera parte de los dictados durante el bicameralismo) como decretos legislativos (de igual modo, alrededor de la tercera parte de los dictados durante el bicameralismo).

En suma, es durante el bicameralismo cuando se dictan cantidades más altas de decretos de urgencia, de decretos legislativos y leyes, y durante el unicameralismo la tasa de producción de leyes no se altera. Este rasgo, que revela el descenso uniforme y simultáneo en el uso de los decretos de urgencia y de los decretos legislativos durante el unicameralismo, sin que cambie ni varíe de modo significativo la tasa de producción de leyes, parece indicar que, *si el gobierno usa más los decretos de urgencia que los decretos legislativos en períodos de unicameralidad esa tendencia se explique en razón de la relativamente mayor disminución del uso de los decretos legislativos durante períodos de unicameralidad.*

Recíprocamente, debido también al mayor uso de decretos legislativos durante los períodos de bicameralidad es explicable que disminuya la proporción en el uso de los decretos de urgencia. De este modo es posible disipar las dudas que emergen cuando se perciben contradicciones en el tipo de uso de las normas que pueden ser adecuada y satisfactoriamente explicables cuando se aterriza el indicador con el que se mide la actividad normativa del gobierno en los usos y producción concretos y materiales de normas por ambos órganos estatales.

En consideración al indicador básico definido para esta investigación (ratio decretos de urgencia sobre leyes) cabría explicar la mayor intensidad comparativa durante el bicameralismo

a partir de la relativa facilidad que representó el uso de la potestad normativa del gobierno en comparación con la complejidad en el uso del proceso legislativo ordinario ante el Congreso, a diferencia con la sencillez del proceso unicameral (⁹⁹).

El zig-zag de la estabilidad política

Una incongruencia adicional es la que parece constituir en el uso singularmente *intensivo* de los decretos de urgencia durante períodos de *estabilidad* política o económica, cuando se contrasta dicho uso con los *decretos legislativos*, pero, contrariamente, se nota el uso *desintensivo* de los decretos de urgencia cuando, dentro del mismo tipo de período, se compara la frecuencia de uso con las *leyes*. En otras palabras, pareciera no existir coherencia en los períodos de estabilidad entre usos intensivos de los decretos de urgencia cuando se los mide respecto de los decretos legislativos y, por otro lado, es innegable la constatación de usos desintensivos, en los mismos períodos de estabilidad, cuando se los equipara con la frecuencia de los usos de la ley.

El procedimiento seguido para aclarar las asimetrías registradas en los períodos relativos al régimen de Cámaras es apropiado para explicar la aparente incongruencia registrada durante el período de estabilidad. La justificación de la intensividad en el uso de los decretos de urgencia se hace patente cuando se advierte que en los períodos de *estabilidad* se dicta un promedio de casi 6 decretos de urgencia mensuales (5,72), pero los promedios de leyes y de decretos legislativos tienen grados de frecuencia especialmente opuestos, porque la media de leyes aprobadas llega a poco más de 16 por mes y la de decretos legislativos apenas llega a poco menos de 3 mensuales (2,7).

⁹⁹ La anterior es una explicación basada únicamente en la dimensión formal del marco procesal en el que se utilizan las potestades normativas del gobierno, sea mediante la presentación de proyectos de ley ante el Congreso o el uso inmediato de la facultad de dictar decretos de urgencia. No se atienden, y se excluyen expresamente, las explicaciones que surgen de la realidad política concreta, como pudiera serlo el distinto entorno histórico en el que cada gobierno deben enfrentar retos y desafíos propios de la coyuntura en la que se desempeñan. En este último tipo de supuesto el análisis debiera privilegiar el contraste con condiciones como los efectos creados por el terrorismo, la hiperinflación, o el proceso de privatización iniciado entre 1990 y 1992, durante el período bicameral y, durante el período unicameral, el tránsito hacia un régimen económicamente subsidiario, la estabilidad política prevaleciente entre 1995 al 2000, el proceso de tránsito democrático que tuvieron a su cargo los períodos de los presidentes Paniagua y Toledo, por ejemplo, no menos que otras variables también investigadas en este trabajo como puede serlo el que los gobiernos tengan o no mayoría propia, o el tipo de distrito electoral. ***Sobre este tópico debe subrayarse que la mejor o peor capacidad explicativa que tenga prioritaria o aisladamente cada una de las variables tomadas en consideración en este estudio es una tarea pendiente que no ha sido acometida en esta investigación.***

Por lo tanto, el ratio de la producción de decretos de urgencia tomando como base el bajo número de decretos legislativos arroja un cociente comparativamente elevado (*intensivo*) mientras que cuando se compara la cantidad de decretos de urgencia con la alta tasa mensual de producción de leyes naturalmente debe aparecer un uso ostensiblemente bajo (*desintensivo*). Así se explica que lo que resulta como un comportamiento *intensivo* en un caso pueda resultar en *desintensivo* para el otro: si el número de decretos de urgencia se divide entre dos magnitudes distintas, una con una curva ascendente y la otra con una curva descendente es obvio que el divisor más bajo (la cantidad de decretos legislativos) causará un cociente *más alto* y que, a la vez, el mismo dividendo (el número de decretos de urgencia) dividido entre el divisor más alto (la cantidad de leyes) debe lógicamente arrojar un cociente *más bajo*.

No podría esperarse que la tendencia en intensividad fuera la misma ahí donde las cifras no guardan el mismo grado ni sentido de inclinación en sus curvas. Esta puede constituir una explicación razonable en el aparentemente zigzagueante comportamiento del período de *estabilidad*, que puede resultar *intenso* cuando se tiene presente la relación de los decretos de urgencia con el menor número de decretos legislativos, pero a la vez resulta *desintenso* cuando la comparación se realiza con un número mucho mayor de leyes aprobadas.

Las disparidades de la mayoría propia y del distrito mixto

Un par más de variables con tendencias no coincidentes son los períodos de *mayoría propia* y de *distrito mixto*. Como lo consigna el cuadro 20, dichas variables, pertenecientes a dos categorías distintas (relación de *mayorías gobierno-Congreso*, y tipo de *distrito electoral*) muestran una relación dispar según que la producción de *decretos de urgencia* se compare con *decretos legislativos* o con *leyes*.

La disparidad queda expuesta con la posición que tienen ambas variables en cuartiles distintos. Las variables *mayoría propia* y *distrito mixto* aparecen en el tercer cuartil en el eje de la relación decretos de urgencia con los decretos legislativos (la variable *mayoría propia* con un ratio de 2,739, y la variable *distrito mixto* con 2,176), pero las mismas variables se ubican en el segundo

cuartil del eje de la relación entre decretos de urgencia y leyes (con igual ratio de 0,576 tanto para la variable *mayoría propia* como para *distrito mixto*). La tendencia, por tanto, no es coincidente porque la ubicación en el tercer cuartil expresa un rasgo de *desintensividad* exclusiva de la relación entre decretos de urgencia y decretos legislativos, pero paralelamente es también un rasgo de *intensividad* exclusiva de la relación entre decretos de urgencia y leyes. Por ello es pertinente esclarecer la racionalidad que afecta a la disparidad advertida.

El recurso utilizado en los dos puntos inmediatamente precedentes ayuda a explicar la ausencia de dirección común en las tendencias de intensividad. En efecto, en ambos casos ocurre que, debido al *promedio mensual del número de leyes* aprobadas (15,30 para la variable *mayoría propia*, y 15,74 para *distrito mixto*) el cociente eleva el ratio de la relación con los decretos de urgencia colocando a esta variable en el segundo cuartil en materia de intensividad. De modo complementario y no antagónico la comparativamente más alta cantidad de decretos de urgencia en relación con períodos de ratios más bajos (como los períodos de *unicameralismo* y de *estabilidad*) determina que el ratio entre decretos de urgencia y leyes no se encuentre en una posición más baja.

De modo similar, al comparar el promedio mensual del número de *decretos legislativos* aprobados (3,55 para el período de *mayoría propia*, y 5,49 para el período *distrito mixto*) se establece una base encima del promedio que, al actuar como divisor de cantidades también promedio de decretos legislativos (13,64 mensuales para la variable *mayoría propia*, y 17,98 mensuales para *distrito mixto*) genera resultados que inclinan la posición de ambos períodos en una ubicación comparativamente *más baja* que la que estos mismos períodos registran cuando se compara los decretos de urgencia con las leyes y, por lo tanto, con un grado de desintensividad relativa en relación con la ubicación en el cuartil del espacio de intensividad que le corresponde a la relación de los decretos de urgencia con las leyes.

Más allá de la incongruencia a partir de la base de comparación, sin embargo, si se toman los datos a partir sólo de la relación entre los decretos de urgencia y las leyes el resultado indica que los períodos en los que el gobierno cuenta con mayoría parlamentaria propia coinciden con mayor intensividad de uso de los decretos de urgencia, aún cuando la diferencia respecto

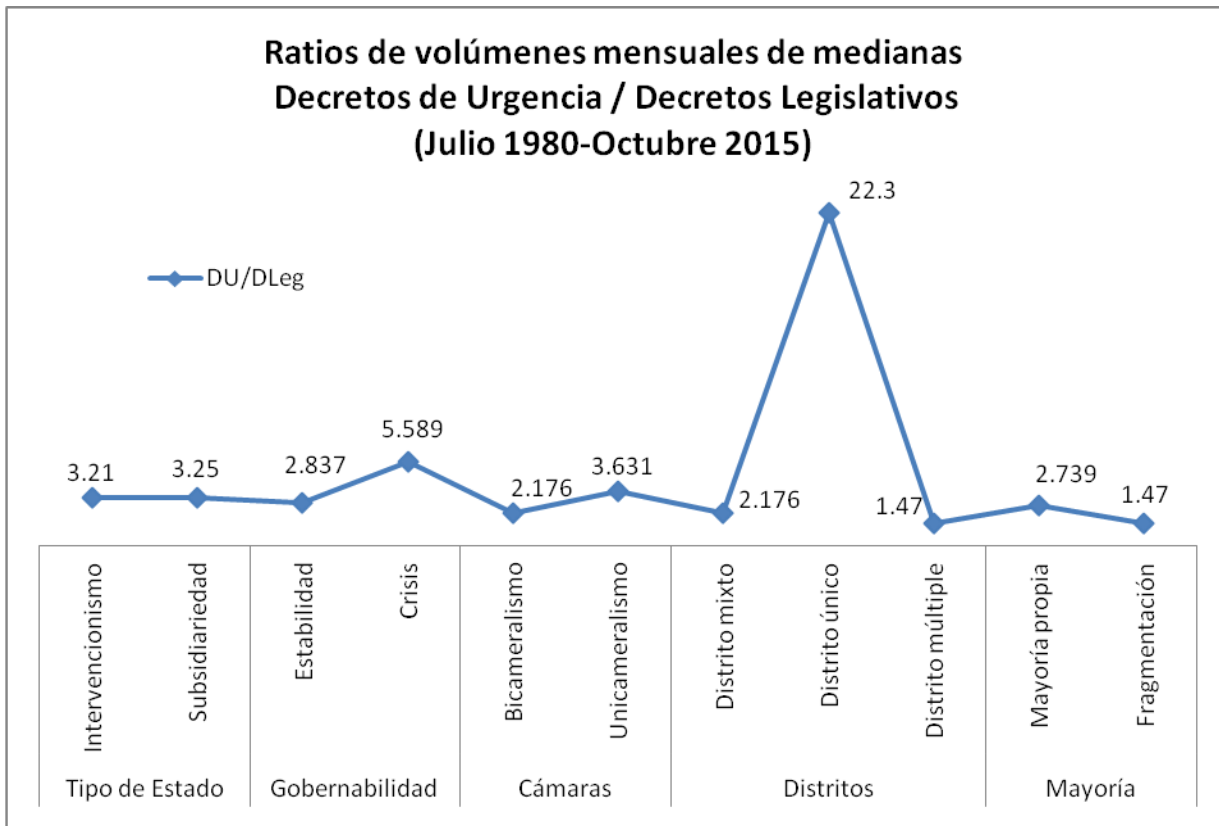
de los casos en los que el gobierno carece de dicha mayoría con un parlamento fragmentado no es lo suficientemente fuerte. Contrariamente, la lectura que debe hacerse del tipo de distrito (mixto) no es posible llegar a una conclusión tan clara, porque existe un tipo de distrito, como es el distrito único, que destaca significativa e inobjetablemente en su capacidad explicativa.

