

LA CONSTITUYENTE

¿Para qué?

DOMINGO GARCIA B.

LUIS PASARA

ALFREDO QUISPE C.

MARCIAL RUBIO

BASTAZAR CARAVEDO M.

CARLOS URRUTIA

Polémica 

reclama editorial

LA CONSTITUYENTE

¿Para qué?

DOMINGO GARCIA B.

LUIS PASARA

ALFREDO QUISPE C.

MARCIAL RUBIO

BALTAZAR CARAVEDO M.

CARLOS URRUTIA

(c) EDITORIAL RETAMA S.R.L. Av. Angamos Este 288 -
Of. 2b. Miraflores, Lima, Perú. Impreso en Servicios de Artes
Gráficas S.A., Jirón Cusco 440 - 7mo. Piso Telf. 27-5525,
Lima, Primera Edición, enero 1978. Edición Luis García
Céspedes. Diseño: Manuel Manrique Castro.

UNMSM-CEDOC

INDICE

PRESENTACION	7
① ¿PARA QUE UNA CONSTITUYENTE?	9
② ¿QUE GARANTIZA LA VIGENCIA CONSTITUCIONAL?	11
③ CONSTITUYENTE: ¿REALIDAD O TRAMPA?	13
④ ASAMBLEA CONSTITUYENTE O CONGRESO LEGISLATIVO ..	15
⑤ ASAMBLEA DEMOCRATICA O ASAMBLEA CORPORATIVA ...	17
⑥ ¿HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO?	19
⑦ EL ESTADO EN DISCUSION.	21
⑧ DESCENTRALISMO: PROBLEMA ADMINISTRATIVO O ECONOMICO	25
⑨ PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO	29
⑩ ¿GARANTIAS O DERECHOS SOCIALES?	31

UNMSM-CEDOC

PRESENTACION

Cuando el pasado mes de Julio el Presidente de la República, Francisco Morales Bermúdez anunció al país la realización de los comicios destinados a elegir una Asamblea Constituyente, más de uno fué tomado por sorpresa. La noticia, dada a conocer pocos días después que el país experimentara los efectos de un exitoso paro nacional sin precedentes, fue interpretada como un golpe de timón dado por el régimen militar para mejorar su posición y para satisfacer las presiones de la derecha, planteadas durante un largo período.

Desde ese momento, en Retama Editorial sentimos la necesidad de discutir seria y sistemáticamente aquellos problemas derivados del llamado a elecciones. El tema constituía un verdadero reto para la izquierda peruana.

Retama Editorial consideró conveniente promover un debate sobre aspectos jurídicos y políticos de la Constitución de 1933, actualmente vigente, así como de aquellos aspectos de la realidad peruana de hoy, directamente vinculados con el anuncio formulado por el Gobierno Militar y las perspectivas de la Asamblea Constituyente en la actual coyuntura.

En aquella oportunidad, cuando no se había producido aún la apertura del proceso electoral, recurrimos a profesionales capaces de darnos, una visión crítica y documentada de la actual Constitución, desde distintas perspectivas jurídicas y diversas posiciones políticas. Ellos Son: Domingo García Belaúnde especialista en Derecho Constitucional, profesor del Programa de Derecho de la Universidad Católica y Asesor Jurídico de la Sociedad Nacional de Industrias; Alfredo Quispe Correa, también especialista en Derecho Constitucional, profesor de la Universidad de San Marcos, integró ad-honorem una de las comisiones encargadas de formular propuestas a la Ley Electoral; Luis Pásara, profesor de Derecho de la Universidad Católica y Director del Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS), y Marcial Rubio, especialista en Derecho Laboral y actualmente Sub-Director de DESCO.

Todos ellos abogados jóvenes, y como se podrá ver a lo largo del debate, con proposiciones interesantes para comprender en su compleja dimensión las implicancias de la futura Constitución.

Creemos que, si bien algunas intervenciones responden a problemas que se planteaban en el momento del debate, antes del DL 21995 que convocó a elecciones, la mayor parte de las intervenciones tienen plena actualidad e interés. La discusión se desarrolló en dos sesiones, los días 2 y 9 de Octubre de 1977. Carlos Urrutia y Baltazar Caravedo M. actuaron como directores del debate en representación de Retama Editorial.

Con esta publicación, Retama inicia la serie POLEMICA, en el interés de aportar a la comprensión de la realidad nacional, y al debate de sus problemas actuales.

RETAMA EDITORIAL

UNMSM-CEDOC

¿PARA QUE UNA CONSTITUYENTE?

Carlos Urrutia.— Las diversas cartas constitucionales elaboradas a lo largo de nuestra historia Republicana, por lo general han sido aplicadas arbitrariamente, cuando no han sido violadas sistemáticamente. Tal ha sido la suerte que han corrido, por ejemplo, las Constituciones de 1860, 1920 y 1933. Con esta experiencia histórica, ¿Qué significado puede tener el llamado a una Asamblea Constituyente? ¿Qué va a cambiar con una nueva Constitución? ¿Quién va a garantizar su aplicación o su defensa?

Domingo García Belaunde.— Antes de entrar en la discusión del caso peruano me parece necesario sintetizar algunas ideas acerca del significado del constitucionalismo. Este surge en el siglo XVIII como una reacción contra el poder absoluto de los reyes. La primera Constitución en el mundo es la norteamericana de 1787 que surge contra un gran imperio como el Británico. A nivel europeo, y con gran resonancia mundial, la primera Constitución es la francesa de 1791, a raíz de la Revolución de 1789. La idea que entonces anima al constitucionalismo es que no deben gobernar los hombres por herencia, por derecho divino, sino que debe buscarse un gobierno impersonal, permanente, pensando en el futuro y la mejor manera de hacerlo, es que ello radique en un texto, que por ser tal, envuelva una categoría suprema por encima de todas las demás leyes, de tal modo que se convierta en lo que se podría llamar las "supremas normas de juego", las reglas del quehacer político de un determinado Estado. En ese sentido la Constitución es un instrumento máximo que pretende encauzar el movimiento político y jurídico de una determinada comunidad. Esas son sus intenciones. Sus realidades son otro problema.

Si por otro lado las Constituciones plasman un conjunto de ideas y experiencias acumuladas a lo largo de una coyuntura política, yo diría que para el Perú, hoy día, la elaboración de una nueva Constitución tendría el significado de recoger la experiencia de los últimos años, las exigencias de distinto orden que hay en el país y, en base a ello, hacer un diseño para un futuro Estado peruano.

Marcial Rubio.— Si bien es cierto que el constitucionalismo surge en determinadas circunstancias históricas y políticas, también lo es que por medio de las constituciones se pretende plasmar un conjunto de supuestos o ideas acerca de la organización social. Así, por ejemplo, la organización demoliberal del Estado parte del supuesto (y de la realidad) de una sociedad básicamente capita-

lista. La Constitución peruana de 1933 (así como la de 1920) se elaboró sobre la base de una concepción fundamentalmente liberal, olvidando muchas veces la naturaleza especial o particular de nuestra realidad. Un claro ejemplo de lo que digo se refiere al Senado Funcional, idea plasmada en la Constitución de 1933, cuando en aquella época no existían ni las organizaciones o corporaciones gremiales de los empresarios ni organización laboral única, representativa y centralizadora. Considero pues que, parcialmente cuando menos, la violación a la Constitución proviene del hecho de no estar adaptada a la real naturaleza de la sociedad peruana.

Luis Pásara.— Y sin perjuicio de lo dicho respecto al origen de los textos constitucionales creo que, además, de alguna manera se puede decir que un texto constitucional expresa algo así como la conciencia social de una época. Desde este punto de vista creo que el avance, el desarrollo de la sociedad, de alguna manera se refleja a través de mecanismos de la Constitución, del texto que establece obligaciones y derechos válidos para toda la sociedad. Y desde este punto de vista, toda Constitución, en términos generales, representa un avance, en la medi-





da en que la sociedad se desarrolla. Yo situaría, pues, la mayor importancia de un texto constitucional estrictamente en el plano ideológico.

Alfredo Quispe Correa.— Una sociedad requiere un orden y éste se lo da la Constitución. Esta no sólo emerge con la finalidad de limitar el poder absoluto de los gobernantes, sino que asimismo diseña una finalidad y un orden dentro del cual se utilizará el poder o la fuerza de los gobernantes. No se trata tan sólo de otorgar ciertos derechos ciudadanos inalienables sino, además, de establecer el sentido fundamental de la sociedad.

Es cierto que las constituciones generalmente no se aplican tal como las propusieron sus creadores. Una cosa es el modelo normativo en la Constitución, otra las personas que manejan el poder y otra la realidad social. El carácter abstracto y, hasta ambiguo, del texto constitucional, hace posible que a partir de éste se apliquen diferentes políticas.

Baltazar Caravedo M.— García Belaunde señalaba que el constitucionalismo surge contra poderes autocráticos, absolutistas, excesivos, concentrados en una sola persona o grupo. Este es el espíritu que animó a los movimientos constitucionalistas del siglo XVIII y XIX. Sin embargo, la posibilidad de elaborar una constitución sólo se abre en un determinado contexto político, cuando la antigua alianza en el poder ha entrado en crisis o ha perdido su capacidad coactiva sobre el conjunto de la sociedad.

Algunos piensan que la elaboración de una Carta Constitucional se produce en circunstancias en las que la fuerza hegemónica (por ejemplo, los terratenientes en un determinado momento) es reemplazada por una nueva (digamos, la burguesía). Se puede sugerir que la constitución norteamericana o la francesa surgen en un contexto de cambio económico hegemónico, donde las respectivas burguesías asumen el papel de conductores económicos y políticos, desplazando a los señores feudales o al absolutismo monárquico. En el caso peruano, las dos últimas constituciones se elaboran en circunstancias críticas: Leguía rompe con la República Aristocrática; la Constitución de 1931 se desarrolla en medio del ascenso de un movimiento popular socializante y antimperialista. En cada una de estas coyunturas el "bloque en el poder", o atraviesa una crisis que le lleva a perder el control (1920) o ve amenazada la forma de dominio que

ejerce (1931) ¿Es que el actual llamado a una Asamblea Constituyente significa que existe una "crisis de dominio" experimentada por el Gobierno Militar?

García Belaunde.— Yo creo que lo que tú planteas es una hipótesis de trabajo válida, aunque con ciertas limitaciones. Hay países que no han cambiado de Constitución. Por ejemplo, Estados Unidos tiene la de 1787 que todavía rige, a pesar de la evolución que ha tenido ese país desde que era granjero y algodonero con tan sólo 13 estados. Inglaterra jamás ha tenido un texto Constitucional, y se ha regido sólo por leyes fundamentales, la primera de las cuales fue la Carta Magna del siglo XIII; y eso que Inglaterra ha tenido grandes revueltas populares y problemas económicos. En Alemania se dio la Constitución de Weimar en 1919 que duró hasta 1949; sin embargo Hitler no la cambió. En Italia la primera Carta Constitucional es de 1848 y duró hasta 1948; Mussolini cambió el país de pies a cabeza, y sin embargo no tocó la Constitución. Hay países como Dinamarca, que tiene una Constitución desde 1849 y no la cambian hasta ahora.

Tu hipótesis podría aplicarse al Perú en ciertas coyunturas, como la de 1920. Pero la Constitución de 1860, que duró hasta 1919, rigió durante un período conmovido, como el del guano, la guerra con Chile, etc. La hipótesis tiene en mi opinión, serias reservas. En todo caso, podría aplicarse para el estudio de lo que se denomina "vigencias constitucionales", para apreciar la relación entre la constitución formal y lo que Lasalle denominaba "constitución real y efectiva", que es fácil apreciar en la experiencia política iniciada en 1968.

Rubio.— Yo veo un problema en lo que dice García Belaunde. Se puede hablar de una constitución nominal o literal y de una constitución real. Desde 1968 se han trastocado los aspectos formales de la estructura del Estado, los organismos de gobierno, el régimen de propiedad, el de libertad de comercio, de prensa, la vida jurídica, etc. Y sin embargo seguía vigente en forma nominal la Constitución de 1933. Cuando se crea un orden jurídico que inclusive es anticonstitucional ocurre que se está haciendo funcionar una suerte de constitución, esto es, la constitución real. El mantenimiento nominal de un texto constitucional no significa necesariamente invalidar la tesis que sugiere que el cambio de constitución evidencia una crisis social y política. Los cambios operados en una sociedad presionan, y llegado un momento se considera necesario cambiar el orden constitucional.

Quispe Correa.— Me gustaría precisar algunos aspectos de la intervención de García Belaunde porque de lo contrario puede caerse en el error de imaginar constituciones inmutables. En Alemania y en Italia las constituciones fueron utilizadas en cuanto servían a los objetivos de quienes detentaban el poder. En Estados Unidos la constitución ha cambiado por interpretación de los jueces. Se dice que si los padres de la Patria Norteamericana resucitaran quedarían asombrados de la aplicación que hoy día tiene la Constitución. Lo mismo podríamos decir de otras constituciones que se han mantenido nominalmente.

En el caso peruano no hay que perder de vista que si bien fueron liberales los que muchas veces redactaron las constituciones, éstos se enfrentaron a una sociedad feudal donde inclusive se desarrollaron formas de esclavitud. Las Constituciones entre 1823 y 1920, creaban un modelo normativo liberal para una realidad feudal. Los grupos terratenientes que detentaban el poder y que controlaban la economía se opusieron sistemáticamente a su aplicación. Es posible, por ello, por la permanente lucha entre liberales y terratenientes, que las cartas constitucionales sufrieran tantas modificaciones en el siglo XIX, y que también fueron incumplidas y desacatadas.

Me parece que hay que tener presente el panorama frente al que se enfrenta el Perú de hoy. Desde 1950 la realidad social del país ha empezado a cambiar rápidamente. Hoy en día existen nuevos grupos sociales que exigen a nuevas formas de participación en el Estado.

Pásara.— Yo quisiera rescatar algo de lo dicho por Caravedo. Lo que él nos estaba sugiriendo iba por el lado de establecer una especie de comparación entre la situación constituyente de 1931 y la situación constituyente del 78. Creo que hay una similitud básica, que intentaría subrayar. Venimos ahora, como en el 31, de un período en el cual —dictadura o no dictadura, creo que eso no es lo esencial— se implementa un gran proyecto nacional en el país, bajo Leguía como bajo Velasco. La implementación de estos proyectos descompuso la anterior correlación de fuerzas en el poder; hay una especie de gran convulsión social, y esto exige un reacomodo de fuerzas. Y tanto en el 31 como en el 77 hay un problema real de falta de claridad en el cuadro de fuerzas políticas. Encontraría una similitud en el hecho de que en ese contexto surge una necesidad de articular el ejercicio del poder a través de una Constitución que establezca nuevas reglas de juego y redistribuya un poco la cuota del poder social a cada sector.

