

COMENTARIO DE SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

SUMARIO: I. *Los orígenes comunes*. II. *Modernizaciones y globalización*. III. *Perspectivas*. IV. *Bibliografía*.

Agradezco a los organizadores de este seminario su invitación para comentar la ponencia sobre “La reforma del Estado en Perú”. Es a la vez un honor y un privilegio poder bordar sobre los muy interesantes conceptos con los que nos ha obsequiado el doctor Domingo García Belaúnde y que, nutridos de su experiencia y conocimientos, abren innumerables líneas de reflexión.

Antes de entrar en materia abusaré de su paciencia para hacer una breve nota al margen, con objeto de explicitar el punto de vista a partir del cual desarrollaré mi comentario. Con muchos autores comparto la idea de que la labor del científico social depende en mucho de su posición respecto del objeto de estudio. En ese sentido, Heinz von Foerster afirmó que “la objetividad es la ilusión de que las observaciones pueden hacerse sin un observador”.¹

Una manera más sencilla de explicar lo anterior es la conocida metáfora del árbol y el bosque. Si consideramos dos o más árboles y los comparamos, sin duda encontraremos diferencias importantes entre ellos. De hecho, mientras más de cerca los examinemos, mayores serán los matices, y probablemente concluiremos que cada uno de ellos es único e irrepetible. Sin embargo, si tomamos un poco de distancia encontraremos también similitudes entre ellos; mientras más lejos nos situemos, los hallaremos cada vez más parecidos, hasta que, en el conjunto del bosque, perderán su identidad para integrarse en un conjunto mayor.

La exposición del profesor García Belaúnde me invitó a intentar una reflexión de perspectiva que, aunque muy arriesgada por sus grandes líneas, me parece sugestiva, pues permite apreciar desde un punto de vista diferente al del derecho constitucional en sentido estricto, algunos de los procesos de lo que se ha denominado “reforma del Estado” y sobre los que se ha reflexionado en este Seminario. Mi comentario pretende así, después de señalar los orígenes comunes de

1 Watzlawick y Krieg, 1994, p. 19.

Perú y México (I), analizar el impacto de sus respectivas modernizaciones (II) para dejar apuntados después algunos aspectos que me parecen contituyen los retos del horizonte inmediato (III).

I. LOS ORÍGENES COMUNES

Al igual que en México, en el territorio de lo que hoy denominamos Perú existían al momento de la conquista asentamientos humanos que, a lo largo de muchos siglos, desarrollaron civilizaciones complejas. La conquista supuso por ello un enfrentamiento brutal que marcó profundamente el devenir de nuestra historia. Creo encontrar al menos tres características derivadas de este pasado común que apuntan a una cultura jurídica² que compartimos México y Perú. La primera, quizá la más determinante, es la ausencia de un “consenso fundador”, pues la conquista estuvo en última instancia basada en la violencia.³

El segundo rasgo es lo que denominaré el “modelo de exportación”, es decir, la implantación de un sistema de reglas originalmente diseñadas para un mundo distinto que se van a aplicar a una realidad sumamente diferente. La tercera característica, derivada de la anterior, es que las reglas e instituciones jurídicas sufren un proceso de “aculturación”,⁴ que genera un derecho formalmente igual al de su origen, pero muy diferente en su modo de operación.

Insostenible en su “estado puro”, esa violencia original es reprimida para dar lugar a una ley que instituye, pero no regula; dogmática en su formulación, pero pragmática en su aplicación, hecha para durar y conservar, pero portadora del cambio en sociedades extraordinariamente estratificadas y en búsqueda continua de identidad⁵.

Junto con lo anterior, encuentro otros dos elementos en común. El primero, el lugar preponderante que jugará el Estado en la conformación de nuestras sociedades. La lucha por la nación es la lucha de las elites por el control del Estado. Más impuesto que resultado de un consenso, el espacio social apenas instituido por la ley ha sido ocupado por el Estado, único “garante” del proyecto nacional plasmado en las distintas Constituciones que han regido a nuestros países

2 Friedman, 1975; Arnaud, 1993; Nelken, 1995.

3 Ricoeur, 1991, pp. 22 y ss.

4 Alliot, 1968; Rouland, 1990.

5 López Ayllón, 1995, pp. 479 y ss.

a lo largo de los siglos XIX y XX. El Estado ocupa así una posición única, pues genera y trasciende a la sociedad. Depositario de la tradición, sólo él es capaz de romperla.