4.3.5 La pobreza explicativa de la categoría tipo de Estado (intervencionismo / subsidiariedad)

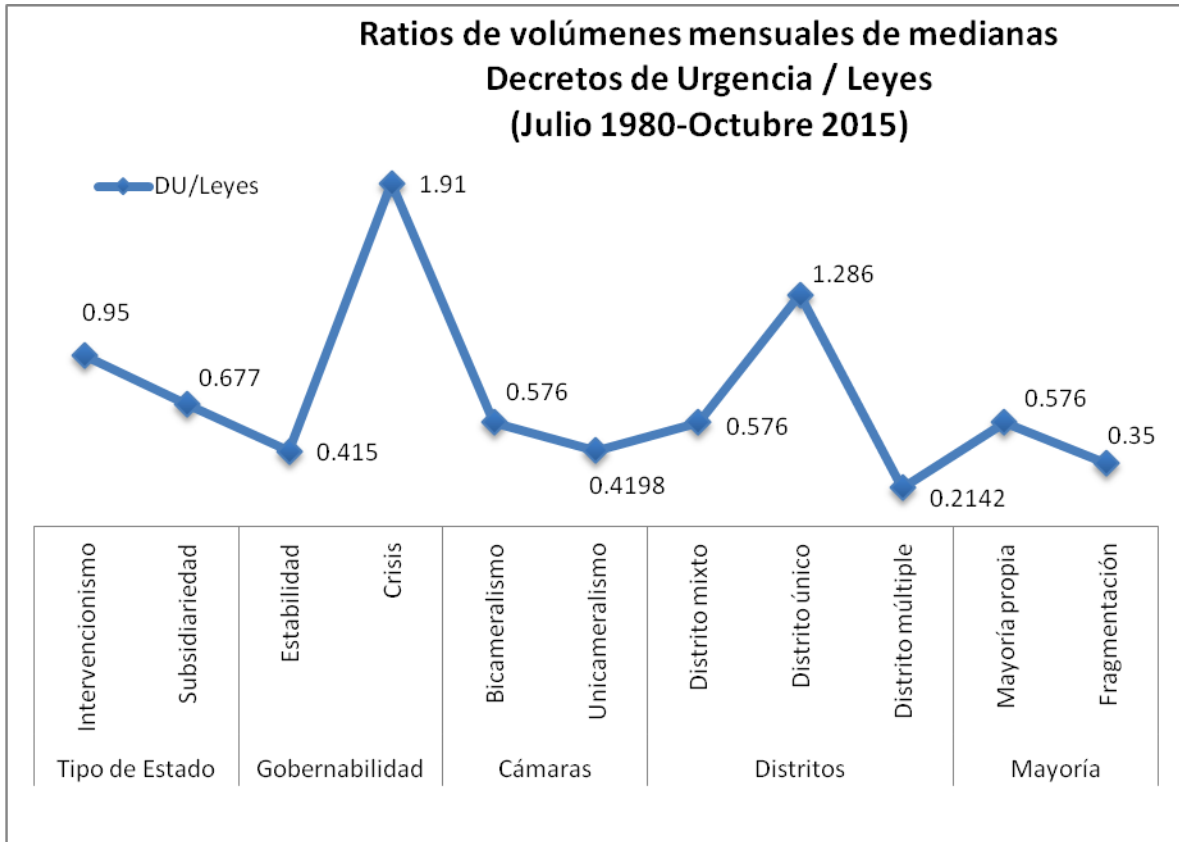
Finalmente, decíamos que una segunda finalidad en la presentación de la clasificación de las variables por cuartiles era explicitar los casos en los que las variables materia de estudio carecen de suficiente capacidad explicativa. Puede, en efecto, advertirse, como por lo demás ya se mencionó al momento en que se examinó los ratios de uso, que la diferencia existente en la categoría de *tipo de Estado* según el carácter *intervencionista* o *subsidiario* es tan baja que debilita, si no acaso carece, de capacidad explicativa.

La diferencia entre los ratios es mínima y por ello *no es posible atribuirle a los períodos de intervencionismo o de subsidiariedad una capacidad lo suficientemente fuerte como para inclinar los posibles sentidos del uso de los decretos de urgencia con mayor o menor intensidad en un período que en otro.*

ANEXO 1



ANEXO 2



ANEXO 3

PRODUCCIÓN NORMATIVA SEGÚN TIPO DE VARIABLE. PERÍODO 1980-2015				
<i>Variable</i>	<i>Leyes</i>	<i>D Legislativos</i>	<i>D de Urgencia</i>	<i># meses</i>
<i>TIPO DE ESTADO</i>				
<i>Intervencionismo</i>	2062	610	1960	120
<i>Subsidiariedad</i>	4324	631	2273	294
<i>TIPO DE GOBERNABILIDAD</i>				
<i>Estabilidad</i>	4730	787	1665	291
<i>Crisis</i>	1665	454	2568	123
<i>RÉGIMEN DE CÁMARAS</i>				
<i>Bicameralidad</i>	2203	769	2517	140
<i>Unicameralidad</i>	4183	472	1716	274
<i>TIPO DE DISTRITO ELECTORAL</i>				
<i>Distrito mixto</i>	2203	769	2517	140
<i>Distrito único</i>	1343	151	1092	103
<i>Distrito múltiple</i>	2840	321	624	171
<i>TIPO DE RELACIÓN GOBIERNO-CONGRESO</i>				
<i>Mayoría propia</i>	3228	748	2877	211
<i>Fragmentación</i>	3158	493	1356	183

ANEXO 4

CÁLCULO DE RATIOS DE MEDIANAS MENSUALES POR TIPO DE ESTADO (28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015)				
TIPO DE ESTADO				
INTERVENCIONISMO				
# Meses	Período	DU	LEY	DLEGIS
	<i>1980-1985</i>	570	1072	348
	<i>1985-1990</i>	1390	990	262
120	MEDIANA	980	1031	305
	MED. MENSUAL	8.17	8.59	2.54
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.951	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		3.213	
SUBSIDIARIEDAD				
	<i>1990-1992</i>	557	141	159
	<i>1993-1995</i>	446	348	20
	<i>1995-2000</i>	471	818	118
	<i>2000-2001</i>	175	177	13
	<i>2001-2006</i>	198	1350	42
	<i>2006-2011</i>	383	924	135
	<i>2011-2015</i>	43	566	144
294	MEDIANA	383	566	118
	MED. MENSUAL	1.30	1.93	0.40
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.677	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		3.246	

ANEXO 5

CÁLCULO DE RATIOS DE MEDIANAS MENSUALES POR TIPO DE GOBERNABILIDAD (28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015)				
TIPO DE GOBERNABILIDAD				
ESTABLE				
# Meses	Período	DU	LEY	DLEGIS
	<i>1980-1985</i>	570	1072	348
	<i>1995-2000</i>	471	818	118
	<i>2001-2006</i>	198	1350	42
	<i>2006-2011</i>	383	924	135
	<i>2011-2015</i>	43	566	144
291	MEDIANA	383	924	135
	MED. MENSUAL	1.32	3.18	0.46
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.415	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		2.837	
CRISIS				
	<i>1985-1990</i>	1390	990	262
	<i>1990-1992</i>	557	141	159
	<i>1993-1995</i>	446	348	20
	<i>2000-2001</i>	175	177	13
123	MEDIANA	501.5	262.5	89.5
	MED. MENSUAL	4.08	2.13	0.73
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		1.910	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		5.603	

ANEXO 6

CÁLCULO DE RATIOS DE MEDIANAS MENSUALES POR RÉGIMEN DE CÁMARAS (28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015)				
RÉGIMEN DE CÁMARAS				
BICAMERALISMO				
# Meses	Período	DU	LEY	DLEGIS
	<i>1980-1985</i>	570	1072	348
	<i>1985-1990</i>	1390	990	262
	<i>1990-1992</i>	557	141	159
140	MEDIANA	570	990	262
	MED. MENSUAL	4.07	7.07	1.87
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.576	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		2.176	
UNICAMERALISMO				
	<i>1993-1995</i>	446	348	20
	<i>1995-2000</i>	471	818	118
	<i>2000-2001</i>	175	177	13
	<i>2001-2006</i>	198	1350	42
	<i>2006-2011</i>	383	924	135
	<i>2011-2015</i>	43	566	144
274	MEDIANA	290.5	692	80
	MED. MENSUAL	1.0602	2.5255	0.2920
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.4198	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		3.631	