Urrutia.— La emergencia de nuevas fuerzas sociales permite romper y recomponer la alianza en el poder en un momento y en una sociedad determinados. Las nuevas constituciones expresan nuevas formas ideológicas; es de-

cir (parcialmente por lo menos), las ideologías de los nuevos y emergentes sectores sociales, ya que ellos de alguna manera exigen que la sociedad también represente sus intereses.

Pero la nueva Constitución no aparece como reflejo mecánico o automático de las nuevas fuerzas sociales y políticas. Puede ser que una constituyente sea convocada por un poder o una fuerza socio-política con el interés de incluir los nuevos intereses, mas no necesariamente para hacerlos predominar, sino justamente para someterlos al poder. De alguna manera pues, esta constituyente convocada por el gobierno, puede convertirse en el mecanismo de neutralización de las nuevas fuerzas sociales, destinado a consagrar la legitimidad de un estado de cosas que se resiste al cambio y a dar su lugar a esas nuevas fuerzas sociales.

García Belaunde.— Lo que se ha dicho hasta este momento nos podría llevar a la siguiente conclusión: toda Constitución nace necesariamente de una decisión política, la que a su vez responde a una determinada coyuntura social, política, histórica, etc. Creo que debemos insistir en esto: necesariamente toda Constitución es convocada por un régimen de facto; o sea, nunca un gobierno legítimo convoca una Constituyente, porque éste se instala en la legalidad pre-existente, y por lo mismo no tiene por qué negarla, ya que es la suya.

Pásara.— Creo que el argumento que hemos desarrollado en las últimas intervenciones muestra por qué razón hay un sector social y político muy claro que se opone a una nueva Constitución. Creo que es precisamente el sector o los sectores que proceden del viejo orden, pre-Velasco, que sostienen que no hay ninguna necesidad de una nueva Constitución, que basta con un mecanismo simple de reforma constitucional, que está previsto en la Constitución del 33, y que eso es suficiente. Creo que precisamente los perjudicados con los cambios ocurridos en los últimos 10 años, son los que dicen que no es necesaria una nueva Constitución, un poco tratan de aferrarse al orden anterior; están contra la Historia.

2

¿QUE GARANTIZA LA VIGENCIA CONSTITUCIONAL?

Caravedo.— La discusión que se ha sostenido hasta este momento ha tratado de sugerir ideas acerca del por qué surge una Constitución y del contexto en que ello se hace posible. Sin embargo, me parece que todavía no se ha desarrollado suficientemente una respuesta a la pregunta ¿qué garantiza la vigencia de una Constitución? Sugeriría que se prosiga la discusión alrededor de esta

temática, tratando de precisar cual sería el papel que les correspondería a los partidos políticos.

Pásara.— La garantía de vigencia para los nuevos derechos o nuevas obligaciones (o viejos derechos y obligaciones, si es que la Constitución repite las anteriores) no está en el texto constitucional, sino en las fuerzas so-



ciales capaces de implementar o no esos textos. La Constitución, pues, no escapa a lo que es característica de las normas jurídicas: la garantía no está en el texto de la norma sino en las fuerzas sociales capaces de hacerle cobrar vigencia.

Quispe Correa.— Ahora bien, ¿qué garantiza una constitución? Pásara ha señalado que son las fuerzas sociales las que garantizan su vigencia. Yo abordaría el problema desde otra perspectiva. Yo creo que un Poder Judicial debe garantizar la vigencia constitucional. Claro está que no me refiero a los logros políticos, pues ello corresponde a los grupos sociales. Pero pienso que el vigilar el cumplimiento integral de la Constitución corresponde al Poder Judicial.

Me parece que el planteamiento de Pásara ha sido muy claro. Y para precisar su idea daré dos ejemplos. En la Constitución se establece que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social. En este caso los grupos que no tienen propiedad son los encargados de exigir que la propiedad se use en armonía con el interés social. Por medio de los sindicatos, los partidos, de los grupos, van a exigir que se respete lo establecido, creando una corriente de opinión pública a fin de que se haga realidad ese principio. Otro ejemplo puede ser el siguiente. El Perú se define como una República Democrática. Los grupos sociales se esforzarán para que los mandatarios se encarguen de que eso sea efectivamente así y no una mascarada de democracia. Creo que ése es el sentido cuando se dice que son las fuerzas sociales las que deben garantizar la Constitución.

Ahora bien, cuando yo hablaba que era el Poder Judicial el garante, me refería a que ningún gobernante que quisiera imponer un criterio anticonstitucional debería encontrar respaldo en aquél; por el contrario, el Poder Judicial debe señalar el carácter anticonstitucional o no de las leyes de los actos de gobierno.

García Belaunde.— Yo creo que se tienen que distinguir dos planos, pues en el fondo las dos tesis no se oponen. Cuando Pásara dice que lo que garantiza la vigencia de una Constitución son las fuerzas sociales, está señalando que la Constitución, como máximo instrumento jurídico, se apoya en factores extra jurídicos y en eso creo que tiene razón. Pero en cuanto a su eficacia interna, indudablemente el Poder Judicial tiene un rol importante aunque no creo que sea decisivo.

Pásara.— Sin embargo existe el siguiente problema. La conducta del Poder Judicial no se da en el vacío, sino que también las fuerzas sociales presionan, precipitan, impulsan, el comportamiento jurisdiccional. Es sintomático, por ejemplo, que en las relaciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo en torno a la Constitucionalidad en lo que va del siglo, sólo se haya provocado enfrentamientos durante el gobierno de Leguía, y durante el gobierno de Velasco una breve escaramuza. ¿Por qué ocurrieron estos enfrentamientos? Creo que, básicamente, por razones sociales. En ambos casos, el Poder Judicial representaba el orden anterior, precedente a lo que antes llamé proyecto nacional. El Poder Judicial se enfrenta por lo que representa. En el caso del período 69-75 representaba, en términos gruesos, al estado oligárquico. Entonces, yo no creo en el Poder Judicial como el guardián neutral de la Constitución. Considero que el sentido, la oportunidad y el peso de esa vigilancia también están enmarcados por las fuerzas sociales. Efectivamente, creo que desde el punto de vista operativo, el Poder Judicial debería ejercer una función que casi no ha ejercido.

Sobre el papel de los partidos políticos, considero —y esto ha sido generalmente aceptado en el país hasta que se inventó la "teoría del no partido", durante el período precedente— que lo que hacen es canalizar los intereses sociales. Pueden ser definidos en términos de clase social, de sectores laborales, o lo que fuere, pero lo que ha-

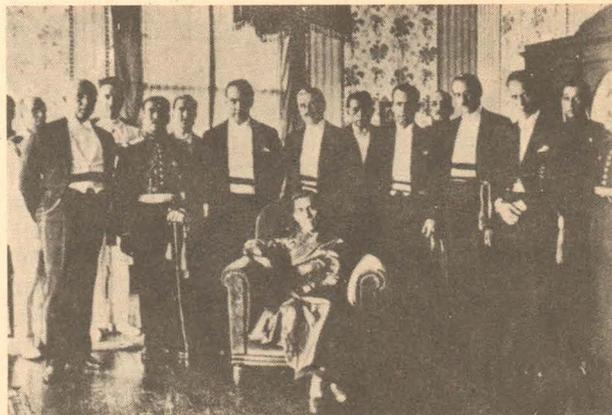
ce un partido político —la forma más aceptada o conocida— es hacer participar o viabilizar el ejercicio del poder de estas fuerzas sociales. Cuando no existen los partidos políticos o cuando de hecho éstos no tienen el camino abierto, entonces obviamente se abren una serie de otras vías. Sería interesante ver en los últimos años cuáles han sido las vías de acceder o presionar al poder para lograr tal o cual mayor cuota de participación real en las decisiones. Y desde este punto de vista, si nosotros entendemos que no basta que un derecho esté establecido formalmente en la Constitución, que lo importante es lograr que efectivamente funcione, los partidos políticos sin duda no se contentarán con cambiar el texto constitucional, sino que luego buscarán tener la cuota de poder en el Parlamento o en el Ejecutivo, para implementar en un sentido u otro, en una dirección u otra, con mayor o menor énfasis, lo que está legislado en el texto constitucional.

Quispe Correa.— Yo no creo en los poderes neutrales. Indudablemente hay casos que llaman la atención; por ejemplo, cuando los jueces por una orden ponen en libertad a una persona que ha cometido un delito en agravio del Estado, o un gobierno que se apresura a dar una ley para beneficiar a algunas personas que han cometido cierto tipo de delito, o prolongar indefinidamente la prisión de los trabajadores lo que es injusto. Y poner en libertad a un reo acusado de malversación es una arbitrariedad del poder judicial. En los recursos de Habeas Corpus también se ha procedido con cierta arbitrariedad. La justicia siempre interviene con un criterio de clase. Los vocales representan ciertos intereses de clase. Considero que todos los atropellos e injusticias deben ser denunciados por los grupos sociales, para crear opinión y evitar sanciones injustas, equivocadas, incorrectas.

Pero yo intentaba ubicar el problema en otro contexto. Si los jueces se identifican con un cierto tipo de justicia, justamente habría que buscar que este criterio tuviera una base de objetividad, independiente del interés de los detentadores del poder, de los partidos, o de cualquier grupo social.

Rubio.— ¿Por qué los asuntos básicos de la Constitución no funcionan? El Poder Judicial, en las cosas realmente importantes en muchas oportunidades ha resuelto en contra del texto Constitucional. Es cierto que en tales oportunidades no lo ha hecho en forma abierta, pero sus interpretaciones ambiguas tienden a desnaturalizar la Constitución. El fallo frente al Habeas Corpus presentado por Raymundo Duharte, por ejemplo, es una muestra de la arbitraria interpretación de la Constitución. En otros casos, la violación escapa al Poder Judicial. Este puede haber dado un fallo correcto de acuerdo a la Constitución, y sin embargo, éste puede no haberse aplicado porque, por ejemplo, al Ministro no le pareció. Y por último, hay casos en que el Poder Judicial no puede casi ni actuar porque los mecanismos previstos para su actuación simple y llanamente no funcionan. Me refiero al famoso "carroussel" por medio del cual los reos son trasladados de cárcel para impedir que el juez constate que se encuentra detenido y, entonces los jueces viajan de un lugar a otro sin encontrar al reo.

Por todo lo que señalaba cabe preguntarse ¿qué significa que el Poder Judicial controle la vigencia constitucional? Para mí lo determinante, lo que hace posible la violación sistemática de la constitución es la ausencia o carencia de una actuación organizada que garantice su vigencia.



3

CONSTITUYENTE: ¿REALIDAD O TRAMPA?

Urrutia.— Me parece que buena parte de los problemas que se han debatido apuntan a la discrepancia que surge entre un **texto** constitucional (su versión nominal) y una **realidad** constitucional, por medio de la cual se expresa la fuerza del sector social hegemónico en el poder. Ahora bien, quienes no perciben esta diferencia corren el riesgo de sobrevalorar el carácter del texto fundamental.

Mi opinión es que una carta Constitucional puede ser la opción del poder establecido para buscar legitimidad frente al surgimiento de nuevas fuerzas sociales en un momento dado. Cabe preguntarse entonces, ¿cuál es el papel que el Gobierno juega en la Constituyente? ¿Hasta qué punto se requiere en la actual coyuntura de una nueva constitución para legitimar el proceso político? Ese

carácter instrumental que se le ha dado a la Constitución, como un instrumento más del poder establecido, pienso que debe ser discutido.

Quispe Correa.— Yo creo que aquí todos estamos de acuerdo en que una constitución no es todo en la vida de un país. Es una de las tantas formas de organizar la sociedad. Pero la Constitución de 1933 ha sido criticada desde el mismo momento en que se terminó y aprobó. Muchos proyectos presentados en la Constituyente de 1931, quedaron archivados y no se materializaron en el texto fundamental. Posteriormente los Gobiernos constitucionales fueron introduciendo modificatorias. Incluso, durante el régimen de Belaunde, la Democracia Cristiana, el APRA y Acción Popular presentaron diversas propuestas de modificación. A lo que voy es a señalar que si bien un gobierno puede, en una determinada coyuntura, utilizar la figura de la Asamblea Constituyente para lograr una salida decorosa al manejo del poder, en el caso del Perú modificar la Constitución de 1933 es una necesidad y no una estratagema.

En mi opinión vivimos hoy una coyuntura favorable para sustituir la Carta Constitucional; hay mayor conciencia política, han emergido grupos muy importantes que han logrado constituirse en fuerza poderosa. No hay por qué pensar que el llamado a una Constituyente se le ocurrió al actual presidente; que fue algo personal. Para mí el llamado a la Constituyente es el resultado de la presión social.

Pásara.— Considero que la pregunta que nos plantea Urrutia es muy importante porque toca la discusión sobre las posiciones o las percepciones de algunos sectores políticos que piensan que la Constitución es una máscara, una cosa superficial que no tiene mayor importancia. Ellos identifican lo que es la intención del gobernante, que recurre instrumentalmente en un determinado momento a convocar una Constituyente para darse así un respiro, con los efectos que efectivamente ha de producir el proceso. Es decir, de la misma manera con que alguien ingenuamente hasta hace poco tiempo confundía la declarada vocación socialista que un general tenía en la cabeza, con la resultante del proyecto social capaz de implementarse por el gobierno, creo que tampoco nosotros podemos caer en el riesgo de confundir lo que es la intención del que convoca una Constituyente con el efecto social que se va a producir a raíz de este hecho. Creo que valdría la pena distinguir esos dos niveles.

Si nosotros partimos de la premisa en que hemos concordado hace un momento, es decir, que de todas maneras un proceso constituyente asimila nuevas fuerzas políticas y sociales —lo que se demuestra con toda claridad en la Constitución de 1933 a pesar de la ausencia forzada de los representantes apristas— ello implica necesariamente una suerte de compromisos con esas nuevas fuerzas, que de alguna manera se reflejan en la Constitución.

Yo quisiera poner un ejemplo que me parece muy revelador. Me refiero al tratamiento a las comunidades indígenas efectuado en la Constitución. Su tratamiento aparece por primera vez en la Constitución de 1920 de una manera muy parca, y aparece como resultado de un in-



tenso proceso político de movilización y una convulsión real entre los indígenas, movimiento que se expresa en el indigenismo. Todo ello se plasma en un régimen que garantizó a las comunidades determinado tipo de protección. Sin embargo ello no fue una absorción solamente, sino un tipo de compromiso, puesto que hubo ponentes en minoría de sectores indigenistas dentro de la Constituyente que planteaban muchísimo más de lo considerado en el texto fundamental. Planteaban, por ejemplo, que las autoridades propias de las comunidades tuvieran el reconocimiento del Estado para ejercer determinados derechos que le correspondían y que le correspondieron en definitiva al poder estatal. La mayoría de la Constituyente no acogió esta propuesta y se eliminó. Pero, de cualquier manera, se permitió que las propiedades de las comunidades indígenas no continuaran siendo expropiadas, aunque en muy pequeña medida, pero no de manera absolutamente indiscriminada como se daba antes.