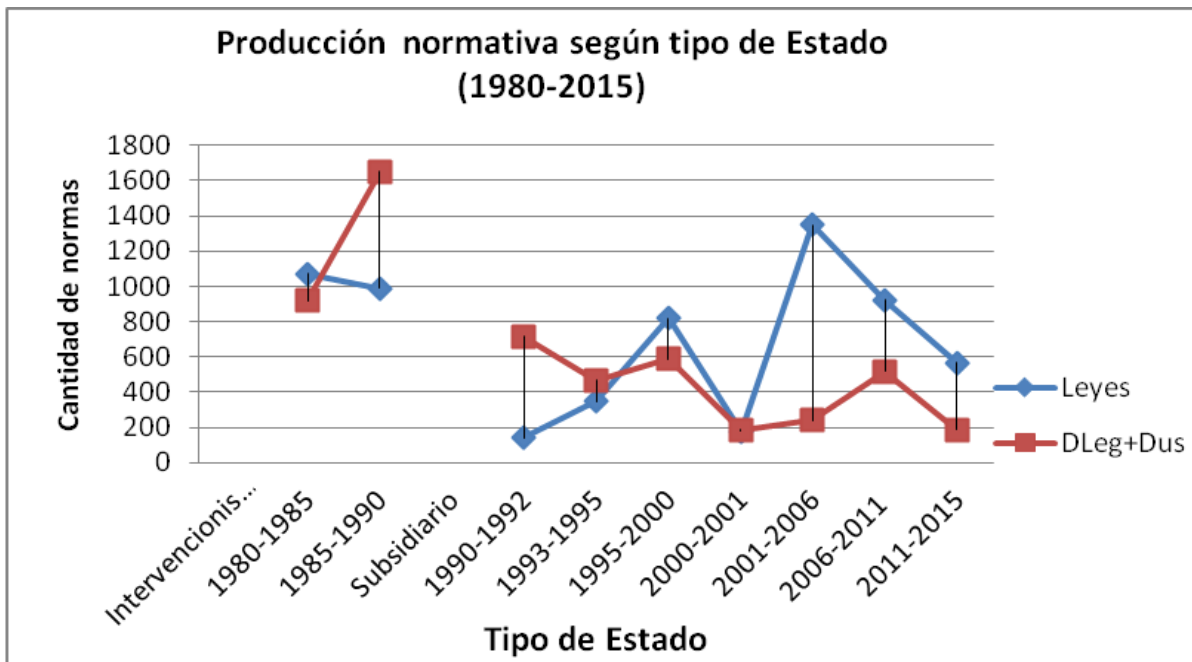
ANEXO 7

CÁLCULO DE RATIOS DE MEDIANAS MENSUALES POR TIPO DE DISTRITO ELECTORAL (28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015)				
TIPO DE DISTRITO ELECTORAL				
DISTRITO MIXTO				
# Meses	Período	DU	LEY	DLEGIS
	<i>1980-1985</i>	570	1072	348
	<i>1985-1990</i>	1390	990	262
	<i>1990-1992</i>	557	141	159
140	MEDIANA	570	990	262
	MED. MENSUAL	4.0714	7.0714	1.8714
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.576	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		2.176	
DISTRITO ÚNICO				
	<i>1993-1995</i>	446	348	20
	<i>1995-2000</i>	471	818	118
	<i>2000-2001</i>	175	177	13
103	MEDIANA	446	348	20
	MED. MENSUAL	4.3301	3.3786	0.1942
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		1.28	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		22.30	
DISTRITO MÚLTIPLE				
	<i>2001-2006</i>	198	1350	42
	<i>2006-2011</i>	383	924	135
	<i>2011-2015</i>	43	566	144
171	MEDIANA	198	924	135
	MED. MENSUAL	1.1579	5.4035	0.7895
RATIO DE MEDIANA MENSUAL				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.21	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		1.47	

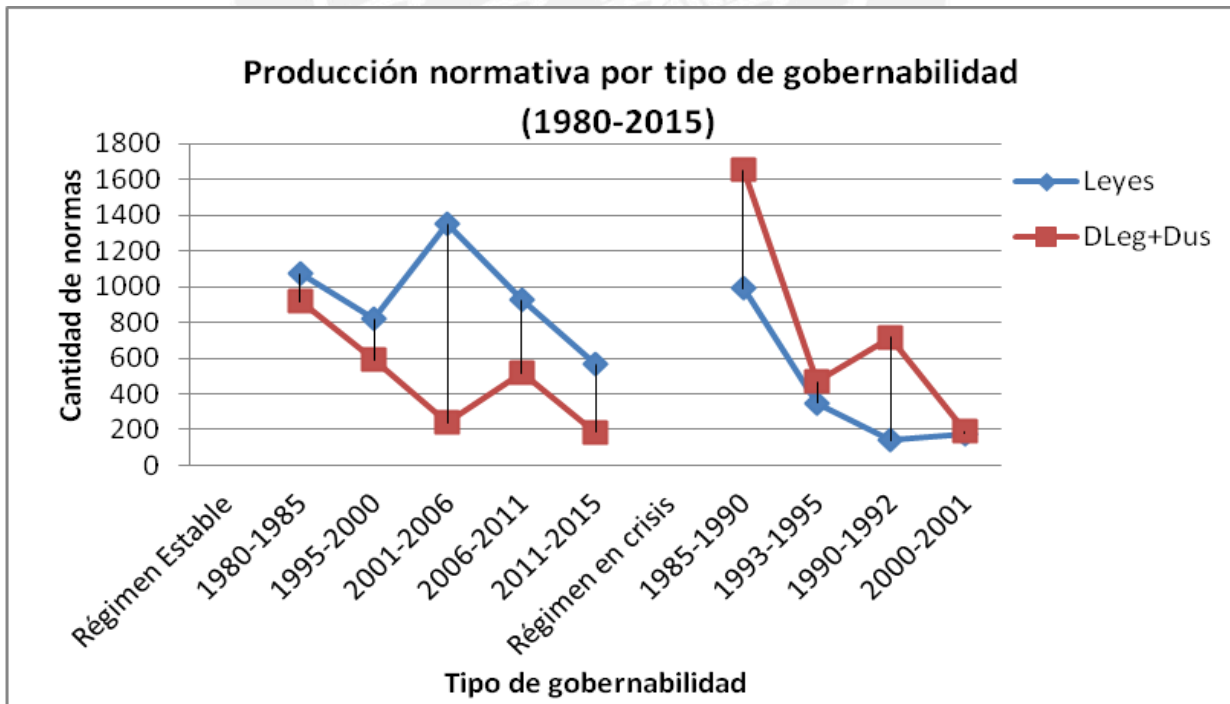
ANEXO 8

CÁLCULO DE RATIOS DE MEDIANAS MENSUALES POR RELACIÓN GOBIERNO-CONGRESO (28 JULIO 1980 – 12 OCTUBRE 2015)				
TIPO DE RELACIÓN GOBIERNO-CONGRESO				
MAYORÍA PROPIA				
# meses	Período	DU	LEY	DLEGIS
	<i>1980-1985</i>	570	1072	348
	<i>1985-1990</i>	1390	990	262
	<i>1993-1995</i>	446	348	20
	<i>1995-2000</i>	471	818	118
211	MEDIANA	520.5	904	190
	MED. MENSUAL	2.4668	4.2844	0.9005
<i>RATIO DE MEDIANA MENSUAL</i>				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.576	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		2.739	
FRAGMENTACIÓN				
	<i>1990-1992</i>	557	141	159
	<i>2000-2001</i>	175	177	13
	<i>2001-2006</i>	198	1350	42
	<i>2006-2011</i>	383	924	135
	<i>2011-2015</i>	43	566	144
203	MEDIANA	198	566	135
	MED. MENSUAL	0.9754	2.7882	0.6650
<i>RATIO DE MEDIANA MENSUAL</i>				
	<i>Ratio DU / Ley</i>		0.35	
	<i>Ratio DU / D. Legislativo</i>		1.47	