En 1933, la reorganización de las fuerzas sociales y políticas implicó una ganancia real para el campesinado. Creo que a través del proceso de recomposición que implica una constitución, y que va a expresar sin duda la que se de ahora, de todas maneras se amplían los márgenes del juego político, se amplía la capacidad de juego de los sectores oprimidos o postergados de la sociedad, puesto que la sociedad avanza en ese sentido. La nueva cristalización de la conciencia que supone la nueva Constitución, en alguna medida, aunque sea sólo a nivel ideológico, amplía los márgenes. Que esos márgenes sean efectivamente ganados no depende del texto de la Constitución sino de lo que pase después con las fuerzas políticas; pero éstas lo habrán de utilizar como herramientas. No obstante, al nivel ideológico, la Constituyente supone un compromiso, una apertura, una transacción con nuevas fuerzas sociales.

Quispe Correa.— Me parece que estamos jugando con algunos supuestos que no son válidos. Considero que el llamar a una Constituyente no significa crear la ilusión de plasmar en el plano ideológico nuevas concepciones sobre el Estado y la participación popular, sino que creo que ello se puede efectivamente producir. Hay condiciones para ello.

Para que efectivamente se eche a andar la nueva Constitución, la Constituyente deberá resolver algunos problemas centrales. Por ejemplo, cómo dividir el Poder, quiénes participan, etc. Ello supone necesariamente redimensionar el Estado peruano; supone replantear todo el problema: qué es el Estado, quién va a ejercer el poder político, para qué lo ejerce.

La ventaja de la Constituyente de 1978 es que se desarrollará en una coyuntura favorable que permitirá repensar el rol del Estado y de los sectores políticos. Esta no será como la de 1931, que funcionó ilegítimamente, puesto que una parte muy importante, cuantitativa y

cualitativamente, fue simple y llanamente defenestrada.

García Belaúnde.— Quisiera agregar algunas ideas en voz alta. La Constitución es un documento que refleja normas de juego, es un instrumento de poder, es una fuente de legitimidad para determinadas fuerzas; significa el compromiso con una serie de fuerzas sociales nacientes. En este sentido creo que en el siglo XX sólo hemos tenido dos momentos constituyentes: el de 1919 que llegó hasta 1920 y el actual que llegará hasta 1980. Me parece que si Leguía no cae de la manera como cayó, jamás se hubiera promulgado la Constitución de 1933, que fue un producto innecesario en una coyuntura política revanchista.

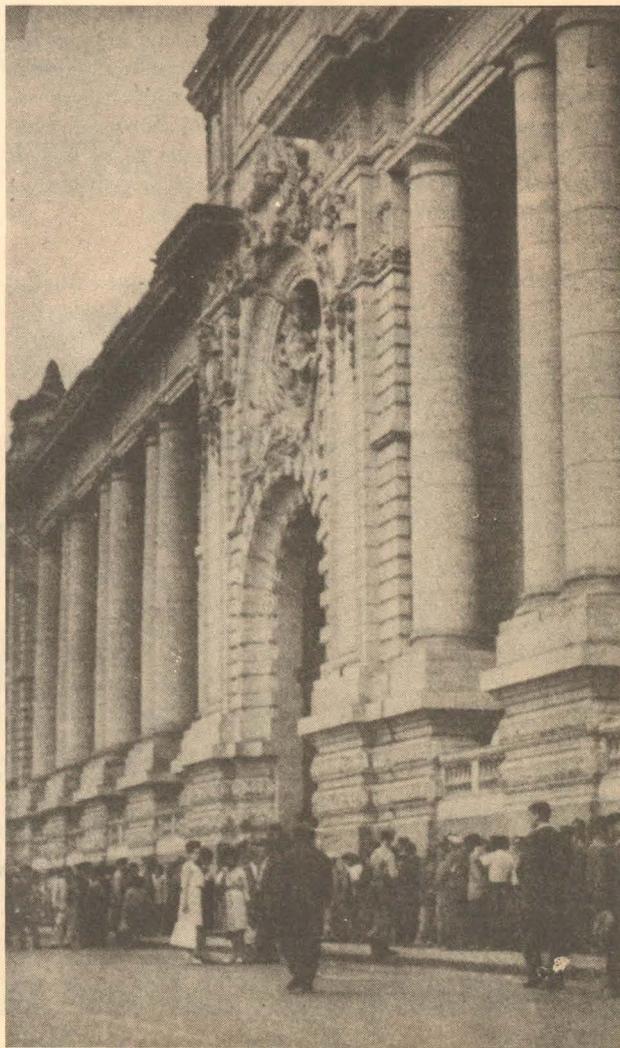
4

¿ASAMBLEA CONSTITUYENTE O CONGRESO LEGISLATIVO?

Caravedo.— Hasta el momento se ha tratado de vertir algunas ideas y planteamientos sobre el contexto político en que emerge una Constitución, los cambios sociales que enmarcan un proceso constituyente y acerca de los que puede o debe garantizar la vigencia de una Constitución, y las dificultades que ello implica. Pero en la actual coyuntura en el Perú, algunos sectores políticos siguen preguntándose para qué una Constituyente. Su lógica es un poco la siguiente; para qué una Asamblea Constituyente cuando en la actual Constitución están planteados los mecanismos para su reforma? Algunos de ellos, como es el caso del Dr. Bustamante y Rivero, propone que se llame a un Congreso Constituyente, con facultades legislativas. ¿Qué opinión tienen sobre esto? ¿Creen Uds. que legal o jurídicamente procede lo que él plantea?

Quispe Correa.— Mi opinión es que no procede el punto de vista de Bustamante y Rivero. Su crítica a la Asamblea Constituyente es que, por estar diseñada al margen de la Constitución, es anticonstitucional. Pero resulta que él propugna una solución anticonstitucional. Habla de un Congreso Ordinario con facultades legislativas que tendría vigencia por un año, lo cual va contra la Constitución pues en ese caso tendrían que ser seis años. Luego le encarga al Congreso con facultades constituyentes (que las tiene aunque no se le dé ese carácter) que la nueva Constitución la elabore en el plazo de un año. Ello es sujetar a mandato imperativo al Congreso, lo cual está prohibido por la Constitución.

Yo creo que el Dr. Bustamante parte desde una perspectiva que le atribuye a la Constitución un mandato omnímodo que obliga a todas las decisiones políticas. Pero la Constituyente es fundamentalmente una decisión política que no tiene por qué atarse a los requisitos de la Cons-



titución, precisamente porque la va a cambiar, la va a alterar, va a buscar un nuevo modelo de sociedad. Por lo mismo no va a recoger las exigencias del modelo que está recusando.

Para una Asamblea Constituyente, debe ser la ley de convocatoria la que señale las reglas del juego. Por ejemplo, la representación de los organismos de base y la ampliación de la base social. Yo desearía que se reflejaran los intereses de la gran mayoría del pueblo. Pero el Dr. Bustamante y Rivero, no acepta el ensanchamiento de la base social a los mayores de los 18 años y a los analfabetos por razones técnicas; lo que no es argumento, ya que esos problemas técnicos se pueden resolver muy fácilmente.

Lo que sí me preocupa, y en eso estoy de acuerdo con el Dr. Bustamante y Rivero, es que la Asamblea Constituyente se la convoque para una única finalidad, la de aprobar un proyecto anteladamente perfilado. Creo que no se puede de antemano decirle a la Constituyente la forma en que va a trabajar. Sin embargo, soy optimista, creo que se pueden elaborar ciertas bases con la participación de todos los partidos, sin excepción, y de los grupos más representativos, bases que servirían como proyecto de trabajo de los miembros de la Constituyente.

La preocupación del Dr. Bustamante y Rivero sobre el hecho de que la Constituyente tendría que trabajar dedicada tan sólo a la Constitución no me parece que tenga trascendencia, porque mientras la Constituyente se encargue de la nueva carta política, el gobierno seguirá administrando al país dando decreto-leyes. Los nuevos mandatarios que surjan con la nueva carta política verán si ratifican o derogan esos Decreto-leyes.

Finalmente, al Dr. Bustamante le preocupa que en la Cámara los representantes de los grupos sociales tengan doble voto. Si la Constituyente llegase a tener una composición de un tercio o menos, de organismos de base, ello no significaría que en la cámara los representantes cam-

pesinos por ejemplo; tuviesen doble voto. Ello significa tan sólo que al votar en el proceso electoral ellos votarían una vez como campesinos y otra como políticos. Pero la gran mayoría lo haría con voto universal, secreto y directo. Si el problema de las proporciones preocupa tanto, a mí me parece que se puede establecer que el 90% de la composición de la Constituyente se elija con voto universal, secreto y directo; y el 10% designado directamente por los organismos de base. ¿Qué puede significar ese 10% con doble voto? Son personas que nunca han votado en este país; para mí eso es una reparación histórica.

García Belaúnde.— Las apreciaciones de Quispe Correa son justas y válidas desde el punto de vista del derecho constitucional peruano. Pero creo que en el pronunciamiento del ex-Presidente Dr. Bustamante y Rivero hay un error de perspectiva, inclusive desde el punto de vista del derecho constitucional general.

La doctrina desde hace muchos años traza una distinción entre el poder constituido y el poder constituyente. El primero es aquél elegido de acuerdo a normas pre-establecidas; mientras que el segundo es aquél elegido de acuerdo a normas que el mismo se otorga. Cuando los padres de la patria en Estados Unidos se reunieron para declarar su independencia de Inglaterra y aprobar su Constitución, en ese momento fueron un poder constituyente. Pero cuando hoy día Carter ajusta su conducta a la Constitución, está dentro de un poder constituido. La doctrina en derecho constitucional siempre ha planteado que éste se mueve sobre una base que se llama poder constituido, bases pre-establecidas que deben respetarse. Pero el derecho constitucional admite lo que se llaman las emergencias, o las situaciones de excepción, en las cuales el poder constituido salta en pedazos y se vuelve a una etapa de primigeneidad, en la cual no hay normas, en la cual se vuelve a fojas cero. Y cuando se vuelve a esa situación de fojas cero, se está en una situación Constituyente, que no tiene tras de sí amarras, ni ataduras, ni ligaduras que vienen de un poder constituido que está en suspenso.



Una situación de poder constituyente significa, pues, un paréntesis entre la legalidad que dejó y una legalidad que vendrá. En consecuencia, si se quiere juzgar hoy día los actos del gobierno actual bajo las normas de la Constitución cuestionada de 1933, es tan absurdo como pedirle a una persona que juega póker que se atenga a las reglas del ajedrez. Considero, pues, que las opiniones del Dr. Bustamante y Rivero, aún cuando provienen de tan ilustre persona, no invalidan el momento y la coyuntura constituyente actual.

Por último cabe destacar que la doctrina de facto, tan estudiada por el constitucionalismo moderno, reconoce validez y consecuencias jurídicas a los actos de los gobiernos de facto.

Pásara.— Conuerdo con las opiniones que se han dado sobre las declaraciones del Dr. Bustamante aunque señalaré algunos aspectos que me preocupan. Su posición refleja aquella que sostiene las fuerzas sociales y políticas que por venir del estado de cosas previo a 1968, tratan de sostener que la nueva constitución es improcedente, en todo caso por vía de elaboración doctrinal discutible, como se acaba de mencionar. Pero hay algo que sí me preocupa entre lo señalado por el Dr. Bustamante y Ri-

vero, y que me viene a la memoria a propósito de la intervención de García Belaúnde sobre poder constituido y poder constituyente. Me refiero a este asunto de la profundización, o consolidación del proceso, etc. Esta especie de parámetro que se le daría a la Constituyente, ¿qué significa esto desde el punto de vista de la teoría constitucional?

García Belaúnde.— Los que han elaborado la teoría del poder constituyente sostienen que éste, por ser primigenio, por partir de fojas cero, no tiene ningún límite. O sea que desde el punto de vista estrictamente doctrinario y constitucional, ponerle límites o ataduras, es un contrasentido. Porque una de dos, o es poder constituyente o es poder constituido. Al segundo se le imponen normas, el primero es soberano e ilimitado. Por eso, retomando lo que se discutía anteriormente, diremos que si se quiere realmente que la Constitución consolide los cambios estructurales, no hay otra forma que la de conseguir el consenso entre los grupos sociales y políticos de que esos cambios son necesarios. Si no existe consenso, jamás habrá institucionalización válida.

5

ASAMBLEA DEMOCRÁTICA O ASAMBLEA CORPORATIVA

Caravedo.— Quispe Correa ha planteado algunos problemas relacionados con el voto doble, con la participación de las organizaciones de base en la Asamblea Constituyente, etc. Asimismo nos ha presentado su posición sobre estos puntos. ¿Qué posición tienen Pásara, Rubio y García Belaúnde sobre estos problemas?

Pásara.— Yo no estoy de acuerdo con la representación de los organismos de base porque me parece que ellos no son reales. Hay una ficción consistente en suponer que los organismos de base existen y son representativos. Muchos de los organismos de base que se han dado como ejemplos y que podrían estar representados en la Constituyente poseen una dudosa representatividad. Voy a poner un par de ejemplos. La CTRP es una de las organizaciones que insistentemente se ha mencionado como posible participante; pero ella es una institución controlada oficialmente de manera más o menos clara, más o menos directa, en fin según las épocas, circunstancias y otros sentimientos de los gobernantes; no obstante, ello es claro. Yo no creo que la CTRP represente ni a sus propias bases, pues ni eso está garantizado; en cuanto se apartó de los parámetros fue despojada hasta de su local en Lima y hoy la han puesto en desgracia. Pero para que no piensen que me refiero sólo a los organismos promovidos por el gobierno, voy a poner otro ejemplo, la CIPUL,



confederación que se supone nos representa a los profesionales liberales, y que yo me atrevo a decir que no representa a nadie. La CIPUL se ha pronunciado a nombre de nosotros, profesionales liberales. Yo pregunto, ¿de qué manera estamos representados en esa institución? Resulta que entre cinco o seis individuos se ponen de acuerdo y emiten pronunciamiento sobre la constitución.

Me parece que hay un problema relacionado con la falta de vertebración institucional en un país; que ha avanzado mucho en los últimos años, pero que ha avanzado, como se dice entre comillas, al calor del proceso, y esto significa, bajo la presión del gobierno. Pero de otro lado, los niveles institucionales que no fueron puestos "al calor del proceso" se mantienen con una falta de participación, de estructuración de los intereses reales de la sociedad.