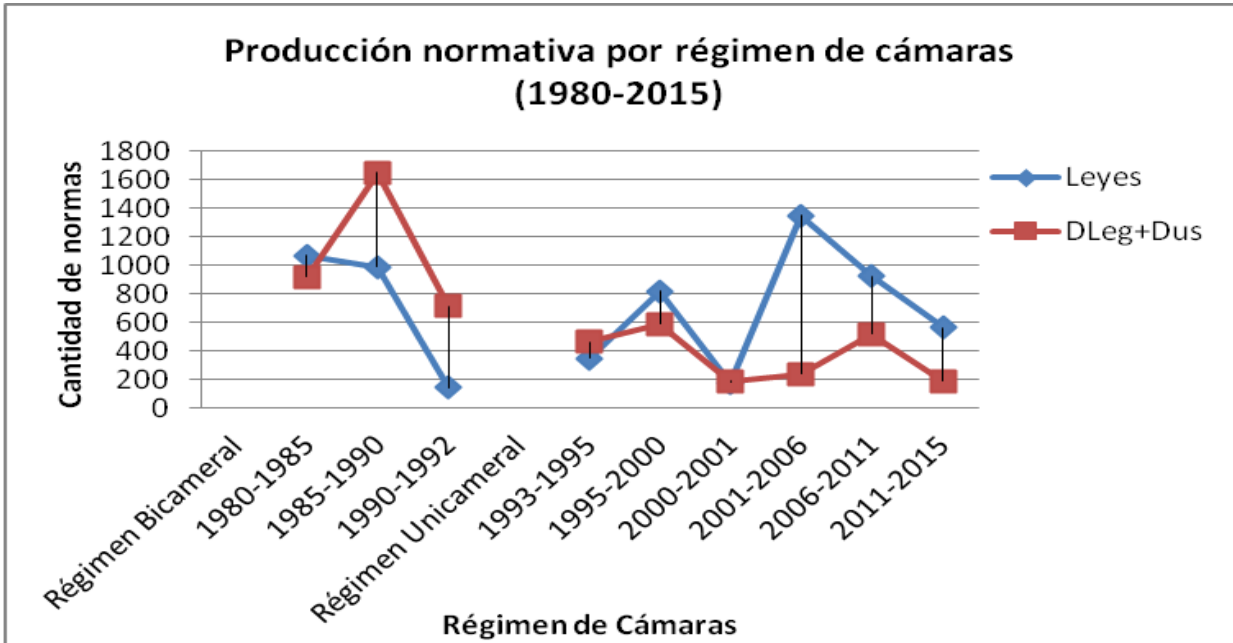
ANEXO 9



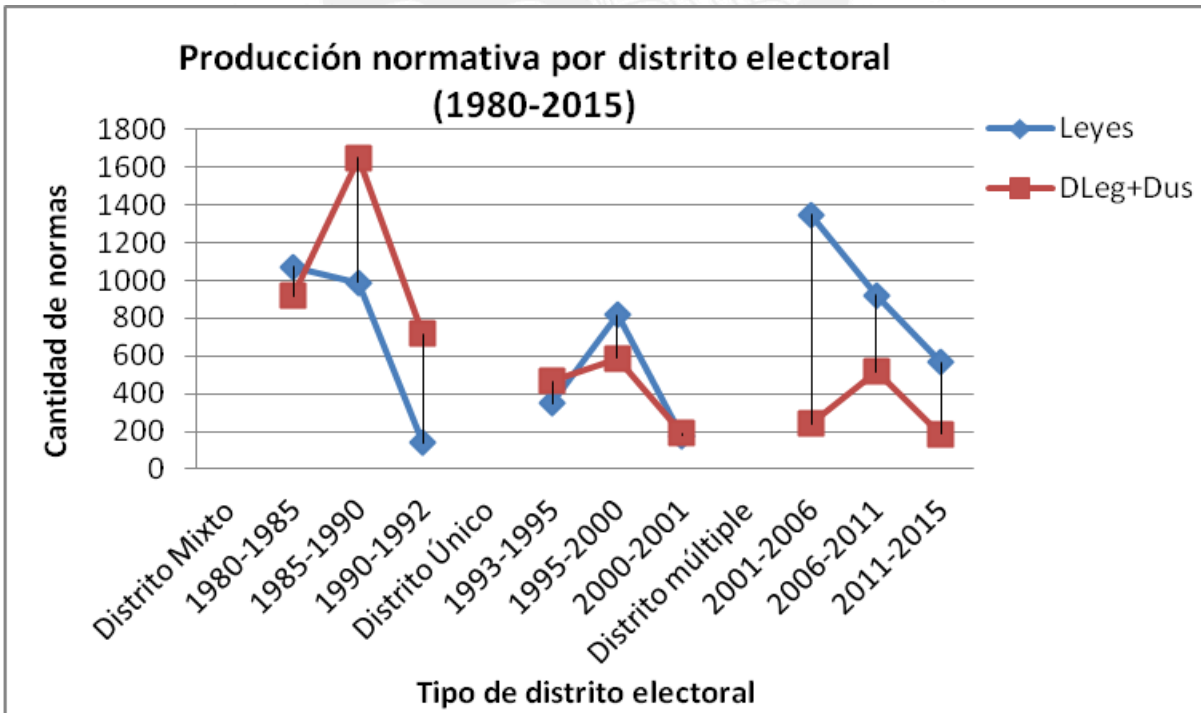
ANEXO 10



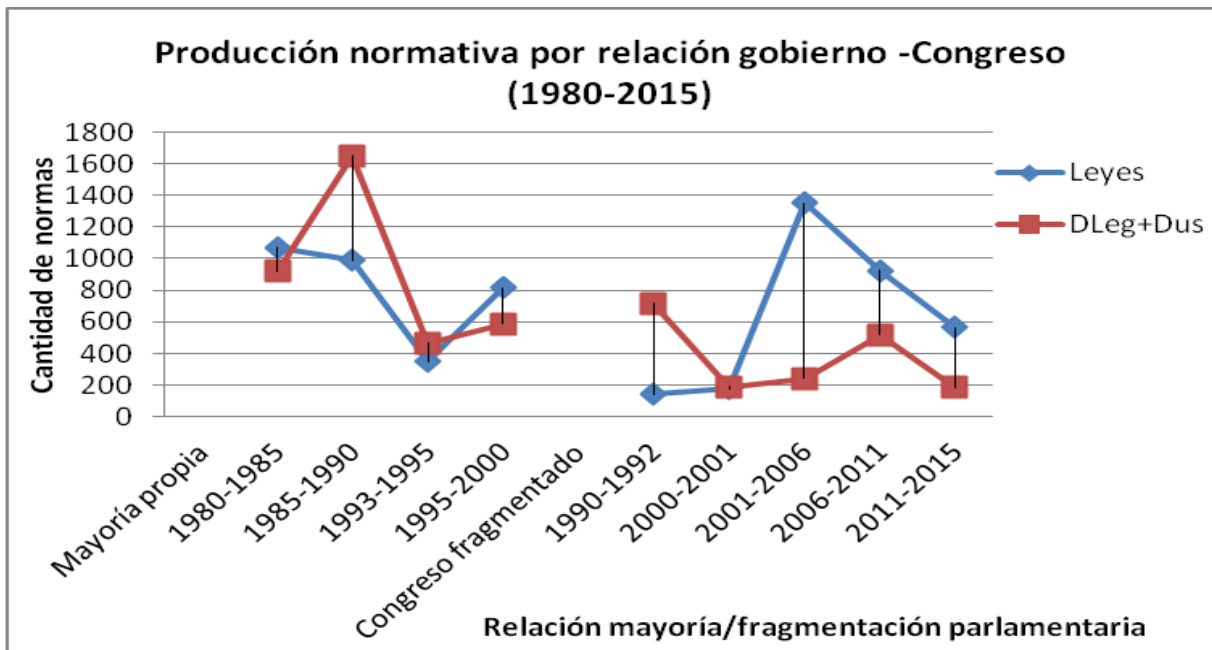
ANEXO 11



ANEXO 12



ANEXO 13



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

But if we wish to remain human, then there is only one way. The way into the open society. We must go on into the unknown, the uncertain and insecure, using what reason we may have to plan as well as we can for both security and freedom.

The open society and its enemies; Karl R. POPPER

ARISTÓTELES decía en el libro IV de su *Política* (*Πολιτικῶν*, Δ, 1266a1-2, y 1289b1) que la tiranía es el peor de los regímenes y la democracia la desviación políticamente menos dañina. Es en las sociedades democráticas en las que el ciudadano protagoniza libremente la conducción de su destino mediante la participación política y la elección de quienes en su representación ejercitan el poder del Estado y del gobierno. La información acopiada en los capítulos precedentes constituye una experiencia de desempolvamiento de una realidad que ha pretendido observarse desde una perspectiva previamente desatendida, con la idea de aportar en la aclaración de sentidos entre ambivalentes y esquivos. En esa pretensión se ha procurado utilizar un lente de aumento respecto a una manera distinta, entre tantas otras perspectivas de estudio, para explicar y comprender materias en las que no se ha sospechado compromiso ni anidamiento de núcleos contrarios a los principios democráticos y, por lo tanto, también a la libertad del ciudadano que es miembro de una sociedad democrática.

Decíamos al inicio de esta investigación que el grado en que el peligro o amenaza de desbordes presidenciales con el uso de la facultad de dictar decretos de urgencia equivalieran a la negación del principio de organización democrática del poder podría ser una consecuencia posible a la que se llegue luego de concluida esta investigación. El desarrollo de la investigación ha permitido generar algunos datos que pueden tener utilidad en la dirección postulada, pues se ha logrado comprobar que, aunque negándose en algunos casos el sentido de las hipótesis formuladas en este trabajo, en ningún caso son abiertamente indiferentes los tipos de

situaciones analizadas (intervencionismo/subsidiariedad, o estabilidad/cambio político-económico) ni tampoco los distintos tipos de arreglos normativos (régimen de cámaras, distrito electoral o relación gobierno/mayoría parlamentaria) en relación con la mayor o menor intensidad de uso de los decretos de urgencia por el gobierno. El único caso en el que la indiferencia muestra un caso de irrelevancia digna de mención es en el comportamiento de los períodos de intervencionismo/subsidiariedad.

No se ha pretendido, ni ha sido materia de este ejercicio, analizar el contenido material de ninguna de las normas que integran el cuerpo de acciones legislativas del Congreso y del gobierno. La casuística ni el análisis de los alcances de las mismas ha sido expresamente excluido de este trabajo, porque el objeto que se debía examinar era el modo en el que distintos contextos sean históricos o institucionales puede explicar la mayor o menor intensidad en la concentración de poder que existe.

El criterio que sirvió de premisa a esta exploración es que a los regímenes políticos que establecen como finalidad (*telos*) de la convivencia colectiva formas democráticas de organización les es exigible minimizar las posibilidades de concentración de poder que amenacen la naturaleza y las formas de operación democrática del Estado y de la sociedad ⁽¹⁰⁰⁾. No obstante la natural tentación de incurrir en un tipo de análisis hermenéutico del régimen y de los matices históricos en la que la realidad constitucional es pródiga, la óptica de este ejercicio se concentra en la base lógica de un modelo ideal, del que se desprende y al que se

¹⁰⁰ Es necesario no perder de vista que, no obstante la tentación que potencialmente existió de usar este espacio y oportunidad para verificar si, en efecto, con todos, o con alguno cualquiera, de los decretos de urgencia que forman parte del corpus normativo abarcado, se vulneran derechos y libertades ciudadanas, o si hay o no experiencias o manifestaciones concretas de afectación de las libertades y derechos ciudadanos, más allá del tipo de vulneración que sí existe con el solo y nudo hecho de la concentración del poder a través de la asignación o apropiación de potestades normativas que, en rigor, debieran quedar mejor distribuidas entre los órganos estatales, la perseverancia en el enfoque me ha permitido mantener la consistencia con el objetivo de este ejercicio. A pesar de dicha tentación se ha evitado el riesgo del desborde, el mismo que, en todo caso, corresponde metodológicamente reservarlo a otro espacio de investigación. No se ha procurado verificar, por lo tanto, y ha sido expresamente excluido de los alcances de esta investigación, en qué medida el contenido de cualesquiera normas dictadas durante el período bajo estudio constituyen alguna forma específica de afectación de los derechos o de las libertades ciudadanas. Ello habría significado distraer el ámbito de la investigación que se presenta como aporte en los estudios sobre las consecuencias que el diseño (y, en consecuencia, el ejercicio efectivo) de los regímenes políticos tiene en la aspiración de contar con modos estatal, social y políticamente más afines y consistentes con la finalidad y valores democráticos.

imputa como ventaja principal la declaración que la concentración de poder es antagónica a la finalidad y a la axiología democrática. Es en consecuencia con dicha óptica que deba advertirse en el enfoque una reflexión comparativamente más rígida que la que suele encontrarse en el estilo hermenéutico con el que la doctrina trata los contenidos normativos. Sin negar la validez plena de la hermenéutica como disciplina jurídica, el esfuerzo en este trabajo ha sido apartarse de la interpretación matizada de los textos normativos para exigir congruencia en la declaración de un principio de organización política y estatal como es la proscripción de modos de concentración del poder que aligeran el talante democrático de la sociedad y del Estado.

En consecuencia, y como se precisa en el siguiente acápite, es posible apreciar que, según la situación política o el arreglo organizacional en los distintos períodos históricos estudiados, sí hay variaciones (incrementales, o decrementales) en la dirección a la que apunta el uso de los decretos de urgencia por el gobierno. En consecuencia con la racionalidad planteada en el marco teórico de esta tesis, de esa misma direccionalidad se deduce, a título provisionalmente conclusivo, la mayor o menor vulnerabilidad en la calidad democrática del régimen político a partir de las tendencias mostradas con los datos obtenidos.

5.1 El patrón de tendencias en los usos contextuales de los decretos de urgencia

El conjunto de datos asociados a las variables examinadas permite advertir ciertas tendencias inconfundibles de uso de los decretos de urgencia que habilitan la percepción de algunas lecciones que no debieran desaprovecharse. En este acápite se explicitan los aspectos conclusivos más saltantes del estudio realizado, cuyas consecuencias sería conveniente tener presentes en relación, tanto con las consecuencias del diseño de las instituciones en materia de posibilidades de mayor o de menor concentración de poder por el gobierno, como con las expectativas de impacto que es posible anticipar a la luz de las experiencias históricas derivadas de la tendencia en el uso comprobado o evidenciado de las posibilidades o atribuciones normativas del gobierno.

La **primera consecuencia** es la tendencia innegable, y naturalmente esperable, de que los *períodos de crisis* muestran una tendencia uniforme también al mayor uso de los decretos de urgencia, independientemente de que se compare su patrón de uso con decretos legislativos o con leyes, y ello va asociado, por oposición, a menores (pero no insignificantes) usos de los decretos de urgencia en períodos de *estabilidad* política o económica. El corolario de esta primera e importante consecuencia es la que refuerza la necesidad de no descuidar la relación que pueda advertirse en el uso de los decretos de urgencia en contextos que no necesariamente puedan ser parte de un período históricamente calificable como un período de crisis política o económica.

La **segunda consecuencia** notable, en el contexto indicado en el párrafo anterior, es que existen patrones comunes especialmente inconfundibles, como la relación existente entre el *distrito único* y el mayor uso de los decretos de urgencia, sea que se compare su uso con los decretos legislativos como con las leyes. Luego de la asociación advertida en el plano del distrito único, y bajo la misma categoría, se ha detectado que en un segundo orden son los períodos de *distrito mixto* (que en el período histórico estudiado coincide con el período de bicameralidad) en los que se nota mayor uso de los decretos de urgencia que en los períodos de *distrito múltiple*. Precisamente son los períodos de distrito múltiple en los que se advierten los niveles más bajos de uso de los decretos de urgencia.

Una **tercera consecuencia** importante es que son más favorables al uso de los decretos de urgencia los períodos en los que el gobierno tiene *mayoría propia* en el Congreso y, contrariamente, los períodos con mayor *fragmentación* en los que menor uso se da de los decretos de urgencia.

La **cuarta consecuencia** que es posible derivar del estudio realizado es que existe alguna evidencia de tendencias al mayor uso de los decretos de urgencia cuando el régimen de Cámaras es *bicameral*, pero sólo y únicamente cuando se mide el uso de los decretos de urgencia en relación con la cantidad de leyes aprobadas por el Congreso. La evidencia en sentido contrario cuando se contrasta el uso de los decretos de urgencia con los decretos legislativos no permite afirmar de manera concluyente o contundente que, ciertamente, no hay lugar a

duda que el bicameralismo favoreciera el mayor uso de los decretos de urgencia. La evidencia recogida muestra, en efecto, que hay mayor uso de los decretos de urgencia en *períodos unicamerales* cuando se mide dicho uso con los decretos legislativos ⁽¹⁰¹⁾.

En último término, y como **quinta consecuencia**, cabe mencionar que, si bien existe una tendencia al mayor uso de decretos de urgencia durante períodos de *intervencionismo* que de *subsidiariedad*, lo cual formó parte de los supuestos de la investigación que quedarían así confirmados. Esa tendencia no es uniforme en el contexto del contraste de los decretos de urgencia con los decretos legislativos. Sí existen indicios visibles de que se tienda a usar más los primeros que las leyes, pero esa tendencia no es uniforme cuando la comparación se realiza con los decretos legislativos (en cuyo caso la tendencia contraria debe relativizarse en razón a la estrecha proximidad entre uno y otro ratio). En el cuadro resumen siguiente se consigna la relación de hipótesis probadas y contradichas de conformidad con los datos y la evidencia recogida en el capítulo IV.

CUADRO 22

RESUMEN DE HIPÓTESIS VALIDADAS EN LOS HALLAZGOS ENCONTRADOS

EJE REFERENCIAL	RESULTADOS	FORMALIZACIÓN DEL RESULTADO
<i>Intervencionismo /subsidiariedad</i>	La evidencia <i>contradice parcialmente la hipótesis 1</i> , según la cual se esperaba que el <i>intervencionismo</i> estuviera definitiva e incuestionablemente asociado a mayor intensidad en el uso de los decretos de urgencia y, por lo mismo, como corolario, que la mayor concentración de poder y la menor protección de la libertad ciudadana	$R_{In} := \sim \{i [KoP (lg)] \wedge < [p(li)]\}$

¹⁰¹ La incongruencia en uno y otro modo de comparación medida es consecuencia del tipo de relación existente. La comparación de los decretos de urgencia con las leyes define la actividad normativa del gobierno respecto del estándar normativo regular del órgano preeminentemente legislativo del Estado. La mayor o menor actividad normativa del gobierno expresa la preferencia por el uso discrecional de los decretos de urgencia como herramienta privativa del gobierno frente a la diversidad de contextos históricos por los que atraviesa el país. No es posible aislar ni controlar de manera exclusiva la preferencia por los decretos de urgencia con independencia a las circunstancias que afectan el devenir político o económico de la sociedad en los procesos históricos.

En el caso del contraste en el uso de los decretos de urgencia con los decretos legislativos el criterio de medición es entre dos posibles instrumentos normativos disponibles para el gobierno, de manera que el carácter discrecional sobre la conveniencia entre optar por uno u otro es menor, porque recurrir a los decretos legislativos no implica que el uso dependa de la sola voluntad del gobierno. De manera tal que, la contradicción en distintos y opuestos sentidos permite también advertir que la comparación con las leyes revela con mayor claridad la disposición discrecional del gobierno para ejercitar una competencia que incide con mayor contundencia lógica en la concentración de poder.

	<p>fuera de la mano con el mayor uso de decretos de urgencia durante etapas de intervencionismo.</p> <p>Sí hay evidencia de mayor concentración cuando se contrasta la relación con las <i>leyes</i>, pero no la hay respecto de los <i>decretos legislativos</i>.</p>	
Estabilidad /cambio	<p><i>La hipótesis 2 ha sido probada.</i> Es correcto afirmar que en los períodos de crisis el gobierno produce comparativamente mayor cantidad de decretos de urgencia en relación con la cantidad de <i>leyes</i> o de <i>decretos legislativos</i>.</p> <p>En períodos de crisis política o económica los decretos de urgencia son herramientas cuyo propósito es habilitar normativamente al Estado a reaccionar discrecionalmente cuando ante situaciones extraordinarias, excepcionales, imprevistas y urgentes.</p>	$P_C := i [KoP (lg)] \wedge < [p(li)]$
Bicameralidad /unicameralidad	<p>Según lo anticipa la hipótesis 3, al relacionar los <i>decretos de urgencia</i> con las <i>leyes</i> la producción de decretos de urgencia es comparativamente superior durante la vigencia del régimen <i>bicameral</i> que durante la vigencia del régimen <i>unicameral</i>.</p> <p>Negando y contradiciendo la hipótesis 3, <i>en períodos de unicameralidad el gobierno tiene una actividad más intensiva en la producción de decretos de urgencia</i>, en comparación con la que tiene en la producción de <i>decretos legislativos</i>.</p> <p><i>Durante los períodos de unicameralismo se verifica mayor intensidad en la concentración de poder legislativo por el gobierno</i> y, por lo mismo, existe mayor riesgo de afectación de la libertad del ciudadano.</p> <p>Como en el caso de las variables intervencionismo/subsidiariedad la evidencia también <i>contradice, aunque parcialmente, la hipótesis 3</i>.</p>	$B ::= \sim \{ i [KoP (lg)] \wedge < [p(li)] \}$
Distrito electoral	<p>Los datos recogidos en la comparación entre decretos de urgencia y leyes así como entre decretos de urgencia y decretos legislativos, pone en primer orden de intensidad los períodos con <i>distrito único</i>, en segundo lugar a los períodos con <i>distrito mixto</i>, y en último a los períodos con <i>distrito múltiple</i>.</p> <p>Por lo tanto, el sesgo hacia la mayor concentración de poder legislativo por el gobierno, así como de mayor riesgo y amenaza respecto de la libertad ciudadana se genera en ese mismo orden.</p>	$Ud ::= i G_{f(lg)} \Rightarrow \{ [KoP (lg)] \wedge < [p(li)] \}$
Mayoría propia /fragmentación parlamentaria	<p><i>La hipótesis 5 ha sido probada.</i></p> <p>En los períodos en los que el gobierno tiene <i>mayoría propia</i> en el Congreso existe <i>producción más intensiva de decretos de urgencia</i> que cuando la fragmentación parlamentaria no le reconoce mayoría propia suficiente al gobierno.</p>	$MaP_G ::= i G_{f(lg)} \Rightarrow \{ [KoP (lg)] \wedge < [p(li)] \}$

En concordancia con el marco conceptual presentado en el desarrollo de este ejercicio, los modos en los que la intensidad de la concentración del poder legislativo por el gobierno tiende a aumentar representan una amenaza que expone la vulnerabilidad del régimen político, porque

afecta la finalidad y valores políticos que definen al Estado y sociedad democráticos. El mayor grado de concentración del poder aumenta el grado de incompatibilidad y configura una situación de contradicción lógica con las premisas y principios constitucionales. Por lo tanto es necesario reparar en los contextos que estructuran condiciones de peligro para la afirmación de la calidad democrática del régimen político peruano. En el cuadro 23 pueden apreciarse las condiciones deducibles de la protección del carácter democrático en el uso del poder, así como del marco que optimiza las condiciones en las que la libertad ciudadana cuenta con mayor protección.

CUADRO 23

RASGOS ESTRUCTURALMENTE COMPROMETIDOS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL GOBIERNO	
<i>Condición del titular</i>	El gobierno debe tener facultades legislativas restringidas en comparación con las que actualmente dispone en su beneficio el texto constitucional.
<i>Condiciones que comprometen funcionalmente la protección de la libertad</i>	El Congreso tiene que proceder con oportunidad a examinar formal y sustantivamente los modos y contenidos de las normas adoptadas por el gobierno a través de la facultad legislativa que utiliza.
<i>Peso de los riesgos advertidos según situaciones o arreglos institucionales</i>	El riesgo más grande de afectación de la libertad ciudadana por concentración del poder legislativo en el gobierno ocurre en circunstancias de períodos de crisis, inestabilidad o cambio político o económico. De modo similar el riesgo es tangible cuando el Congreso es elegido en distrito único, y cuando el gobierno tiene mayoría parlamentaria propia en el Congreso. Menor certidumbre de riesgo se genera en situaciones de bicameralidad, aunque exista algo mayor riesgo que en períodos unicamerales. Existe un riesgo menor, aunque poco diferenciable, en situaciones de intervencionismo o de subsidiariedad.
<i>Acción esperada del agente de control</i>	Emisión de reportes parlamentarios dentro de plazo. Previsión presuntiva de derogación de los decretos de urgencia por omisión funcional o silencio del control parlamentario.
<i>Ámbito del ejercicio legislativo</i>	Es contrario al principio de concentración del poder el ejercicio discrecionalmente extensivo de la facultad de dictar decretos de urgencia, y es un acto de transgresión a dicho principio que no se ejercite control sobre la potestad discrecional del poder ejecutivo. La libertad ciudadana queda desprotegida si el ámbito de ejercicio del poder legislativo por el poder ejecutivo no cumple las dos condiciones anteriores.