Sinceramente, no creo que el plantear una representación corporativa se asegure la participación efectiva de algún sector. Más bien, pienso que si bien la democracia ejercida mediante la votación directa y secreta no es el mejor sistema y está sujeta a equis formas de manipulación, sin embargo, es un sistema menos manipulable y menos ficticio que esta forma de representación de los organismos de base.

a la manipulación, y a la cooptación antidemocrática. Para mí lo más justo es el voto secreto y directo para elegir a la Constituyente.

Me gustaría agregar un problema más. En el caso de la elección en los términos en que Pásara y yo la hemos planteado, ¿qué garantiza que no coopten listas como siempre se ha hecho? Si en una votación entre 5 representantes o listas partidarias sólo ingresan los primeros cuatro de cada lista, con pronóstico más o menos verosímil, ¿no ha habido cooptación de la asamblea?

García Belaúnde.— En términos generales yo comparto la opinión de Quispe Correa. Es cierto que hay mucha ficción, como decía Pásara, en lo de las organizaciones de base. Pero creo que también hay mucho de ficción en lo de los partidos políticos. Esto nos lleva a un problema muy serio: ¿quién representa qué? Yo nunca he militado en un partido político, aunque sí he tenido simpatías por uno, lo que me permitió conocer más o menos de cerca cómo funcionan. No creo, por ello, que los partidos sean los verdaderos representantes de la ciudadanía, aunque admito que hasta ahora no se ha inventado un sistema mejor y mientras esto no suceda se podría matizar el sistema otorgándole una representación de un 10 ó 15% a los organismos representati-



Rubio.— Este es un país que hasta cierto punto está "desinstitucionalizado"; las llamadas instituciones representativas o son grandes aparatos fantasmales o se reducen al concurso de un pequeñísimo número de personas. No estoy a favor, de ningún modo, que esas organizaciones "fantasmales" sean los canales de participación de vastos sectores. Hay algo así como un 50% de la población económicamente activa en el Perú que o está desocupada o subempleada. Este gran sector de la población no tiene formas institucionales, gremiales, de representación de sus intereses. Más aún, las instituciones gremiales son muy débiles o frágiles. Por ejemplo, si hubiese una representación por sindicatos, debido al decreto 010-77, hay 5,000 despedidos, la mayoría de ellos dirigentes sindicales. Teóricamente, por lo menos, estos deberían ser los representantes de estos sindicatos, y ahora no lo pueden ser porque están sin trabajo.

Por estas razones considero que el mecanismo de hacer participar a los llamados "organismos de base" se presta

vos de sectores de base. Considero que los sectores sociales, en el sentido amplio, no tienen la madurez, ni la experiencia, ni la capacidad que tienen los partidos políticos, con la larga experiencia que estos tienen no sólo en el Perú sino también en el mundo. Soy consciente del grado de manipulación, dependencia y ficción que existe en los organismos de base; soy consciente de sus limitaciones, pero creo que vale la pena implementar su participación y darles oportunidades para que accedan al poder.

Urrutia.— Creo que valdría la pena poner el acento en el problema de la representatividad por individuos o por intereses, funcional o política. El supuesto que se esconde detrás de la llamada representatividad de las "organizaciones sociales de base" es, primero, que son populares; segundo, que representan intereses populares. Esa forma crea una confusión entre lo que realmente es una representación popular en términos de defensa de los in-

tereses populares, y lo que es una fórmula burocrática y manipulatoria.

¿Interesa que estén representados la CNA, la CTRP, la CIPUL, etc., o que los intereses del pueblo sean representados? Estos pueden ser perfecta y legítimamente representados por hombres y mujeres que no son campesinos, obreros u otros. Es decir, no es necesario ser obrero para representar adecuadamente los intereses de la clase obrera.

Lo anterior nos plantea un problema que sólo se resuelve por la vía de la participación de listas políticas, donde el programa y la trayectoria de sus hombres identifique los intereses de clase que se defienden. Yo estoy seguro que los campesinos que, por ejemplo, eventualmente (imaginariamente) pudieran llevar una lista del PPC, o los obreros del MLR no son reales representantes ni del campesinado ni de clase obrera. El problema no se reduce a saber si solamente las "organizaciones sociales de base" deben estar representadas en la Constituyente, sino si ellas representan efectivamente los intereses populares.

6

¿HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO?

Urrutia.— Veamos otro aspecto importante. La Constitución de 1933 diseña un tipo, una forma de Estado, producto de las tendencias sociales de la época y de las fuerzas que actuaron en esa coyuntura. ¿Cuál debiera ser, a juicio de Uds., la nueva estructura de Estado que debería diseñarse en la próxima Constituyente?

García Belaúnde.— La Constitución de 1933 representó dos cosas: por un lado, una experiencia acumulada de muchos años, una transacción de fuerzas sociales antagónicas, una recepción de corrientes ideológicas que agitaban el ambiente de la época; por otro lado, representó un intento de diseñar un Estado en forma, un proyecto de vida política ordenada y unitaria. El fruto de ello no fue muy orgánico, como la experiencia lo demostraría más tarde. Pero en el plano formal e ideológico plasmó un concepto de Estado demoliberal, en el cual si bien existían ciertas concesiones socializantes inspiradas en la Constitución de Weimar de 1919, mantenía un esquema que en esencia era demoliberal. La situación actual, heredera de los logros, realidades, experiencias y sobre todo las expectativas surgidas del proceso iniciado en 1968, tiene que llevar indudablemente a diseñar un nuevo tipo de Estado, distinto al anterior, que por comodidad podemos llamar Estado Planificador. Debe ser un Estado promotor y gestor del desarrollo, sin por ello caer en el Estado Autoritario, enemigo de toda democracia.

Quispe Correa.— Sí, pienso que efectivamente el rol del Estado en la vida contemporánea es muy diferente al de la década de 1930. Mi opinión es que el Perú debe definirse como una República unitaria y descentralista. Son conocidas las limitaciones que sobre el descentralismo tiene la Carta de 1933, y creo que la causa del atraso de los pueblos del interior se debe a este centralismo, a esta localización del poder político que actuó en ventaja desde la Capital y para la Capital. Pienso que no sólo debemos tener la autonomía que debe gozar cada región sino

también la descentralización de funciones del poder central.

Y en cuanto a la forma de gobierno, creo que este Estado deberá inclinarse por una primacía del poder Ejecutivo. He denominado a esta primacía régimen "neopresidencial" y lo he caracterizado, para distinguirlo del régimen presidencial, en que va a tener mayores atribuciones en la conducción de la vida política nacional, en la planificación y la administración de la política interior, sin que esto signifique dejar de lado a los otros detentadores del poder; y la dirección de la política exterior. Insisto en que solamente a través de un Ejecutivo fuerte, que introduzca una variable desconocida en la legislación del siglo pasado, como los costos, el tiempo, la toma de decisiones rápidas y menos onerosas, es posible el desarrollo y la planificación. Esto sólo puede encargarse-





le a un grupo de funcionarios, caracterizados por un líder, capaz de adoptar estas decisiones en un mínimo de tiempo. La figura del Parlamento, en este modelo ha reducido mucho sus funciones.

Pásara.— Desde el punto de vista ideológico, me parece que hay una diferencia fundamental con la Constituyente de 1931, a la cual se llega con una ideología prevalente en ese momento, de tipo liberal, en la cual la intervención del Estado era excepcional o no era deseable; frente a ella, tendencias contestatarias representadas por el aprismo y el descentralismo luchan y finalmente logran en cierta proporción, un reconocimiento de la presencia estatal en una serie de aspectos, reconocimiento que está, efectivamente, en determinados artículos de la Constitución y que fundamentalmente no se intentó llevar a la práctica, hasta el momento del régimen de Velasco, 35 años después. Entonces, esta presencia del Estado en la Constitución de 1933, tuvo un signo de socialización de la vida política. Y me parece que no va a ocurrir lo mismo en la Constituyente de 1978, precisamente porque hemos tenido la experiencia durante la última década, de un Estado que aún cuando no ha tenido toda la base constitucional necesaria, de hecho ha sido un Estado omnipresente, intervencionista, que no solamente ha intervenido en la economía sino en la vida política y social; esto que alguien ha llamado el carácter autoritario del Estado.

Creo que es el hecho nuevo, pre Constituyente. O sea que se ha producido sin que estuviera legitimado por una Constitución previa, que le diera al Estado la posibilidad de hacerlo. Precisamente porque ha habido un Estado demasiado fuerte, las tendencias que no tienen hegemonía o control del poder, tratarán de disminuir la presencia del autoritarismo del Estado en una serie de terrenos.

Si bien coincido con la afirmación de Domingo García y Alfredo Quispe, en el sentido que en lo económico se ha afirmado un Estado promotor, planificador, etc., creo que varias de las tendencias presentes en la política peruana, estarían muy de acuerdo con tratar de disminuir

la presencia o el rol político, social del Estado.

No sé si hay que discutir o no el carácter unitario o federal de la república en función del descentralismo. Quispe creo comparte con todos nosotros la preocupación por una real descentralización; no la descentralización en términos de demarcación territorial, burocrática, o la administrativa, sino la del poder. Y sin embargo afirma el régimen unitario. Pocas veces en la historia peruana se ha planteado el federalismo y, además, con consecuencias históricas lamentables. Pero creo que es necesario considerar esta posibilidad. Yo no sé si esto se plantea o no en la Constituyente. En todo caso, discutir el problema me parece que vale la pena. Esto tiene que ver, además, con un asunto más grave: el problema de no ser una nación. Digamos que la lógica que se ha seguido hasta ahora ha sido: no somos una nación y, en consecuencia, hay que lograrlo un poco por la vía de la imposición de un régimen unitario, por lo demás no ha sido ésa la manera de lograr la unidad nacional. Entonces, no sé si es más realista reconocer esta diversidad relativa de regiones, culturas, de parcelas de la sociedad, por decirlo de alguna manera. Y desconcentrar efectivamente el poder. No sé si esto debería llevar a un cuestionamiento del régimen unitario y a una consideración del régimen federal. Pero en todo caso me pregunto, y le pregunto a Quispe, qué significa descentralización. O sea, cuál poder es el que se debería transferir a los organismos regionales. Porque de lo contrario llegamos a la broma actual que ha significado descentralizar oficinas públicas. Para poner un ejemplo hipotético, ahora un maestro en lugar de tramitar su traslado de Huancaayo a Iquitos en Lima, lo tiene que hacer en Cerro de Pasco; es decir, ha habido una descentralización burocrática o administrativa, y el problema es mucho más de fondo y tiene que ver con unidades sociales regionales, a las cuales queremos descentralizar y conferir poder directamente. Por ello me pregunto si no hay que cuestionar el problema de "unidad" en general.

Finalmente, creo que la vieja discusión entre régimen

parlamentario y régimen ejecutivo fuerte, sería una discusión de menos peso en esta Constituyente. Es verdad que todavía recordamos la experiencia de Belaúnde, en la cual el Parlamento constituyó, mediante una alianza de minorías, un régimen que alguien llamó de dictadura parlamentaria. En todo caso, de control muy agresivo so-

bre el ejecutivo. Sin embargo me parece que el problema de régimen ejecutivo fuerte, es un problema aparente. No creo que esto de adjudicar poderes al Legislativo o Ejecutivo desempeñe un papel fundamental en la Constituyente.

7

EL ESTADO EN DISCUSION

Caravedo.— Antes de entrar a discutir lo que nos propone Pásara sugeriría que se desarrollen algunas ideas formuladas en las recientes intervenciones a propósito del carácter del Estado. Se ha dicho que la Constitución de 1933, refleja una forma liberal de Estado, con algunos pequeños matices. Esta ha sido la posición de Quispe Correa y García Belaúnde. Pásara destaca un poco más el papel social interventor del Estado en la carta fundamental. Considero que el rol intervencionista del Estado se percibe con claridad en la Constitución de 1920, promulgada por Leguía. Por ejemplo, en aquel documento, se consagra la centralización de la emisión de moneda, creándose a partir de entonces un ente regulador de la emisión, el Banco de Reserva, organismo antes inexistente. Asimismo, por intermedio de esta entidad se empezará a bosquejar una política estatal de otorgamiento de créditos. En el plano laboral, la Constitución ofrece regular la relación entre el capital y el trabajo, así como también desecha ciertas formas de trabajo, impulsa otras y establece la necesidad de regular el mínimo salarial. Esta tendencia interventora del Estado en la economía va a ir haciéndose cada vez más fuerte, y en la Constitución de 1933 se refleja con claridad. En ninguno de los dos casos, ni en la Constitución de 1920 ni en la de 1933, el diseño de Estado llega a ser uno típicamente liberal. Pero en cada caso sí se percibe la mayor o menor presencia de grupos o clases sociales. Por ejemplo, la de 1920, ofrece una forma estatal burguesa frente a la presencia terrateniente; en la de 1933, la presencia pequeño burguesa es más notoria. Baste recordar a título de ejemplo el artículo 45, en el que se establece el reparto de utilidades a obreros y empleados.

Ahora bien, cuando aquí se ha utilizado el término "estado promotor" y "estado planificador", exactamente a qué se refiere cada término. Cuál es la diferencia respecto del Estado diseñado por la Constitución de 1933. No hay que dejar de lado el que cada tipo de Estado conlleva un sector o clase social específico como agente hegemónico. La distinción que pido se haga me parece relevante porque servirá para precisar el tipo de Estado que implícitamente está formulando cada uno de los presentes.

García Belaúnde.— Quisiera mencionar lo siguiente. His-

tóricamente el constitucionalismo surge en la Revolución Francesa como una expresión de liberalismo político, filosófico, económico, que auspicia la burguesía contra la aristocracia y la monarquía. El siglo XIX es un siglo eminentemente liberal, del Estado Gendarme, del guardián nocturno. Pero desde el fin de la "belle époque", que es el final de la Primera Guerra Mundial, los autores señalan que en esa época se inicia el constitucionalismo social. O sea que en las típicas constituciones liberales se empiezan a introducir matices diversos, aspectos socializantes, y se señala como casos típicos de este constitucionalismo la Constitución Mexicana de Querétaro de 1917, que es extraordinaria para su época, por sus conquistas sociales. La Constitución Soviética del año 1918, también es innovadora. También la de Weimar, de 1919. Todo eso se recoge en la Constitución peruana de 1920 y, sobre todo, en la de 1933. O sea que no somos ajenos, ideológicamente hablando, a este constitucionalismo social en el que con un esquema demo-liberal, se introducen algunos aditamentos de orden socializante. Pero en términos generales el Estado es eminentemente liberal. Es cierto que en la Constitución de 1933, se introduce el concepto de interés social, que se fomenta el cooperativismo, la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa, etc. Pero en esencia, y esto a mi juicio es lo determinante, se trata de un Estado Liberal.

La naturaleza liberal del Estado se puede ver en un caso concreto; cuando en 1964 se discute el proyecto de ley de Reforma Agraria en el Parlamento, se esgrime contra ella que es inconstitucional, porque la Carta de 1933, no permitía el pago en bonos que el proyecto introducía. Y esto era rigurosamente cierto.



Por eso el año 1964, 31 años después de promulgada la Constitución, hay que cambiar parcialmente su texto, para permitir una Reforma Agraria, que intenta solucionar el problema de la tierra. Entonces, vemos que el año 1964, hay que modificar la Constitución, porque hay un problema social muy grave que no se puede resolver por el carácter eminentemente liberal que aquella posee. El año 1932, cuando en la Asamblea Constituyente se discute el artículo 29 de la Constitución, se sostiene que la propiedad es inviolable, la mayoría le apoya. Contra eso reaccionan los descentralistas, y hay una intervención de Castro Pozo que señala que la propiedad no es inviolable, y que más bien la propiedad debe estar en armonía con el interés social. Esto último se introduce en la Constitución. Pero el esquema sigue siendo liberal. Por eso, si bien es cierto que hay ideas avanzadas a nivel social, la verdad es que el desarrollo político del Perú nos demuestra que es un Estado típicamente liberal, que empieza a cuestionarse en la época de Belaúnde, y que tiene otros matices en la época de Velasco, donde el Estado es más interventor, tiene un papel más promotor, pero también más autoritario.

Cuando me refiero a un Estado planificador, interventor o promotor, quiero decir con ello que debe tener un rol activo en la economía del país. Debe intervenir para modificar las reglas del juego. No debe dejar simplemente que las cosas marchen solas ni que caiga en el antiguo esquema en donde el Estado sólo intervenía en aquello donde no intervenían los particulares (el rol supletorio del Estado, del que hablaba la doctrina). Ahora le toca intervenir en beneficio de la comunidad. En este sentido planifica, promueve, interviene. Y eso se ve en el régimen de Velasco, no obstante sus desbordes y graves desaciertos. Aún cuando éste haya hecho una mala administración económica, la intervención de empresas públicas en determinados sectores responde a una nueva idea de Estado que no se tenía anteriormente, y que por cierto debe ser rediseñada.

Quispe Correa.— La preocupación que hace un momento manifestó Párasa es compartida, en el sentido que se pusiera excesivo énfasis en la próxima Constituyente, para incrementar las libertades individuales, adelgazando el poder. Quizá haya habido un ejemplo traumático del período de Velasco, que llegue a tener influencia en los parlamentos, para conducirlos a limitar este poder, incrementando las libertades individuales. Pero tenemos que aprender de experiencias ajenas.

Con la tendencia contemporánea, el Estado no puede ya ser indiferente a los graves problemas sociales y económicos que se sufren en el país. Por lo mismo considero que, por el contrario, no va a existir esa reacción para que el poder se debilite y se incrementen excesivamente las libertades, considero que, por el contrario, la preocupación constante será hacer realidad esas libertades. Esta responsabilidad social, esta finalidad social, va a ser su gran limitación a la libertad. Me da la impresión que sobre éste ámbito va a girar la discusión del año 1978, y no sobre la traumática experiencia del gobierno de Velasco. Ahora bien, en lo que se refiere al problema de la descentralización yo entendía por ello una autonomía de las regiones. Pero eso implica crear todo un estatuto regional, o sea, exigir un número de habitantes, cierto número



de recursos, integrar ciertas zonas de actividades afines o de producciones afines, para poder crear regiones en el país. Asimismo deberán tener cierta autonomía legislativa, como para programar algún tipo de educación, para crear cierto tipo de trabajo, ciertas labores de promoción, etc. Sin embargo me parece que el Estado, el poder central, no puede desatenderse de los intereses globales. Entoces, mientras cada región cuidaría sus prioridades en un sentido regional, el Estado cuidaría los intereses globales, determinando las prioridades de acuerdo a la seguridad y desarrollo de la sociedad global.

Mi opinión es que la región orientaría su gobierno, tendría cierta autonomía legislativa para algún tipo de actividad, pero considero que para analizar, ver, programar, planificar toda la sociedad política, eso le correspondería al poder central. En la China, por ejemplo, se prohíbe el chauvinismo de gran región y el chauvinismo de gran nación. Ellos veían ese peligro: que primen los intereses de la región sobre el interés total de la comunidad. Y yo creo que el interés total de la comunidad lo ve el Estado y en eso tendría primacía sobre la región.

En cuanto a la discusión de federalismo y centralismo, yo señalaría lo siguiente. Cuando el Perú surgió como república independiente, se habían formado ciertas bases sociales, culturales, diferenciales, que permitían crear una república federal. Pero en las actuales circunstancias, ya se puede hablar de una cultura prevaleciente, una ideología prevaleciente a nivel nacional; pienso que hay una cultura que más o menos es compartida por todos en el Perú, por lo tanto, pienso que a estas alturas sería muy difícil el federalismo. Si la república unitaria no logró realizarse, no es porque la Constitución no lo dijera, porque lo dice, sino porque no hubo vocación unitaria entre los gobernantes; eso también debemos tener muy presente. El señor feudal, no quería que los campesinos se identificaran con los símbolos de la patria. Le interesaba que consideraran que él era el rey y señor; ha chocado pues contra esto la vocación unitaria.

La discusión respecto a parlamentarismo y presidencialismo parecería innecesaria, pero yo la considero fundamental, porque en el mundo contemporáneo hay toda una tendencia hacia concentrar el poder en pocas manos, en pocas mentes, que puedan tomar decisiones con suma rapidez. Es el caso del gabinete inglés, del gobierno de la Unión Soviética, del gobierno de Portugal, de Cuba, el caso del gobierno de los Estados Unidos. Hemos visto

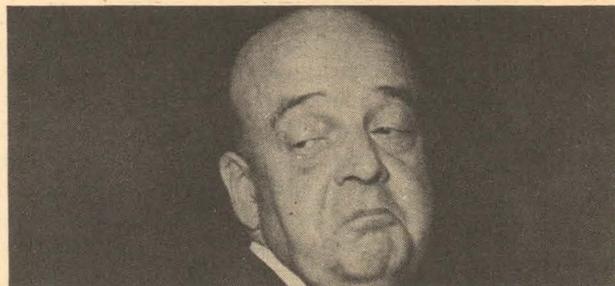
que en los gobiernos autoritarios, los dictatoriales o los de facto, crean la ilusión que pueden marchar a gran celeridad porque concentran el poder. Muchas veces no solo es una ilusión sino una realidad el que sea posible marchar mejor cuando es un grupo muy pequeño el que conduce el poder y no una asamblea de 200, 300 ó 400 personas, que, por más buena voluntad que tuvieran, no podrían tomar una decisión rápidamente. Por ello creo que esa es una discusión fundamental y pienso que muchas personas, incluso exagerados defensores del Parlamento como el primer poder del Estado, actualmente están reconociendo que es la tendencia contemporánea y que debe irse hacia una forma de gobierno en que tenga primacía el poder ejecutivo. Me parece que es, la mejor manera de conducir una sociedad, un Estado, una empresa.

En cuanto a lo del Estado planificador y el Estado promotor, yo he señalado que debe verse el Estado planificador fundamentalmente, porque el Estado tiene que ver los intereses globales de la Sociedad; la política general del Estado tiene dos vertientes: la vertiente de seguridad y la vertiente de desarrollo. Entonces, la política general del Estado tiene que ver el ámbito de seguridad a nivel nacional y el desarrollo económico. Por desarrollo ¿qué entendemos? Es un proceso económico armónico, el que no solamente busca distribución de riqueza o crecimiento de producto nacional bruto sino que también busca lograr que el mayor número de personas se integren a la actividad económica, que haya menos desocupación, etc.; ustedes mejor que yo pueden conocer esto. Por lo tanto un Estado planificador, creo yo, es importante en la sociedad contemporánea. Que no solamente se limite a decir: hay posibilidad de hacer tal o cual cosa, sino que tenga que decir qué cosas son necesarias desde el punto de vista de la seguridad. Si se quiere alcanzar el bienestar común, tiene que, precisamente, el Estado, determinar las prioridades a nivel nacional y decir: ésta es nuestra política de seguridad, éstos son nuestros objetivos nacionales, ésta es nuestra política de desarrollo; buscamos estas cosas y en ciertos casos, no podemos hacer prevalecer los intereses regionales, departamentales o provinciales por sobre los intereses nacionales. Hay obras que no son muy importantes desde el punto de vista del desarrollo, pero sí de la seguridad. Son factores que también hay que tener en cuenta cuando hablamos del presidencialismo, porque no hay un parlamento planificador; es un contrasentido.

Pásara.— Lo primero que quisiera decir es que cuando se dice que el Estado representa los intereses sociales, globales, creo que estamos cayendo en una trampa, porque el Estado representa los intereses sociales de quienes controlan al Estado; el Estado no representa al conjunto de la sociedad. El Estado, como lo describió un sociólogo norteamericano, es la gran presa del poder, no es el representante neutral de la sociedad. Creo que incluso los conceptos de seguridad nacional y desarrollo sin entrar a discutir la prioridad o validez que ellos tengan son susceptibles de ser procesados en términos de diversas interpretaciones que tienen de ellos los distintos grupos sociales. Es evidente que lo que entiende por desarrollo la Sociedad de Industrias, no es lo mismo que entiende la CGTP; sin tomar partido por ningún lado, se ve claro que son distintos. Y lo que entiende por seguridad nacional

la Fuerza Armada, no es lo mismo que entiende la Confederación Campesina, probablemente. Entonces, lo que quiero enfatizar es que caer en la oposición de interés individual excesivo, arbitrario o nocivo versus interés global de la nación, representado por el Estado, a mí me parece una dicotomía falsa.

Lo que ustedes han llamado la "traumática experiencia de Velasco", yo lo llamaría "la aleccionadora experiencia de Velasco", porque precisamente la experiencia de Velasco es la que nos hace tomar conciencia, no simplemente respecto de una circunstancia casual o histórica en nuestro país, sino por una circunstancia más global, por lo menos a través de toda América Latina. El Estado ha devenido de lo que era según la Constituyente del 31 un Estado que se presentaba como el camino de socialización en un camino de ejercicio del poder autoritario; lo es en toda América Latina, no solamente entre nosotros y no solamente gracias a Velasco. Entonces, creo que el signo de la intervención estatal es hoy distinto a lo que era en la Constituyente del 31; eso es lo que he querido enfatizar. Si ayer era el mecanismo para socializar, hoy día hemos visto que es el mecanismo para el control autoritario dentro de la sociedad. Entonces, creo que por esa razón, el Estado va a ser visto de una manera distinta, radicalmente distinta, a como fue visto en la Constituyente del 31. No creo que tan rápidamente se



obtenga un acuerdo o haya un consenso dentro de la Constituyente, como creo que no lo hay dentro de la sociedad, respecto a conceder un rol más central o más importante al Estado. Probablemente, las necesidades del desarrollo económico, del ordenamiento económico, hagan que en ese nivel, el Estado asuma un mayor papel. Sobre esto tampoco habrá consenso. Hay intereses en que el Estado se restrinja. Han habido hace poco pronunciamientos de tendencias políticas y de sectores empresariales que piden una restricción de la actividad económica del Estado. Pero creo que en ese terreno posiblemente haya un mayor consenso respecto a una mayor intervención de tipo estatal. Pero de lo que estoy completamente seguro es que en lo que sí habrá consenso es en darle un menor peso a la intervención política del Estado. Como consecuencia de esto que he llamado el autoritarismo del Estado, que no es un fenómeno derivado exclusivamente de Velasco, aunque a nosotros nos ha llegado a través de Velasco, pero que, hemos visto, recorrer toda América Latina.

Quispe Correa.— Solamente digo lo siguiente: Pásara ha dicho "la aleccionadora experiencia de Velasco", para refutar a lo que yo llamara "traumática", pero el hecho que yo la reconociera como traumática, no quiere decir que yo la haya sufrido, porque para mí no ha sido un trauma. Yo en eso soy objetivo, he reconocido el trauma de los otros, pero para mí también ha sido una valiosa

lección.

Urrutia.— Me parece muy interesante lo que se viene tratando. Sin embargo creo que la discusión resulta un tanto abstracta cuando se aborda el problema ideológico del Estado. Me deja la impresión que lo que determina la naturaleza del Estado son sus mecanismos y su organización. Para qué el alto grado de intervención del Estado? Se puede hablar de un Estado interventor, pero paternalista o fascista. Responder a la pregunta ¿para qué un Estado más o menos autoritario? me parece clave, de lo contrario se estaría entrando a discutir dentro de un terreno técnico. ¿Con qué intención Velasco se hace autoritario? ¿Por qué se tiene que hacer autoritario? En mi opinión, porque requiere de la verticalidad para hacer sus reformas. Velasco reconoce que el sistema imperante es reacio a las reformas. Por ello, requiere de "autoridad", no tanto para "hacer un buen gobierno" sino para desempeñar un tipo de función social. Un gobierno que quiera insertarse en el sistema para mantenerlo, seguramente tendrá que hacer violencia y ejercer la fuerza contra una clase que pretende cambiarlo. Y siempre, por más fuerza o menos fuerza que dentro de esa forma de enfocarlo, que considero un poco abstracta, tenga, siempre habrá un nivel de fuerza contra un tipo de intereses y un nivel de aceptación y de coexistencia con otro tipo de intereses. En qué radica la fuerza? para qué la fuerza? En el caso de Velasco por ejemplo, éste no es un régimen popular, no va al socialismo, pero sin duda va a golpear a los sectores oligárquicos, y requiere fuerza. Entonces, el régimen de Velasco tiene esa característica, que hace fuerza contra la oligarquía y hace fuerza contra el pueblo, y en ese sentido crea un Estado hipertrofiado. En Chile, tenemos otro caso distinto. Es la violencia ejercida a nombre de una clase con quien se coexiste, contra otra clase. Cómo se enfoca este problema? cómo es incorporado a la discusión sobre Constituyente?