5.2 Los pasos de próximas verificaciones y ajustes

La formulación de las hipótesis tiene la propiedad de conferir una direccionalidad determinada a la investigación. En este caso la base de la exploración realizada ha tenido diversos supuestos que, naturalmente, han inclinado la orientación de la observación y de los resultados. Conceptuar y definir en qué consiste un régimen estable, intervencionista, inestable o subsidiario, por ejemplo, y clasificar dentro de cada una de estas categorías a los distintos períodos constitucionales incluidos en el marco temporal esta investigación, puede representar alteraciones importantes sobre la medición de los usos normativos por el poder ejecutivo, porque la inclusión o exclusión de la producción normativa en momentos puntuales de la historia trae irremediabilmente una agrupación de resultados empíricos distintos y, en consecuencia, tendencias más o menos significativamente marcadas.

La clasificación planteada ha sido razonada según la preferencia singular del autor a partir de la intuición que marca y afina la experiencia, y de las observaciones parciales que los fenómenos analizados acaecieron bajo su juicio personal. La doctrina y los enjundiosos estudios académicos sobre la periodificación propuesta pueden coincidir o diferir, pero su alcance, peso, o número, no niegan ni invalidan la reflexión que este ejercicio recoge, en la medida que se trata de la actividad elaborada a partir de la experiencia y que se ha procurado razonar y dejar anotado el sustento que avala la taxonomía propuesta.

Otro aspecto importante que es posible deducir de la investigación ejecutada es que quedan zonas imprecisas que conviene aclarar en estudios posteriores. Uno de los más trascendentes es la determinación del peso específico propio que cada factor analizado tiene como variable que permita explicar la intensidad diferencial en el mayor o menor uso de los decretos de urgencia. A lo que se aspira es a conocer cuál es la fórmula integral que define la gravitación singular de cada variable analizada en un contexto en el que concurren todas en el mismo período de análisis (1980-2015). Estos extremos no han sido parte de los objetivos ni del enfoque de este estudio, que se ha mantenido en una dimensión en la que los distintos ejes han sido tratados

estáticamente, como si no se produjeran yuxtaposiciones ni interacción, en los mismos momentos históricos, entre ellos. La realidad escapa al propósito analítico y abstracto de este esfuerzo, pero la acumulación de datos que posteriormente se lleve a cabo seguramente mejorará la calidad de la comprensión de la racionalidad detrás del uso de los decretos de urgencia por el gobierno.

Además, queda por precisar, igualmente, si el instrumento de contraste instrumentalmente más apropiado para medir mejor la concentración de poder legislativo en el gobierno son las *leyes* o los *decretos legislativos*. En ambos casos se generan beneficios informativos a partir de la naturaleza en que se basa el uso de una y otra especie normativa. Con el contraste con las *leyes* se gana la comparación respecto del titular preeminente de la potestad normativa que es el Congreso, pero el contraste con los decretos legislativos informa sobre la opción que tiene el propio titular excepcional de la potestad normativa que es el gobierno sobre la vías que prefiere utilizar (con la obvia restricción de los límites temáticos que fija la Constitución para el uso de una y otra alternativa normativa).

La metodología utilizada en este ejercicio se ha valido complementariamente de ambas comparaciones con el objeto de contar con la información y el más amplio panorama posibles. De ahí que, como ocurre con todo esfuerzo de agregación de conocimiento, este mismo ejercicio tenga carácter preliminar o provisional y haya procurado ensayar ambas líneas de acopio de información, manteniendo consciencia de las limitaciones que el uso de ambos medios de acopio y análisis ocasionan y causan en el desarrollo del ejercicio. Queda en consecuencia pendiente de definir con precisión qué es lo que expresan específicamente las diferencias cuando se compara una unidad de decretos de urgencia con otra que sea una ley o un decreto legislativo.

5.3 Ajustes plausibles dentro de la lógica del régimen de gobierno vigente

No es, ni ha sido objeto de esta tarea, evaluar los medios, modos o maneras alternativos de remediar específicamente los riesgos, amenazas o deficiencias que las tendencias de

concentración muestran. Sin embargo, de manera que la experiencia no pase sin aprovechar el espacio en el que cabe revisar oportunidades de ajuste en el diseño de la estructura institucional en el régimen de gobierno, parece conveniente tomar noticia de los signos que el estudio de la realidad examinada presentan y muestran de forma que los riesgos, amenazas o peligros que pueden afectar el régimen político sean susceptibles de prevención y control.

En el cuadro 24 que sigue se presentan algunas situaciones de riesgo cuya prevención permite diseñar medidas de prevención con las cuales es posible evitarlas o, cuando menos, reducirlas o minimizarlas, con el propósito de mejorar la calidad del régimen político y gestionar mejor el carácter democrático de las premisas institucionales en las que éste se sustenta.

CUADRO 24

MEDIDAS DE OPTIMIZACIÓN PARA EL USO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA	
<i>RIESGO</i>	<i>AJUSTE</i>
Ausencia de compromiso corporativo del gobierno, por acaparamiento personal de la autoridad presidencial	La aprobación de todo decreto de urgencia requiere el voto unánime del Consejo de Ministros
Prevención inexistente de alerta al régimen representativo sobre emergencias que requieren adoptar medidas excepcionales	Comunicación al Congreso de la decisión de dictar el decreto de urgencia antes de que el mismo se publique en el diario oficial
Inadecuado alineamiento de la naturaleza temporal de los efectos que regulan las medidas de urgencia	Vigencia del decreto de urgencia por un período no mayor a 6 meses desde la fecha de su vigencia
Débil e inoportuno control parlamentario sobre regularidad en el uso de decretos de urgencia por ineficiencia de incentivos de los operadores	Presunción de silencio parlamentario negativo de modo que si el Congreso no concluye el proceso de control en el plazo de 30 días naturales se presume la derogación del decreto de urgencia

Las situaciones consignadas en el cuadro anterior están referidas de manera específica a las condiciones normativas generales que afectan contextualmente el uso de los decretos de urgencia. Si bien su mención e inclusión no se deduce ni sustenta en el objeto explorado en este estudio, presentarlas obedece a una observación que no pasa desapercibida cuando se reconocen los mecanismos utilizados para los usos y control sobre el ejercicio de la potestad normativa del Presidente de la República.

El propósito del cuadro 24 es plantear medidas con las cuales los vacíos y deficiencias que facilitan formas de concentración de poder queden circunscritos. Acotar las oportunidades de uso excesivo, mediante restricciones impuestas al mecanismo vigente para dictar decretos de urgencia, puede no anular la tendencia primaria al abuso del poder legislativo por el gobierno, ni el desinterés o negligencia parlamentaria en el control efectivo sobre el exceso gubernamental, pero sí dificultar las condiciones en las que la tentación del abuso se produzca. Puede que existan más situaciones que las recogidas y también otro tipo de ajustes para reducir los riesgos y mejorar así la calidad democrática del régimen político relacionadas con la regulación del uso de los decretos de urgencia, pero las recogidas en el cuadro 24 parecen tener un carácter básica y estructuralmente comprensivo con las cuales afectar de modo decisivo deficiencias de uso y funcionamiento en el ejercicio del poder a cargo del gobierno y del Congreso.

5.4 Los hallazgos y la revaloración del régimen político peruano

Está fuera de discusión que el régimen político peruano funciona según la pauta presidencial, a pesar del diseño formalmente híbrido que lo caracteriza. El modelo obedece a un régimen formalmente parlamentarizado, de ahí la clasificación que se utiliza en esta exploración. Haber mostrado cómo se da la agregación de poder legislativo en diversidad de contextos políticos y bajo diferentes arreglos normativo-institucionales deja ver cómo los operadores usan, y otros dejan usar, las reglas de manera que en último término se prefiere que el ejercicio del poder legislativo gravite en el gobierno. Así lo había observado Manuel Vicente VILLARÁN hace un siglo y así parece haber continuado sin mayor matiz en nuestra historia política.

Es por la misma razón que existe una predisposición efectiva hacia la concentración en el uso del poder por el gobierno que resulta de singular y reiterada relevancia la exigencia de ajustar los desempeños y también el modelo de manera que la brecha entre la finalidad declarada y los usos efectivos se minimice y reduzca. No porque deba conceptuarse la relación entre el Congreso y el gobierno con una dinámica maniquea en la que sólo uno de los dos le corresponda una identidad angelical y al otro la demoníaca, sino porque es necesario distribuir

las responsabilidades de manera que quede bajo la adecuada salvaguarda la protección de los valores democráticos que justifican la existencia del Estado en nuestra sociedad.

Ha sido en razón a que el objeto de estudio en este ejercicio ha sido la actividad normativa del gobierno que la metodología y las herramientas han sido orientadas a la explicación de los efectos de los usos que realiza de la potestad que le reconoce la Constitución. No porque represente menoscabo alguno en la condición democrática del gobierno, ni porque se presuponga que la posición del Congreso sea coto inmune para excesos y lesión en los valores democráticos, los que incuestionablemente existen. En efecto, democracia y gobernabilidad, representación y eficiencia en la gestión pública son dos dimensiones que interactúan a partir de la complementariedad, y sólo cuando se invoca uno de las dos en detrimento de la otra se producen desequilibrios, distorsiones y asimetrías cuya consecuencia es el la operación defectuosa del modelo.

Al concluir esta investigación resurge nuevamente la incógnita política inicial, ¿cuánta concentración del poder es necesaria para asegurar la gobernabilidad y la atención eficiente de las necesidades de nuestro pueblo y, paralelamente, cuánta separación de poderes es necesaria para que el ejercicio del poder del Estado sea democrático?. Los dos extremos son indispensables. Lo que deben evitarse son las polarizaciones del modelo de forma que no ocurra que en nombre de uno de los factores el otro no cumpla el papel que le corresponde. En esta investigación el esfuerzo ha consistido en mirar la interacción desde la perspectiva de los valores democráticos, sin negar que la mirada de la gobernabilidad o de la eficiencia en la gestión sean legítimos y válidos puntos de partida para examinar la misma materia que ha sido escudriñada en este trabajo.

En suma, cabe afirmar que, dentro de la perspectiva del análisis realizado, es conveniente diseñar ajustes que optimicen la calidad democrática y que prevengan excesos en el manejo desequilibrado del modelo y del régimen político, los mismos que se advierten de los supuestos en los que mayor nivel de intensidad se ha registrado (*intervencionismo, crisis, mayorías propias, bicameralismo y distrito único*). La flexibilidad del régimen *presidencial parlamentarizado, semiparlamentario, o presidencial parlamentario*, como quiera que prefiera denominárselo, la clave

consiste en que los operadores cumplan con desempeñar los mandatos que reciben con la máxima corrección funcional posible, de manera que se verifique los límites competenciales que cada órgano tiene. Son los usos comprobados en diversidad de contextos los que dejan notar que entre varios, algunas situaciones históricas o arreglos normativos tienden a inducir a mayores niveles de intensidad en la concentración de poder normativo por el Presidente de la República.

Es misión del gobierno, no menos que del Congreso, usar el poder a favor de la libertad del ciudadano y hacerlo con el mínimo copamiento posible. Los modos, las oportunidades y los requisitos según los cuales puede cumplir esa misión, y ejercitar las competencias que le asisten es lo que define que el gobierno cumpla o no con la finalidad política en virtud de la cual se diferencia del rol que el modelo le asigna al Congreso. Ciertamente no son menos democráticos en los regímenes parlamentarios los gobiernos que ejercitan vigorosamente la facultad legislativa según las competencias que el sistema que los estructura prevé que así se haga, pero en un régimen que se define y describe por la separación de poderes y, por lo tanto, un régimen del que se predica más próximo al carácter presidencial que parlamentario, debiera esperarse que la facultad legislativa le resultara ajena y no que fuera el rasgo o aspecto que más bien, y por el contrario, lo caracterizara mejor como un régimen presidencial. Por naturaleza del propio modelo lógico el régimen presidencial es contrario a la asunción de poderes legislativos que en esencia le deben ser privativos, en general, al Congreso.

En todo caso sí es cierto, y correcta la proposición que así lo declare, que cuando un régimen basado en la separación de poderes le asigna competencias legislativas al gobierno es lógicamente contradictorio con el principio político que define dicha separación, porque introduce elementos propios de regímenes en los que el gobierno emana del parlamento. No es cierta, ni correcta una proposición que contenga esa declaración, cuando se afirma que, no obstante afirmar que el principio de organización estatal es la organización de poderes, la asignación indiscriminada de competencias legislativas al gobierno hace que el régimen sea más presidencial que próximo al modelo parlamentario o semiparlamentario, al igual, claro está, que cuando además de la asignación de competencias en el diseño de modelo se corresponde y cohonesta con un tipo de funcionamiento y operación efectiva caracterizable como

presidencial cuando el gobierno concentra competencias legislativas que solo en un régimen parlamentario o semiparlamentario le es propio del gobierno.

De lo señalado en el párrafo precedente puede afirmarse que en el régimen peruano se confirma la contradicción que consiste en que o se opta por la validez del principio de separación de poderes y el régimen debe diseñarse según el modelo presidencial, o se opta por el tipo de régimen parlamentario o semiparlamentario y debe excluirse en la definición del principio de organización del Estado el de la separación de poderes. De la claridad lógica y operacional del régimen depende también los modos en los que se espera que el ejercicio del poder garantice o no las libertades ciudadanas.

En los regímenes parlamentarios o semiparlamentarios se reconoce la igualdad competencial de ambos órganos estatales, parlamento y gobierno, para ocuparse de remediar legislativamente situaciones que afectan con urgencia a la población. Y no cabe reproche lógico alguno cuando ello ocurre y se produce en la práctica, porque dicho tipo de regímenes excluyen en su definición la separación de poderes. En esos regímenes el modelo democrático también es distinto, porque corresponde a *sociedades con arraigo histórico en tipos orgánicos o funcionales de sociedad*. El modelo democrático en el que nace el modelo de organización estatal para el que la virtud en el uso del poder se define a partir de la separación de competencias o poderes, contrariamente, se arraiga en sociedades sin arraigo histórico en modelos corporativos, porque se trata más bien de tipos de sociedades que DURKHEIM caracterizaría como *mecánicas*, en las que el rechazo por la concentración de poder es más acentuado y menos flexible que el que existe en los regímenes parlamentarios o semiparlamentarios.

Si el Perú comparte con países europeos el tipo de antecedente orgánico o funcional de su arraigo cultural o social pareciera más apropiado alinear nuestro régimen político con modelos que no optan por el principio de separación de poderes, de manera que resulte lógicamente permisible que el gobierno concentre el poder legislativo en modalidades que alguna vez funcionaron como monarquías, o imperios, y para los cuales también el tipo de sujeto no es uno individualista sino más próximo al comunitarista. Pero si, desconociendo la afinidad cultural del Perú con modelos orgánicos de sociedad, se opta por la lógica de funcionamiento

de sociedades mecánicas privadas de antecedentes corporativos, como ocurre con el origen del modelo presidencial, se produce una imperfección o incorrección lógica en la preferencia seleccionada, porque ocurre que se pretende negar o ignorar que, a diferencia de los tipos mecánicos de sociedad, el Perú tiene una historia colectiva según la cual existe mayor nivel de dependencia del sujeto respecto de la sociedad a la que pertenece y en la que encuentra su sentido de identidad.

Si se dice que el Perú funciona como un régimen presidencial porque no se concibe a un Presidente de la República privado del ejercicio efectivo del poder es necesario mantener consistencia con dicha afirmación y, manteniendo el reconocimiento del principio de separación de poderes, limitar o excluir con mayor claridad las competencias legislativas que le corresponden al Congreso o, de lo contrario, expulsar del ordenamiento normativo el principio de separación de poderes y declarar sin ambages ni disimulo que la concentración de poder legislativo en el gobierno define y no niega el tipo de régimen político peruano. Después de todo, también es un modelo de democracia aquél en el que la ciudadanía cuenta con un régimen conforme al cual su gobierno adopta formas de concentración de poder que le repele lógicamente al tipo de democracia a cuyos ciudadanos se ofrece la garantía de que el poder no será concentrado por grupo ni individuo alguno en el Estado.

Desde esta perspectiva habrá que armonizar la diversidad de factores que afectan el régimen político peruano. Si reconocemos arraigo en el carácter históricamente orgánico o corporativo de nuestra sociedad habría que mantener afinidad con modelos de organización del Estado que no se basan en la separación de poderes y por lo tanto la concentración de poder no debiera escandalizar como forma de afectación de la libertad de ciudadanos individualistas. Pero si, desconociendo la raíz culturalmente orgánica de nuestra sociedad, afirmáramos la ruptura con modelos corporativos de funcionamiento comunitario y personal, habría que validar el principio de separación de poderes y la proscripción de la concentración de poder legislativo por el gobierno por configurar supuestos que niegan el modelo de democracia inherente a un tipo de sociedad mecánica y a un tipo de sujeto eminentemente individualista.

La cuestión es tener claridad sobre el código en el que se encripta el discurso y el análisis sobre cuestiones claves como son los principios que informan y de los que se desprenden consecuencias organizacionales ineludibles. La coherencia entre fines, medios, metas, objetivos y procesos es una exigencia inherente y elemental a la transparencia de los regímenes democráticos, que no se condice con la confusión y enturbiamiento que caracteriza a la maquinación con la que se cobija y maquilla formas subterráneas y nocturnas de apropiación del poder o de encubrimiento de desviaciones usurpadoras tan aberrantes como tiránicas. ¿No fue acaso esa la ambición de Macbeth cuando se decía a sí mismo *stars, hide your fires/ let not light see my black and deep desires: / the eye wink at the hand; yet let that be, / which the eye fears, when it is done, to see.* (Primer acto, cuarta escena).



BIBLIOGRAFÍA REFERENCIAL

Libros

- Alexy, Robert (2010), *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Lima: Palestra
- Badiou, A. (2009), *El concepto de modelo*. Ed. La Bestia Equilátera.
- Bell, Daniel (1976), *The cultural contradictions of capitalism*. New York, Basic Books.
- Bernales Ballesteros, E. (1996), *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima, Konrad Adenauer Stiftung.
- Bernales Ballesteros, E. (2009), *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, pp. 356-366.
- Blume Rocha, A. (2011), *Los Decretos de Urgencia de Alan García: el abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, Justicia Viva.
- Burnham, James (1962), *La revolución de los directores*. Buenos Aires, Huemul.
- Castillo Freyre, M. (1997), *Todos los poderes del Presidente (ética y derecho en el ejercicio de la presidencia)*. Lima: PUCP. Fondo Editorial, pp. 315-325.
- Coser, Lewis (1961) *Las Funciones del Conflicto Social*. México, Fondo de Cultura Económica
- Chirinos Soto, E. (1991), *Cuestiones constitucionales 1933-1990*. Lima: Fundación M. J. Bustamante de la Puente, pp. [87]-91
- Chirinos Soto, E. (1994). *Constitución de 1993. Lectura y comentario*. Lima, Herman S.A.
- Dahrendorf, Ralph (1979), *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid, Ediciones Rialp.
- Delgado-Guembes, C. (1998), *Régimen de gobierno y poder presidencial*. Wanchaq, Cusco, Edición del Centro Cultural Bartolomé de las Casas. Imprenta editorial Pozo.
- Delgado-Guembes, C. (2012), *Manual del parlamento: introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima: Congreso de la República. Oficialía Mayor, pp. 541-553.
- Diamond, Larry, y Morlino Leonardo (2005), *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, John Hopkins University.

Donayre Pasquel, P. (2001), *Los decretos legislativos en el Perú: sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 332.

Enériz Olaechea, F. (2003), *Instituciones básicas del derecho constitucional*. Pamplona: Instituto Navarra de Administración Pública, pp. 437-449.

Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2008), *Limitación del poder y estructura del Estado: estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima: Grijley, pp. 27-39.

Fernández-Fontecha Torres, M. (2011), *Derecho constitucional: la centralidad del parlamento*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 56-90.

Ferrajoli, Luigi (2011), *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi, y Ruiz Manero, Juan (2012), *Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación*. Madrid: Trotta.

Ferrero Costa, R. (1997), *Ensayos de derecho constitucional: hacia un equilibrio de poderes* (1997). Lima: Editorial S. M.3, pp. [93]-100.

Ferrero Rebagliati, R. (1998), *Ciencia política: Teoría del Estado y derecho constitucional, 8° ed.* . Lima: Grijley, pp. [179]-192, 283-334.

García de Enterría, E. (2004), *Democracia, ley e inmunidad del Poder*. Lima: Palestra Editores, pp. [61]-91, [119]-147

García-Escudero Márquez, P. (2000), *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, pp. [5]-134.

García Toma, V. (2011), *Legislativo y ejecutivo en el Perú*. 3° ed. Lima: Editorial ADRUS, pp. 233-236.

Gonzales de Olarte, Efraín y Samamé, Lilian (1994), *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Guastini, Riccardo (1999), *Distinguiendo. Ensayos de teoría y de metateoría del derecho*. Barcelona: Gedisa.

Guastini, Riccardo (2010), *Interpretación, Estado y Constitución*. Lima: Ara Editores.

Guastini, Riccardo (2010-A), *Lecciones de teoría del derecho y del Estado*. Lima: Communitas.

Häberle, Peter (2000), *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Tecnos.