Quispe Correa.— Hay una cuestión previa. La pregunta está apuntando a una definición ideológica. Porque quizá se pretenda que Domingo García Belaúnde y el que habla, estamos desclasando al Estado; le estamos sacando el contenido de clase. Yo creo que estamos hablando a nivel constitucional, estamos hablando del sistema normativo, y cuando hablamos del sistema normativo, estamos distinguiendo lo que es el conjunto de normas fundamentales de un Estado, que llamamos Constitución y otra muy diferente los grupos sociales que llegan a detentar ese poder y que pueden utilizar toda la fuerza que significa ese poder para satisfacer los intereses de uno, de algunos, de muchos o de todos. O sea que yo creo que también esto habría que distinguirlo. Ahora, podríamos dar otro ejemplo. Cuando yo hablaba de seguridad y se me dice que la seguridad de la CNA no puede ser el mismo concepto de seguridad que el de la Sociedad de Industrias, yo quiero aclarar que cuando hablo de seguridad dentro de la política general del Estado, me refiero a la seguridad del Estado, no a la seguridad de un grupo social ni de un individuo. Y en esto sí hay normas muy claras. Si el grupo campesino llegara al poder, tiene que diseñar una política de seguridad de acuerdo a ciertas variables muy específicas y concretas, por ejemplo, la situación del país, sus recursos, su capacidad, los enemigos que lo acechan etc. Y en igual situación se tiene que encontrar también la Sociedad Nacional de Industrias.



Pásara.— Lo que has dicho es ¿en términos concretos, en decisiones concretas, como es comprar armas, por ejemplo? ¿las decisiones sobre qué armas comprar, cuánto del presupuesto nacional dedicarlo a armas, tu crees que igual los ve la Sociedad de Industrias, la Confederación Campesina o la Fuerza Armada?

Quispe Correa.— Quizá no todos piensen lo mismo, pero justamente los que piensan de un modo diferente, muchas veces debilitan a un Estado. Yo creo que a todos nos interesa, cuando se nos habla de comprar armas y qué porcentaje del presupuesto nacional significa comprar armamentos, pero muchos también se escandalizan, no obstante cuando se cambia de gobierno no se deja de comprar las armas. Ahí tenemos el ejemplo de Allende. Él seguía teniendo dentro de su presupuesto, un alto porcentaje de gastos para armamentos, porque toda su política de seguridad, su política interna y externa, estaba apuntando a objetivos muy claros y muy concretos. Esto, muy a pesar de ser Allende quien manejaba el poder. Otro ejemplo es el caso de la lucha de la India con Pakistán por el separatismo de Bangladesh. La China y EE.UU., vinculadas para defender el separatismo de Bangladesh y la Unión Soviética e Inglaterra respaldando a la India, contra Pakistán y contra EE.UU. y contra China. Estos son factores que creo deben considerarse, porque algunos piensan que se puede llegar al poder y ahorrar en comprar armamento, si ésta es su tesis y creer que toda esa plata que se ahorra se invertiría en el desarrollo, sería un iluso si no considerara que estamos rodeados de enemigos muy activos. Seguramente que cuando en el mundo todos los hombres buenos hayan conquistado el poder y lo manejen, podremos todos estar tranquilos, pero mientras el Perú no sea una isla y viva cercado de otros enemigos que tienen intereses sobre sus recursos, yo creo que ni la CNA podría dejar de diseñar una política muy realista en ese sentido.

Y en cuanto a eso de la violencia y de quién o contra o para quién o para qué existe el Estado, nosotros cuando hablamos del Estado, tenemos que relacionarlo con un fin que es el bien común. Por supuesto que el bien común se puede interpretar desde el punto de vista marxista. Kant o Spencer lo interpretarán de una manera, otros de manera diferente. Para nosotros el problema, y si es que Domingo coincide conmigo, no es tanto que lo defina la Constitución sino el grupo social que deten-

ta el poder, porque ellos van a dar el contenido, la dirección, la densidad, la intensidad del programa político, del manejo del poder. Y no sólo lo que diga la Constitución. Nuestra Constitución era liberal, la del 33. Cuáles son los gobiernos liberales que ha tenido el Perú? Comencemos por eso. Porque esos grupos sociales representaban intereses diferentes al liberalismo que sancionaba la Constitución del 33.

8

DESCENTRALISMO ¿PROBLEMA ADMINISTRATIVO O ECONOMICO?

Caravedo.— La discusión acerca de la naturaleza del Estado plantea una interrogante que es muy importante: ¿cómo el crecimiento del rol del Estado puede compatibilizarse con un proceso de democratización? Me interesa traer a la discusión el segundo aspecto vinculado a la democratización del Estado; esto es, lo que se ha llamado el "problema del centralismo". A lo largo del siglo XIX, el sector social que más tercamente defendía la autonomía regional eran los terratenientes. Esta era una forma de mediatizar la intervención del Estado propugnada por la burguesía comercial en formación y la pequeña burguesía urbana. Con la autonomía regional, los gamonales y terratenientes buscaban preservar el grado de su poder en las localidades donde poseían propiedades. Después de la Guerra con Chile, las tendencias económicas de la sociedad peruana entrarán en una etapa de expansión capitalista, en parte impulsada por la presencia del capital extranjero en la esfera productiva. Emerge con ello una suerte de burguesía en su sentido más exacto, conjuntamente con un proletariado. Pero se trata de una burguesía dispersa, sin unidad, desparada en provincias, aunque más fuerte en Lima. La reivindicación regional a lo largo de los primeros treinta años del siglo XX, no era la bandera de los terratenientes, sino que por el contrario la tomó la burguesía provincial con el fin de impulsar el desarrollo del capitalismo en sus regiones. En los Congresos Regionales que funcionaron por un tiempo durante el Oncenio, se expresan este tipo de reivindicaciones. En la coyuntura electoral de 1931 también se percibe este fenómeno. En aquella oportunidad, uno de los reclamos hecho con ardor y vehemencia por parte de los descentralistas fue la elección departamental, por considerar que la elección provincial mantenía intacto el poder gamonal.

Hoy día el verdadero descentralismo no es más un planteamiento ni terrateniente ni burgués. Aunque ello no quiera decir que esos sectores sociales no formulen proyectos sobre este problema. El descentralismo hoy se plantea como la aspiración de los sectores populares, no para resolver un problema específico de una clase sino

del conjunto de la sociedad. Se trata de formular un nuevo Estado de contenido democrático y popular, que haga realidad una economía planificada e independiente. Esto es, una economía que absorba todo el espacio social. En otras palabras, planificar y regionalizar; organizar el Perú de un nuevo modo.

Ahora bien, Quispe Correa plantea la tesis del Neo-presidencialismo, como una fórmula compatible con la planificación, alternativa para resolver el problema descentralista, y la autonomía regional. Pero el neo-presidencialismo es un tecnicismo; es una fórmula vacía de contenido. Volvemos a la interrogante que nos planteaba Urrutia hace un momento, y a la intervención de Pásara en relación al contenido de clase en el Estado. La verdadera planificación supone un cambio total en el bloque en el poder, una nueva hegemonía política, un gobierno en manos del pueblo. Pensar que neo-presidencialismo y planificación están mutuamente implicados es saltar la garrocha al problema social. Así, pues, esta fórmula puede caer en una mera descentralización burocrática y administrativa, que no resuelva para nada los problemas regionales. Asimismo, hablar de autonomía regional, coactando el nivel de decisión del pueblo en el destino de su región, por un criterio de "eficiencia" implícita en el presidencialismo, no es otra cosa que permanecer en el nivel administrativo del problema.

Quispe Correa.— Yo no creo que haya una contradicción entre el neo-presidencialismo y una verdadera y efectiva descentralización. Ni tampoco me parece que se oponga a la división del país en regiones, con autonomía política, administrativa, económica. Considero que cuando se habla de presidencialismo, se está diciendo que las grandes decisiones políticas deben recaer en el Ejecutivo, que es un organismo pequeño, dinámico, con gran capacidad de decisión, y no en un Parlamento que es una Asamblea deliberante, lenta por su propia naturaleza. Ahora, una vez aclarado cuál es el sistema de gobierno que queremos, o sea un presidencialismo y no un parlamentarismo ni un sistema mixto como el

que se propugna en la carta del año 33, entonces viene ya el problema de la distribución interna del país que es el problema de la descentralización o de la desconcentración como dicen algunos, o de la regionalización.

La existencia de un Ejecutivo fuerte con capacidad de decisión no enerva en absoluto el que alguno de los poderes del Ejecutivo sean delegados a las regiones para que ellos tengan un nivel de autonomía; además, pienso que una descentralización administrativa, que es la que recogen los consejos departamentales de nuestra Constitución, no va a servir para solucionar todos nuestros problemas. La descentralización presupone una serie de elementos, o sea un cierto nivel de desarrollo, un cierto nivel educativo, una cierta existencia de infraestructura. Pero el hecho de que así se mencione en una nueva carta política, no significa que esto se realice, creo que esto es tan sólo un primer paso en el aspecto administrativo, que puede ser muy importante ya que el Estado hoy en día es orientador de políticas económicas; las pautas ad-



ministrativas pueden promover, o incitar a determinadas conductas. Pero lógicamente ese es solo un primer camino. ¿Cuál sería la forma cómo esas regiones se organizan? ¿qué poderes tienen? ¿cuáles son sus atribuciones? ¿a qué nivel coordinan con las otras regiones? ¿a qué nivel coordinan con lo que puede llamarse en términos generales, el poder central? Este es un problema que supone una ardua discusión, y sobre el cual hay muchos matices. Personalmente no tengo una idea clara aún. Hemos tenido un sistema mixto durante más de 30 años, tremendamente centralista. Nada impide que tengamos un poder Ejecutivo fuerte presidencial y quizá descentralista, hay que ir a eso.

Algo que puede ejemplificar, a mi modo de ver, que la centralización tiene ventaja es lo de la caja única municipal que es combatida o criticada por los alcaldes de los consejos distritales. El concepto de la caja única, es que un ente recaudador, en este caso el consejo metropolitano, percibiera todas las rentas en la provincia y luego distribuyera estos ingresos de acuerdo a ciertas prioridades que el consejo metropolitano señalaba. Muchos alcaldes se quejan del sistema; dicen que debe volverse al sistema antiguo; en mi opinión, el sistema antiguo es duplicar costos, para dar los mismos servicios. Yo he tenido oportunidad de ser Consejal en Ate-Vitarte; y conozco muy de cerca el problema. Por ejemplo, el distrito de Carabayllo, si no fuera por el sistema de caja única no tendría agua, porque no había rentas). Porque la renta de Carabayllo, de Ate y Vitarte sale de Miraflores, Lince, Magdalena y otras zonas. Ahora, si este problema lo tras-

ladamos nosotros a nivel nacional, creo que va a suceder exactamente lo mismo; por un lado regiones muy pobres y zonas muy humildes, que van a requerir que el gobierno tome fondos o rentas de aquellas regiones que producen mucho más para distribuirlos en ese lado. La autonomía no va a llegar al extremo de oponerse al desarrollo o al empobrecimiento de esas zonas. Por justicia social o porque le interesa su seguridad, tiene que hacerlo.

Además en esto de la planificación tampoco creo yo que habría ningún contrasentido; porque el gobierno puede señalar alternativas, lo que se llama la planificación indicativa o democrática. Puede señalar algunas alternativas, o dar algunos incentivos; —si se dedican a tal tipo de producción agrícola van a estar exonerados del tributo, por ejemplo—, para poder compensar con esta producción el déficit de producción al otro lado. O podría decir: —ustedes pueden dedicarse a este tipo de actividades, o vamos a tener una política tributaria en este sentido si us-

tedes optan por esta actividad—. O sea, es una especie de equilibrio que tiene que hacerse entre el gobierno que tiene que tomar las decisiones —teniendo en cuenta todo el espectro nacional— y por otro lado el deseo de cada región de vivir mejor. Entonces, todo depende de la manera o arte con que pueda manejarse, los buenos deseos y la vehemencia en las autonomías locales y esa concepción que estoy dando casi técnica y desideologizada del Estado; ese tener que ver el problema globalmente y no parcialmente. En el arte o la facilidad con que se puede manejar esto yo creo que puede estar el éxito o el fracaso del sistema. Muy rígidamente sería un fracaso; demasiada flexibilidad sería una anarquía; eso lo va a decir la realidad.

Caravedo.— Yo diría que los planteamientos de Quispe Correa siguen siendo administrativos. Porque a menos que se cambie radicalmente la organización económica de nuestra sociedad, el Perú seguirá rigiéndose por las leyes del mercado; atado a una reproducción internacional del capital. En otras palabras, seguirá importando en grado sustantivo materias primas y bienes de capital a fin de abastecer las necesidades de diversos grupos sociales. Ello presiona para que la política del Estado se vea necesariamente obligada a impulsar un cierto tipo de producción, esto es, la exportadora, a fin de obtener las divisas para poder comprar los insumos y las máquinas que hacen funcionar a nuestras industrias. Asimismo, con esas divisas se importan los alimentos que se dejan de producir internamente.

Para que este esquema de reproducción siga funcionando (y para seguir pagando la deuda externa, por ejemplo) el Estado se ve obligado a incentivar la producción de determinadas áreas o espacios económicos, es decir, aquellos que producen bienes de exportación. Para incentivar estas áreas, se tendrá que recurrir a políticas especiales, como por ejemplo, deducciones tributarias u otorgamiento discriminado de créditos. Y donde no se produzca este tipo de incentivo de política económica, el capital tenderá a concentrarse en aquellas áreas, como Lima, que le ofrecen las mayores economías externas. Así, pues, sea que se le deje libre al capital para funcionar donde más le conviene, sea que el actual Estado intervenga, lo hace sin poder romper el esquema básico de organización económica del Perú. Y ése es un problema que tiene que ver con los agentes de conducción política, con los sectores sociales que conducen el proceso. Se ha dicho anteriormente que Velasco golpeó a la "oligarquía". Pero no pudo alterar la estructura productiva.

Ahora bien, ¿quién va a romper con esta forma de organización socio-económica para hacer posible una real política planificada y descentralista? ¿los Militares? ¿los sectores burgueses? Eso me parece muy difícil.

Quispe Correa.— Efectivamente tiene que rediseñarse la política de desarrollo. Pero la pregunta lleva implícita la idea de que lo que más le convendría al Perú sería el modelo Chino de desarrollo hacia adentro, y ése es un pensamiento que yo no comparto. Para mí, desarrollo y seguridad son términos indesligables solidarios. Dentro de esta concepción lo prioritario es ocupar todo el territorio peruano, es decir poblarlo. Ahora bien, eso exige una serie de inversiones que los limeños no estarían dispuestos a soportar. Hay que acostumbrarse a que Lima no es el Perú, y que nuestro desarrollo es sinónimo de seguridad, lo cual implica el desarrollo de todas las zonas en forma integral. Pero para llevar adelante dichas inversiones, garantes del desarrollo integral, se requieren decisiones de nivel nacional, y no sólo departamental o regional. Por ejemplo, Tacna es un departamento que no tiene agua y que podría aprovechar las aguas del Lago Titicaca. Pero resulta que eso demandaría una inversión muy costosa. Por ello, la implementación de tal inversión no podría sujetarse a una decisión de nivel departamental o regional, sino nacional. Si ello no fuera así, otros departamentos de mayores ingresos estarían en condiciones de mejorar su situación y, más aún, Lima seguiría ahogando a las provincias.