Häberle, Peter (2003), *El Estado constitucional*. Lima, Universidad Nacional Autónoma de México, y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Hakansson Nieto, C. (2009), *Curso de derecho constitucional*. Lima: Palestra Editores, pp. 225-281.
- Hayek, F. (1973), *Derecho, legislación y libertad*. Guatemala: Editorial Universidad Francisco Marroquín
- Held, David (1987), *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press
- Hernando, Eduardo (2001), *Deconstruyendo la legalidad. Ensayos de teoría legal y teoría política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica (pp. 147-171).
- Hesse, Konrad (1983), *Escritos de derecho constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Jellinek, Georg (1981), *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, Editorial Albatros
- Jiménez Murillo, R. (2010), *Gobierno y administración: análisis legislativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, pp. 25-73.
- Landa Arroyo, C. (2003), *Estado democrático y tribunal constitucional*. 2a ed. Palestra editores.
- Lijphart, Arend, (2012), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Planeta
- López Betancourt, E. (2006), *Derecho constitucional*. México: IURE Editores, pp. 49-157.
- Luhmann, Niklas (1994), *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial
- Moore Jr., Barrington (2002), *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Ediciones Península
- Mouffe, Chantal (2011), *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 15-40
- O'Donnell, Guillermo, Vargas Cullel, Jorge, e Iazzetta, Osvaldo (2004), *The quality of democracy. Theory and applications*. Indiana: University of Notre Dame
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pacheco, Toribio (2015), *Cuestiones constitucionales*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional
- Pareja Pflücker, P. (1987), *Atribuciones constitucionales del Presidente de la República*. Lima: Ediciones Rikchay Perú, pp. 54-68.
- Pease García, H. (2010), *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?*. Lima: PUCP. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, pp. 17-52.

Planas, P. (2001), *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2 volúmenes.

Planas, P. (1997), *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.

Popper, Karl (1995), *The open society and its enemies*. Londres: Routledge.

Przeworski, A. (1998), *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.

Rennella, M. P., Loira, V. M. (2010), *El Poder legislativo cuestiones de organización y funcionamiento*. Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor, pp. [327]-346.

Rex, John (1970), *Key Problems in Sociological Theory*. London, Routledge

Sánchez Ramírez, F. (1987), *Ciencias del Estado y administración pública*. Lima: J.C. Editores, pp. 91-105.

Sartori, Giovanni (1999), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica

Sartori, Giovanni (2001), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial

Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*. Buenos Aires, Taurus.

Sennet, Richard (1998), *The corrosion of character. The personal consequences of work in the new capitalism*. New York & London, W. W. Norton.

Shugart, M. y Carey, J. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press

Touraine, Alain (2000), *¿Qué es la democracia?*. México: Fondo de Cultura Económica

Trazegnies, Fernando (1979), *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.

Villarán, Manuel Vicente (1998), *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.

Artículos

Alexy, Robert (2008). La fórmula del peso, en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, pp. 13-42.

Bernal Pulido, Carlos (2008). La racionalidad de la ponderación, en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, pp. 43-68.

Castañeda Portocarrero, F. (2008). La potestad de emitir decretos legislativos como facultad limitada y sujeta a control. *JUS Constitucional*, (8), 65-67.

Chirinos Soto, E. (1993). Régimen ministerial en el Perú. Diario *El Comercio*, edición del 28 de Setiembre de 1993, p. A-2

Delegación de facultades legislativas al Ejecutivo. (2013). *RAE Jurisprudencia*, 5 (61), 105-106.

La delegación de facultades legislativas: resumen histórico (2012). *Gestión Pública y Desarrollo*, (61), C1-C4.

Donayre Montesinos. C. (2003). Aproximaciones a los sistemas de gobierno en el derecho comparado y las dificultades que presenta el presidencialismo peruano para un efectivo control del gobernante de turno. *Revista Jurídica del Perú*, 53 (53), 33-55.

Donayre Montesinos. C. (2008). El control parlamentario de los Decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. *Derecho & Sociedad*, (31), 79-92.

Donayre Montesinos. C. (2008). Parámetros para el control de constitucionalidad de los decretos legislativos en el Perú. *JUS Constitucional*, (8), 45-53.

Espinoza-Saldaña Barrera, E. (2002). Aproximaciones y balance sobre la efectividad del control parlamentario al gobernante de turno en el Perú. *JUS Constitucional*, (33), 1-11.

Eguiguren Praeli, F. (2008). Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley No. 29157. *JUS Constitucional*, (8), 23-43.

Fiorina, M. (1975). Formal models in political science. *American Journal of Political Science*, 19 (1), publicado por Midwest Political Science Association.

Flores Araoz, A. (2006). Proyecto de Ley No. 14321/2005-CR, propone ley para garantizar el principio de separación de poderes y la seguridad jurídica en los procesos Constitucionales. *Justicia Constitucional*, 2(8), 299-312.

Gargarella, Roberto (2016). El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010), en *Gaceta Constitucional* N° 48, Lima, pp. 289-305.

García Belaunde, D. (1992), Forma de gobierno en la constitución peruana. *Ius et Praxis*, N° 19-20, revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, Enero-Diciembre.

Guzmán Napurí, C. (2008). La legislación delegada y los recientes decretos legislativos emitidos en el Perú. *JUS Constitucional*, (8), 55-63.

Guzmán Napurí, C. (2001). ¿Es realmente necesario que el gobierno legisle?. *Revista Jurídica del Perú*.

Hernando Nieto, E. (1997). ¿Por qué la economía de mercado es inconstitucional?. *Pensamiento Constitucional*, 4 (4), 37-54

Herrera Vásquez, R. (1996). Las medidas extraordinarias y los decretos de urgencia en el modelo constitucional peruano. *Derecho PUC*, (50), 235-253.

Hakansson Nieto, C (2005). Una aproximación a los instrumentos del control parlamentario en la Constitución Española de 1978. *Pensamiento Constitucional*, 9 (11), [199]-218.

La delegación de facultades legislativas: Resumen histórico (2012). *Gestión Pública y Desarrollo*, (61), C1-C4.

Landa Arroyo, C. (1996). El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectivas. *Pensamiento Constitucional*, 10 (10), [91]-144.

Landa Arroyo, C. (2015). Los decretos de urgencia. *RAE. Jurisprudencia*, Año VII, N° 86, Agosto 2015, [18]-32.

Marco jurídico de la delegación de facultades establecido en la Ley No. 29157. (2008). *Palestra del Tribunal Constitucional*, 31(7), 141-164.

Méndez, Juan (2004). Fundamental rights as a limitation to the democratic principle of majority will, en *The quality of democracy. Theory and applications*, editado por Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, y Osvaldo M. Iazzetta, Notre Dame University Press, pp. 196-204.

Moreso, José Juan (2010), Conflictos entre principios constitucionales, en Bonorino, Pablo Raúl (editor) *Pensar el Derecho. Ensayos de teoría jurídica contemporánea*. Lima: Ara editores, pp. [69]-94

Ortiz de Zevallos, Felipe (2011), Comentario a Rosemary Thorp: Estabilidad y disminución de la desigualdad, en Gonzales de Olarte, Efraín (editor), *Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Aula Magna

Paniagua Corazao, V. (1992), Las relaciones Legislativo-Ejecutivo, *Ius et Praxis*, N° 19-20, revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

Paniagua Corazao, V. (1995), La Constitución peruana de 1993, en *Dereito. Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. IV, N° 2.

Ruiz Molleda, J. C. (2000). El control parlamentario de los decretos de urgencia en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 7 (7), [503]-554.

Ruiz Molleda, J. C. (2000). El fundamento jurídico del control parlamentario de los decretos legislativos. *Gaceta Constitucional*, (33), 319-335.

Salmón, E. (2003). Los aspectos internacionales en la reforma de la Constitución. *Pensamiento Constitucional*, 9 (9), [149]-184).

Valega García, C. (1994), La responsabilidad política del gobierno, en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Editorial Comisión Andina de Juristas.

Vega Centeno, Máximo (1997), Inestabilidad e insuficiencia del crecimiento, en *Economía*. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú [13]-61.

INTERNET

Badeni, G. (2003?). *La delegación legislativa*. Recuperado de <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/La%20delegacion%20legislativa-gregorio%20Badeni-2001.pdf>

Bestard, A.M. (2003?). *Delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo*. Recuperado de http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bestard-delegacion_de_facultades.pdf

Borello, R. (2003). *La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional*. Recuperado de http://www.textosdigitales1.com.ar/CP/CICLO_BASICO/3.018.1_-_Derecho_Constitucional/Borello_-_La_Delegacion_Legislativa_Prevista.pdf

Burnham, J. (1941). The managerial revolution. What is happening in the world? Recuperado de <http://m.friendfeed-media.com/67452869814e7a27621eb13a7cf31ec8864a8cca>

Cassagne, J.C. (2010). El nuevo criterio sobre la delegación legislativa y la caducidad de la legislación delegada preexistente a la reforma constitucional. *Revista peruana de derecho público*, 11(20), 10-28. Recuperado de http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/REVISTA_P20.pdf

Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/755/6.pdf>

Guzmán Napurí, C. (2003). La eficiencia de los sistemas de gobierno. Una perspectiva comparada. Tesis de magister en derecho, con mención en derecho constitucional; Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4679/GUZMAN_NAPURI_CHRISTIAN_SISTEMAS_GOBIERNO.pdf?sequence=1

- La delegación de facultades legislativas: resumen histórico. (2012). J. Elice Navarro. *Informativo Reflexión Democrática* 8, (154), 14-19. Recuperado de [http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/Informativo154%20\(1\).pdf](http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/Informativo154%20(1).pdf)
- Herrán Ocampo, V. (2001). El otorgamiento de las facultades extraordinarias-La ley de delegación. Recuperado de <http://javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis25.pdf>
- Landa, C. (2003). *Facultades legislativas del Poder Ejecutivo*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A5B1B8C3086FF840052575E000041132/\\$FILE/Facultades Legislativas del Ejecutivo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A5B1B8C3086FF840052575E000041132/$FILE/Facultades_Legislativas_del_Ejecutivo.pdf)
- Nogueira Alcalá, Humberto. (2001). *La delegación de facultades legislativas en el ordenamiento jurídico chileno*. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718
- Raigosa Sotelo, L. (2008). *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*. Recuperado de <http://site.ebrary.com/lib/bibliotecacrpsp/reader.action?docID=10995525>
- Ruiz Molleda, J. C. (2010). *El fundamento jurídico del control parlamentario de los decretos legislativos*. Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva, (43). Recuperado de http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20101207_02.pdf
- Sagués, N. P. (2002). El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. normas y realidades. *Ius Et Praxis*, 8(1), 429-445. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071800122002000100023&script=sci_arttext
- Sánchez Brígido, R. (2013). Control de constitucionalidad y delegación legislativa. Recuperado de http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=59&ved=0CEcQFjAIODI&url=http%3A%2F%2Fwww.cervantesvirtual.com%2Fobra%2Fcontrol-de-constitucionalidad-y-delegacion-legislativa%2F05894d59-a077-4c53-b582-b9bd6fa85942.pdf&ei=dkMMVaT3FLTIsASSj4JY&usq=AFQjCNHLo7oILWi8bMB-WwVG_MsCCKW9cg&sig2=7arcZmn8vCz5VZmYJLrxbA
- Zúñiga Urbina, F. (2006). *Control político de la Cámara de Diputados en la reforma constitucional*. Recuperado de <http://site.ebrary.com/lib/bibliotecacrpsp/reader.action?docID=10105165>