Caravedo.— Una aclaración necesaria. Mi pregunta no sugería la aplicación del modelo Chino a la realidad; ése es un esquematismo sin límites. Lo que sí sugiero es la necesidad de romper el actual sistema económico, donde lo que predomina son las leyes del mercado, para reemplazarlo por un sistema económico planificado. Aplicar una verdadera y efectiva política de regionalización hoy día en el Perú supone necesariamente una planificación. Pero este tipo de planificación sólo se garantiza con formas en donde los diversos sectores del pueblo, en las distintas regiones, tengan acceso a niveles de decisión.

Pásara.— He encontrado una contradicción en lo que sostiene Alfredo Quispe. Hace un momento dijo que se ha-

bía deslizado o insinuado que tanto él como Domingo García, estaban sugiriendo una teoría constitucional desligada de los intereses de clase del Estado; y muy realista y pragmáticamente afirmó que para él el contenido del Estado, estaba dado por los que lo controlaban ya que tenían el poder. Yo comparto plenamente esta apreciación y precisamente el compartirla es lo que me hace sentir muy escéptico y desconforme cuando él habla de seguridad nacional y desarrollo regional, refugiándose en el concepto abstracto de interés nacional o interés común. ¿Existe un interés por encima de todos, que es el "interés nacional", el "bien común", los "objetivos nacionales"? Yo creo que no. Salvo que se definan en términos estrictamente formales. Los conceptos con los que se les da contenido a esas nociones difieren según el interés que está detrás de la definición.

Lo que trato de demostrar es que las decisiones que asumiría la Sociedad de Industrias si estuviera directamente representada en el gobierno difieren de las que está tomando la Fuerza Armada, o de las que tomaría un gobierno campesino. Los contenidos decisionales de esos tres grupos sociales son distintos. Por lo tanto, el concepto de seguridad nacional que nos trae Quispe Correa no dice nada, porque es un concepto formal. Es como preguntar qué es lo justo. Es evidente que los grupos sociales, según cuales sean, definen de manera distinta lo que es justo de lo que es injusto. Me parece contradictorio con el carácter de clase del Estado admitido por Quispe, recurrir a nociones de tipo general, como seguridad nacional o como el interés de toda la nación para adjudicar en ese plano, el nivel central de decisión y justificar un ejecutivo fuerte.

El concepto de seguridad nacional que nos trae Quispe Correa, aparece como la defensa de un interés por encima de los intereses específicos del capital, de los grupos sociales, y es eso lo que le permite decir que Tacna o Puno están muy desatendidos, y que por lo mismo hay que acudir en su auxilio. Quién es este grupo social, a quién se le puede ocurrir tan magnánima idea de beneficencia de ir en socorro de Puno si no es a los mismos puneños, a los que tienen que sufrir la postergación del capital, quien con su propia lógica, los postergó? ¿Son acaso los





militares en el poder quienes por razones de seguridad nacional van a ir en auxilio de Puno, Madre de Dios o Tacna que no tiene agua? ¿Hay alguna lógica neutral en función de la cual el Estado fuerte es quien va a socorrer a las regiones más necesitadas? No. Como bien ha dicho el mismo Quispe Correa en otra de sus intervenciones, es el interés del más fuerte, el interés del que controla efectivamente el poder del Estado. Hasta hoy los que han controlado el Estado han actuado de acuerdo con esa lógica, que es la lógica de la reantabilidad del capital. Evidentemente, es por esa razón que nadie se ha ocupado de Madre de Dios ni de Tacna o Puno, porque no significan económicamente nada. Encuentro ahí una contradicción que quiero señalar.

Quispe Correa.— No he dicho sólo que coincido con Domingo, sino que creo que éste es un domingo de coincidencias. La idea de mi intervención anterior es la siguiente. Al margen de que existan los grupos sociales que manejan el poder, hay cuestiones básicas que deben ser de responsabilidad de todos los grupos dirigentes, sin que ello signifique creer en la neutralidad ni en una lógica neutra. Dije, por ejemplo, que es necesario ocupar el territorio peruano. Quienes tuvieran oportunidad de detentar el poder tendrían que admitir que es objetivamente cierto que nuestro territorio está despoblado. Que no tenemos fronteras pobladas y que los otros países van avanzando, como ocurre actualmente con Brasil; por lo tanto, es necesario tomar conciencia de este hecho sin distinguos, así fuera un grupo campesino, la Sociedad de Industrias o cualquier otra institución. La prioridad es poblar el país. En segundo lugar, si bien es cierto que los grupos que han controlado el Poder en este país han estado actuando con la lógica del interés del capital, esta concepción y aplicación política ha debilitado la seguridad del país; y lo han hecho porque no han permitido el desarrollo de departamentos como Puno, Madre de Dios, etc.

Tiene que haber un grupo que al manejar el poder tenga la responsabilidad de orientar al país en esa perspectiva, si no quiere hablarse sólo de justicia social. Y yo me cuidó de agregar aquello de la Justicia Social. Además tiene que haber un grupo que diga ¡Un Momentito! el Estado no debe estar en función del interés de un grupo económico en Lima, permitiendo que otras ciudades sigan muriéndose. Desde el punto de vista de la seguridad, inclusive, si no quiere hablarse de Justicia Social, se tiene que ver lo de Puno y lo de Madre de Dios y lo de Tumbes. La misma Sociedad de Industrias no pudiera incurrir en la ceguera de pensar que poniendo más fábricas



cas en Lima, aumentando su capacidad económica y robusteciendo el mercado de Lima van ellos a desarrollarse ampliamente. No pueden ignorar que en cualquier momento las burguesías de otros países pueden apeteer nuestro mercado interior. Por eso, ellos también deberían tener el deseo de un desarrollo y seguridad aunque su modelo de justicia social y desarrollo del país no sean estrictamente compatibles con nuestros deseos.

Es necesario advertir que se está agotando el petróleo. Ya esto implica rediseñar la política de desarrollo que se fundaba en la energía del petróleo. Creo que eso es importante. Aquí ya se ha insinuado la posibilidad de aprovechar al máximo la mano de obra y hacer pequeñas hidroeléctricas. Esto es tan sensato en mi opinión, tan racional que no sé si la CNA —y los considero aptos para ejercer el poder— la Sociedad de Industrias y un grupo de intelectuales o profesionales de la Universidad puedan no percibirlo. Como conclusión, podríamos distinguir entre lo que es interés exclusivo de un grupo de personas y el interés colectivo, que implica salvaguardar al propio grupo y por ello tienen necesidad de protegerlo, instrumentarlo y desarrollarlo. Esté era mi planteamiento.

Rubio.— El problema nacional, entendido como problema de centralización, tiene una base económica que podemos graficar con sencillez. Por ejemplo, el 85% de las inversiones a nivel nacional se concentran en Lima y Callao. Desde el punto de vista de la recaudación tributaria y del producto bruto me parece que el nivel de concentración no es tan grande; no obstante, ellos muestran asimismo un elevado grado de concentración a favor de Lima. Pero es probable que, si hubiese una adecuada distribución regional de ingresos y egresos —que no tiene por qué ser todo lo que ingresa al fisco— esta situación pudiera variar. Creo que es evidente que se recauda una regular proporción del total de impuestos fuera de Lima, impuestos éstos que generalmente son gastados en Lima. Asimismo, en provincias hay generación de capital que no se invierte allí sino que por contrario migra a Lima.

Ahora bien, ¿por qué esta preferencia por Lima? Yo diría, por ejemplo, que nadie invierte en Puno aunque se dieran exoneraciones totales de impuestos por la simple y sencilla razón de que no hay buenas carreteras, que el mercado es Lima, que en tres o cuatro meses del año no saben cómo sacar su producción, los insumos no se reciben fluídamente, etc. Gruesamente, ése es el problema regional en términos económicos.

¿Qué hacer para resolver esta situación en el plano eco-

nómico? Hay dos tipos de medidas que, desde mi punto de vista, no proceden. La primera, se refiere que los gobiernos departamentales no pueden invertir en sus zonas todos los impuestos recaudados en la región y todo el capital creado en dicha región porque eso alteraría de manera caótica el país. Otra medida que se vete por experiencia es la pretensión de que una política descentralista se llevará adelante por incentivos tributarios. Personalmente la vetaría, no porque la considere mala, sino porque creo que no funciona. Por ejemplo, el año 1940 se dió una ley de Promoción Industrial (la 9140), y en base a esta norma se dieron una serie de contratos del ejecutivo, básicamente con la industria conservera, la mayor parte de la cual estaba radicada o en Lima o en ciudades clave que capturaban pesca de consumo humano.

Asímismo, el año 1959 se dió la Ley de Promoción Industrial, la 13270, con la que se auspicia, entre otras cosas, los parques industriales, que era un interés descentralista que no logró su objetivo. Por último, la ley de 1970, (la 18350) que diseña un sistema de exoneraciones, tampoco logró la descentralización de la industria nacional.

Entonces, ¿qué hacer? ¿Qué supone la integración nacional y el problema de la seguridad nacional? Por lo pronto, supone una base económica que hoy día hay que propugnarla no creo que en base a reglamentarismo, ni en base a políticas de incentivación, sino mediante una fuer-

te política de descentralización de la actividad económica. Ello significa dos cosas: primero, poner las industrias fuera de Lima y desarrollar el agro; segundo, hay que pensar en nuevas unidades geográficas, políticas y económicas. La división política actual no es la más adecuada.

Pásara.— Rubio recuerda bien la vastedad del problema que estamos tratando. No sólo no es posible resolverlo por vía constitucional o por vía simplemente normativa, sino que además, en lo pertinente a la Constituyente es poco lo que se pueda hacer para afrontarlo.

Pero yo diría que sí hay un punto en el que podríamos concordar con Domingo, y es que no tenemos en este momento la aptitud o competencia, porque no somos constituyentes... Sin embargo, interesa señalar los aspectos de la Constitución que tienen que ver con el problema que estamos discutiendo. Para mí hay uno que valdría la pena elaborar en su oportunidad, que es el problema de la concentración del poder. Creo que en la regionalización, no en la burocrática por cierto, el único aspecto que la Constitución puede tocar es el relativo a la capacidad de decidir. Efectivamente, leyes de promoción y de incentivos no han funcionado y no lo han hecho por las razones que mencionó Baltazar Caravedo. Pero sí creo que la constitución tiene que interesarse por el problema que estamos examinando. Tiene que interesarse desde el punto de vista de la desconcentración del poder.

9

PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO

Urrutia.— Quispe Correa ha insistido en un planteamiento que él mismo ha calificado de "neo-presidencialismo". García Belaúnde ha concordado básicamente con él. Por su parte Pásara ha insistido en que ése no es el verdadero problema del poder. Sin embargo, la discusión sobre descentralización nos ha llevado a percibir dificultades en el planteamiento de Quispe Correa, por la manera fundamentalmente técnica como él plantea la cuestión del poder. ¿Hasta qué punto es relevante el tema del parlamentarismo versus presidencialismo?

Pásara.— Es un tema excesivamente cargado de significación por las experiencias frustradas o frustrantes por intentos de reforma, yo diría que **aparentemente** bloqueados por el parlamento, como fue el proyecto de Belaúnde; y digo esto porque creo que no hay allí un dilema central. Lo que está en la base es todo el mecanismo de división de poderes, inventado dentro del sistema democrático liberal; me parece que es lo que tiene que ser discutido o cuestionado. Considero que hay una suerte de espejismo en el problema de la división de poderes, en los pesos respectivos que se le debe asignar dentro del or-

den constitucional ejecutivo y legislativo, dicho sea de paso, el poder judicial no entra en la discusión aunque formalmente está en la división de poderes. Se le ha tratado así a lo que es una división de funciones, atribuyéndosele dentro de la teoría liberal un valor como control de poder. Entonces, se supone que el poder ejecutivo, encabezado por un presidente o un primer ministro o lo que fuera, es el encargado de hacer o desarrollar o efectivamente ejecutar un conjunto de acciones destinadas a producir determinados efectos sociales y se les adjudica al parlamento una función de vigilancia, de control, o delimitación, de ese ejercicio de poder. Ahora qui-





siera resaltar que esto tiene un valor de apariencia, fundamentalmente de justificación de poder, más que de ejercicio de un control real. Porque, lo que está en el fondo del asunto es una percepción de la sociedad como un juego de individuos, algunos de los cuales controlan un poder y otros controlan otro poder. Hay una teoría que propone una especie de balance del poder político, ejercido por distintos poderes. En realidad esto es una ficción de la teoría liberal, para presentar en términos más equilibrados el ejercicio del poder, siendo así que normalmente lo que ha ocurrido a través de la historia, es que intereses sociales idénticos o muy similares han controlado las dos instituciones. En consecuencia, la división de poderes parte de una especie de ficción justificatoria. Esto, llevado a la discusión constitucional que tenemos al frente, es lo que se ha expresado en los pesos relativos de presidencialismo o parlamentarismo; por eso dije al comienzo que el problema no era tan significativo. Creo que se ha corrido el riesgo de responsabilizar de las características de algunos regímenes nuestros a partir de la Constitución de 1933, al carácter de nuestra constitución que es un carácter mixto; entonces surge la hipótesis de "si hubiésemos tenido una constitución claramente presidencialista o parlamentaria, la historia del Perú hubiera sido distinta" Yo creo que no hubiera sido demasiado distinta. Esa es mi tesis y por eso creo que el problema no es demasiado significativo.

Quispe Correa.— Voy a ser breve para plantear mi punto de vista. Yo no creo que la división de poderes exista, y no voy a hablar en el terreno de la teoría. Si un partido político o un mismo grupo social controla las diversas funciones de un Estado, ya no hay separación de poderes. Cuando a veces, grupos sociales antagónicos o partidos diferentes, manejan los diversos órganos del poder, más que separación hay conflictos. Pero cuando yo hablaba de la alternativa del régimen presidencial, no he puesto allí la vieja teoría liberal de la separación de poderes sino he puesto énfasis en la primacía de un ejecutivo por una razón de eficacia; de bondad en el manejo de la administración, de celeridad por reducción de costos en el manejo administrativo en un proceso de racionalización. Es muy difícil administrar un Estado por un parlamento, por más que esté formado por personas muy honestas, muy capaces, de muy buena fe. Considero que es más fácil tomar decisiones en un grupo reducido y és-

ta es la tendencia que se observa en el mundo. No estoy fundándome en la ideología liberal, sino en una cuestión práctica. La mejor manera de administrar un país, no es con la presencia de 300 ó 400 personas, sino con un grupo muy pequeño, muy reducido; ése es mi argumento fundamental.

García Belaúnde.— Creo que en lo que ha dicho Pásara, debemos distinguir dos aspectos: por un lado, lo que se denomina como división de poderes, y por otro lado lo que puede llamarse el centro de gravitación del poder. En cuanto a la división de los poderes, la doctrina aceptada que el poder es uno solo; lo que hay son funciones distintas. La teoría liberal (Locke, Montesquieu) creó la figura de separar las funciones en órganos distintos para que mutuamente estén diferenciados en su ejercicio. Es un mito pensar que hay poderes y que son totalmente autónomos; inclusive a veces hay fusión de poderes, o inversión de poderes. En la historia del Perú, muchas veces el Parlamento sólo fue la caja de resonancia del Ejecutivo: en eso estamos de acuerdo. Pero hay un segundo punto, admitiendo que existen dos poderes del Estado o admitiendo que las funciones del Estado están distribuidas en dos entes distintos. El problema sería cuál de estos entes tiene la primacía. Ahí viene la respuesta y eso sí es relevante a nivel constitucional. Creemos que la primacía dentro de esta distribución del poder, debe estar en el Ejecutivo, por las razones que ha mencionado Alfredo Quispe. Es decir que, no se trata de que sean autónomos o que se repartan el poder, sino que con esta primacía el Parlamento no llegue a ser un obstáculo al Ejecutivo, ni tampoco sea un apéndice del Ejecutivo. El problema es, por las razones que he mencionado, que alguien debe tener una mayor facultad de decisión y creemos que eso debe radicar en el Poder Ejecutivo. En tal virtud creemos que es relevante, que ello se incluya en el texto constitucional.

Rubio.— Yo quería insistir en que la separación de funciones de este poder único tiene un origen bien específico, que es la lucha contra el poder concentrado de la Monarquía. Quienes propugnaban esta idea luchaban por una causa que tuvo sentido en su momento: repartir las funciones entre, los que dan las leyes, los que las aplican y los que las juzgan. Pero lo que en 1800 era un reivindicación válida no me parece que lo sea hoy día. ¿Por qué? En aquella época la burguesía buscaba ampliar su poder e influencia y este mecanismo se lo permitía. Con la consolidación de la burguesía en el poder, se ha excluido a la gran mayoría de la población del ejercicio de poder. Que el ejecutivo y el legislativo se controlen y se complementen tiene cierto sentido para el grupo que está en el poder, en esos dos organismos o instancias.

¿En qué consistió el problema del presidencialismo versus el parlamentarismo entre 1963 y 1968? En mi opinión se trató de una pugna básica entre el insurgente capital nacional (los empresarios nacionales) y los terratenientes y el capital extranjero. Pero los trabajadores, el campesinado y buena parte de los sectores medios no entraron en esta disputa. Lo más claro es que, por ejemplo, la población campesina no votaba, y era ajena a los ajetreos políticos. En otras palabras, estaba fuera de juego. En la Constitución de 1933 está definido claramente el

sistema de juego: dos poderes se chequean y complementan mientras un gran porcentaje de la población no participa. Esto marca las reglas del juego y, por ello, la división de poderes no tiene sustancial importancia. Porque lo que está en juego son poderes que sólo representan a un sector social del país.

Sin embargo, este problema tiene importancia en cuanto a funcionalidad del Estado, en cuanto a su manejo, reconociendo que representan tan sólo a un sector poblacio-

nal. Y es que su importancia reside en desmontar todo el juego político. Por ejemplo, quiénes votan y quiénes no lo hacen; en definitiva quiénes no participan. Ahora, el voto no resuelve el problema. Si la votación se extiende a todos los peruanos mayores de 18 años sepan o no leer y escribir, no se ha solucionado ese problema. Se habrá dado un paso adelante. El problema se resuelve diseñando una política y una práctica nacional que haga participar a todos los sectores en las decisiones y nombramientos de autoridades y gobernantes.

10

¿GARANTIAS O DERECHOS SOCIALES?

Urrutia.— La posibilidad de expresar constitucionalmente la participación política de las mayorías nacionales es parte del problema de las garantías nacionales y sociales. En la Constitución de 1933, este tema está confusamente tratado, por lo que sería interesante conocer sus puntos de vista al respecto.

Quispe Correa.— Quisiera referirme a la cuestión de las garantías como aquellos mecanismos que permitan tutelar los derechos de las personas y que impiden que la autoridad se las limite arbitrariamente o se las conculque. Pero quiero específicamente referirme a una cuestión básica. Hablamos por ejemplo, de la acción popular, y por ello se entiende que cualquier persona que tiene la capacidad legal requerida es titular de un derecho para apersonarse a la instancia y exigir que las resoluciones dictadas por el poder Ejecutivo sean declaradas anti-constitucionales. En ese sentido, la acción popular es una garantía muy valiosa. Pero pienso que esta garantía se debería extender al habeas corpus, o sea que no pueda ser ejercido sólo por el titular agraviado o por su familia, sino que pudiera irse a los tribunales por acción popular. Conocemos el caso de muchas personas que no tienen parientes en el país, como los extranjeros, a quienes la ley los protege y de repente son encarcelados, incumpliendo todas las garantías previstas por la ley. En este caso nadie puede interponer la acción de habeas corpus, porque el poder judicial sólo reconoce a los parientes. Entonces como veo este peligro, y ojalá nos preocupemos por los peligros y tratemos de encontrar la manera de superarlos, pienso que el habeas corpus debería ser una institución que funcionara por acción popular. Esta es una idea respecto a la acción popular.

García Belaúnde.— Quisiera hacer un atinencia de orden estrictamente formal que nos va a permitir ordenarnos en el problema de las garantías, que es un espectro muy amplio. Es indudable que en la Constituyente se va a tener en mano esta carta del año 33 y va a ser un texto de referencia. Una primera impresión es que bajo el Título

de Garantías Constitucionales, Título II de la Constitución se encierran dos capítulos. Uno destinado a las garantías nacionales y sociales y otro destinado a las garantías individuales. La primera observación es la siguiente: el ordenamiento, esta muy mal hecho, por varias razones. Primero, porque la parte de garantías nacionales y sociales está mezclada y es difícil deslindar hasta donde va cada cuál; segundo, porque hay una imprecisión terminológica tremenda; cuando se dice ésta es garantía individual, se está pensando que la garantía individual es que a nadie puede obligársele a prestar trabajo personal sin su libre consentimiento. Esto es cierto, pero este artículo no garantiza nada; lo que garantiza desde el punto de vista jurídico, es un ordenamiento procesal.

Habría que tener en cuenta que la doctrina distingue tres grandes rubros en este aspecto. Primero, las Declaraciones, que son enunciados de carácter general atinentes a los fines, marcha y política del Estado. Cuando en la Constitución se habla de garantía y se dice "el presupuesto anual determinará las entradas y los gastos de la República", no estamos hablando de ninguna garantía; se trata de una declaración general sobre un fin del Estado, que es ordenar su presupuesto. Las garantías nacionales, mal llamadas así, son simplemente Declaraciones y se llamaron nacionales porque se quiso hacer ver que atendían a la nación en general, y aquí nación se utiliza como sinónimo de Estado. Entonces, las garantías nacionales deben desaparecer y en su lugar ser incorporadas lo que la doctrina llama Declaraciones. Segundo, las garantías individuales están referidas al hombre en cuanto tal, p.e. libertad de pensamiento y las sociales, al hombre en cuanto ser en relación con otros: por ejemplo; libertad de reunión o libertad de trabajo. Todas las garantías individuales, sociales, culturales, económicas, políticas, religiosas deben llamarse derechos porque Derecho es la facultad que el hombre tiene de que se le reconozca como persona, por ser miembro de una comunidad determinada. Lo que se llaman garantías individuales y sociales deberían ser en realidad Derechos. Y por último, debe introducirse la palabra garantía en su sentido procesal;

las garantías son aquellos mecanismos de orden procesal, que intentan proteger la vigencia de estos Derechos. Las garantías serían aquellas figuras procesales que pretenden defender estos derechos, tales como el Habeas Corpus, fundamentalmente, y en otros países como en Argentina y México, el Amparo. Creo que podríamos empezar a discutir este asunto, olvidándonos de las Declaraciones, porque esos son fines del Estado que ya hemos tocado en otro momento, y centrándonos en lo que en términos generales debemos llamar Derechos y que clásicamente los conocemos como garantías individuales y sociales.

Pásara.— En el tema de las garantías, correctamente denominadas por García Belaúnde, hay varias cosas. Si me permiten terciar. Hay, en primer lugar, la defensa de los derechos de la persona, individuales y sociales. En segundo lugar, está el problema de la supremacía de la constitución sobre las leyes comunes y sobre lo que son decretos, resoluciones y dispositivos del gobierno. En nuestro sistema está defendida la supremacía constitucional sólo en el código civil que dispone que dado un caso judicial, entre una ley que contraviene la constitución se prefiere la norma constitucional y no la legal; pero no se establece un sistema de derogación, con lo cual la ley anti-constitucional sigue rigiendo. Un tercer problema son los decretos, reglamentos y resoluciones u otros actos de gobierno, que contravengan la ley. Creo que la defensa respecto de estas tres situaciones debe estar prevista. ¿Cómo? Comparto la idea de Alfredo Quispe: cualquiera que crea que hay una contravención de la constitución debe tener el derecho de recurrir a los tribunales, sin acreditar interés directo, ni ser pariente en el caso del habeas corpus.

Otro problema técnico es que, la constitución debería establecer un adecuado orden jerárquico del sistema legal peruano, que no existe, todo se maneja como un asunto de costumbre y de tradición, sin un ordenamiento.

Rubio.— Ahora, sobre los derechos mismos, creo que habrían dos problemas básicos. Unos son los derechos individuales y otros los derechos sociales. Los individuales con claros, probablemente hay algunos huecos en la constitución, por ejemplo hay quienes dicen que la constitución, no consagra el derecho a la vida, la integridad personal, eso es básicamente claro. Valdría la pena discutir las llamadas garantías sociales.

Caravedo.— Según la Constitución Peruana de 1920, en su artículo 35 se señalaba que "las garantías individuales no podrían ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad". Más aún, según el art. 36 de dicha Carta se señalaba que el Congreso, en casos extraordinarios, podía dictar leyes especiales para salvaguardar la seguridad interior o exterior, pero estas leyes no podían estar en desacuerdo con el art. 35. ¿Es posible hoy en día

plasmar estos derechos en una nueva Constitución? El artículo 70 de la constitución de 1933 establecía la posibilidad de suspender las garantías individuales. ¿Es factible retornar a una concepción como la del art. 35 de la Constitución de 1920?

García Belaúnde.— Creo que eso no es ya posible: ni el mismo Leguía lo mantuvo. Podemos comprender mi argumento si nos ubicamos en una perspectiva histórica. La posibilidad de suspender los derechos ciudadanos surge dentro de la primera Constitución Francesa como un acto programático. Pero conforme se fueron suscitando las revueltas sociales y las luchas intestinas, se vió que era imposible mantener este Estado de derecho y se dictaron normas que permitieron suspender en ciertos casos esos derechos ciudadanos. Se estableció, así, la teoría de los estados de emergencia, que sostiene que cuando hay situaciones de emergencia que atenten contra la seguridad nacional, se le otorgan al Ejecutivo facultades para suspender los derechos de los ciudadanos, aún cuando se reconozca que el Estado de Derecho es permanente. Lo que se suspenden son, en realidad, sólo ciertos derechos.

A propósito de los llamados Estados de emergencia, algunos teóricos de Estados Unidos han desarrollado el argumento que en tales circunstancias es posible una dictadura constitucional. Hoy lo aceptan todos los países; la doctrina lo acepta, y esa es la tendencia de los últimos años. El problema consiste, entonces, en determinar qué hechos justifican un estado de emergencia. Ese es el problema.

Quispe Correa.— Si bien estoy de acuerdo contigo cuando dices que no es posible retornar a lo que señala el artículo 35 de la Constitución de 1920, tampoco se puede ir al otro extremo, dándole a los gobernantes facultades que podrían aplicarse arbitrariamente. Es necesario establecer con precisión y detalle qué pueden hacer y qué no pueden hacer los gobernantes, en los llamados "estados de emergencia".

García Belaúnde.— En los Pactos de Derechos Humanos aprobados por las Naciones Unidas el año 66, se admite que los derechos humanos puedan ser suspendidos en situaciones calificadas de gravísimas. Comprendo que el problema es quién las califica. Otro problema vinculado al argumento que nos ofrece Quispe Correa, es cuáles derechos deben ser suspendidos. Por ejemplo, según el artículo 70 de la Constitución sólo pueden ser suspendidos los artículos 56 (libertad de locomoción), 61 (inviolabilidad de domicilio), 62 (derecho de reunión), 67 y 68 (libertad de tránsito). Pero hay "garantías" que no pueden ser suspendidas, como la libertad de prensa. Otra cosa sobre la que se debe llamar la atención es que de acuerdo a este artículo 70, la suspensión de garantías se puede prorrogar cada treinta días indefinidamente, con lo cual queda abierta la posibilidad de una dictadura legal y permanente. ■

HISTORIA POLITICA ①

El Oncenio ante la historia.
Se puede hablar de un
período revolucionario ?
Agroexportadores versus
industriales
El capital imperialista en
el Perú.

**CLASES
LUCHA
POLITICA
Y GOBIERNO
EN EL PERU
(1919-1933)**

Baltazar Caravedo Molinari

retama editorial

OTRAS PUBLICACIONES DE

retama editorial

PEDIDOS A LOS TELEFONOS
412357-409980

HISTORIA POLITICA ②

Testimonio de quien vivió
las horas cruciales
de la caída de Leguía.
¿Cómo se monta y se
desbarata
un complot militar?
La cautela de El Comercio
y la complicidad
de La Prensa.

**ASI CAYO
LEGUA**

Víctor Villanueva

retama editorial

DIRECCION: AV. ANGAMOS
ESTE 288 OFICINA 2B
MIRAFLORES-LIMA, PERU

LA CONSTITUYENTE

¿Para qué?

INDICE

PRESENTACION	7
① ¿PARA QUE UNA CONSTITUYENTE?	9
② ¿QUE GARANTIZA LA VIGENCIA CONSTITUCIONAL?	11
③ CONSTITUYENTE: ¿REALIDAD O TRAMPA?	13
④ ASAMBLEA CONSTITUYENTE O CONGRESO LEGISLATIVO ..	15
⑤ ASAMBLEA DEMOCRATICA O ASAMBLEA CORPORATIVA ...	17
⑥ ¿HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO?	19
⑦ EL ESTADO EN DISCUSION.	21
⑧ DESCENTRALISMO: PROBLEMA ADMINISTRATIVO O ECONOMICO	25
⑨ PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO	29
⑩ ¿GARANTIAS O DERECHOS SOCIALES?	31