Espacio diferenciado y sacralizado, el Estado encuentra su personificación en su cabeza visible (rey, emperador o presidente). El segundo rasgo es así un hilo invisible que tiende una secreta continuidad con los modelos ancestrales de dominación política autoritaria. El presidente es a la vez el guardián del templo y su oráculo. En el extremo, sólo el poder presidencial podría transformar el sistema en una democracia real.⁶

II. MODERNIZACIONES Y GLOBALIZACIÓN

Los dos últimos siglos de la vida institucional de Perú y México podrían, al menos desde cierto punto de vista, sintetizarse como la contradictoria historia de sus “modernizaciones”. Junto con el trasfondo común de la reforma borbónica, en Perú como en México podríamos hablar de al menos cuatro intentos posteriores de modernización, todos inspirados en mayor o menor medida en los modelos liberales prevalecientes en Estados Unidos y Europa (el patrón de exportación) y que han tenido resultados paradójicos. El primero de ellos se da apenas lograda la independencia; el segundo a finales del siglo XIX; el tercero después de la segunda Guerra Mundial, y el cuarto el que vivimos (o sufrimos, dirían algunos) a finales del siglo XX ⁷.

Lo que resulta innegable es que, durante todos estos años, nuestras sociedades se han transformado de manera significativa. En ambos países la población pasó a ser mayoritariamente urbana; tuvimos un periodo de industrialización acelerada que originó nuevos agentes económicos y sociales, en particular, clases medias urbanas; desarrollamos importantes industrias extractivas (por ejemplo, la petrolera), que sufrieron los avatares de los mercados mundiales de materias primas; México y Perú tuvieron Estados benefactores que generaron crecimiento, pero también sufrieron un colapso económico severo que originó un cambio radical en el modelo de desarrollo económico (*i.*

6 *Idem*, 1995, pp. 483 y ss.

7 Meyer, 1992 pp. 23 y ss; Bernal Ballesteros, 1993, pp. 25-32.

e. venta de empresas públicas, desregulación, reducción del papel del Estado en la economía) y que tuvieron importantes consecuencias en el ámbito jurídico. En el caso de Perú, este cambio se plasmó en la nueva Constitución;⁸ en México se dio mediante reforma constitucional.⁹ En fin, en ambos países subsisten una enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y existen poblaciones indígenas muy importantes que plantean hoy cuestiones seculares para las que no existen aún respuestas definitivas.

De todo este largo y complejo proceso, quisiera enfatizar dos elementos que me parecen claves. El primero de ellos es el efecto acumulado de estos cambios, que han generado nuevos agentes y organizaciones al interior de las sociedades de México y Perú. La “sociedad civil”, con todas sus limitaciones, es una realidad que no puede pasarse por alto en la pretensión de establecer nuevas relaciones con el poder.

En segundo lugar, el impacto lo que de manera general se ha denominado como “globalización”,¹⁰ concepto que, aunque equívoco pues se utiliza para denominar una variedad de situaciones, se puede aplicar generalmente a ciertos fenómenos sociales cuya generación y control escapan a la organización territorial y espacial que supone el Estado nacional. El más evidente de ellos se da en los ámbitos económico, financiero y comercial, pero lo encontramos también en otras áreas (por ejemplo, la ambiental, la informativa, la cultural, la criminal, etcétera).

Algunos autores han explorado incluso el surgimiento de incipientes órdenes jurídicos transnacionales (por ejemplo, en materia de derechos humanos, del derecho ambiental y del derecho comercial internacional) en los que la potestad normativa de los Estados nacionales ya no es ilimitada.¹¹ Desde cierto punto de vista, asistimos a la multiplicación, y quizá la fragmentación de órdenes y jurisdicciones. De este modo, aunque el Estado nacional sigue siendo el punto de referencia central en lo político y lo jurídico, está sujeto a fuerzas y condicionamientos que suponen una modificación en su capacidad de ac-

8 Fernández Segado, 1994 pp. 24-28.

9 Valdez Abascal, 1994.

10 Robertson, 1990.

11 Fix-Fierro y López-Ayllón, 1995, pp. 232 y ss.

tuar. Simultáneamente, el derecho ha desarrollado complejos instrumentos para lograr la articulación más o menos coherente entre los órdenes que confluyen en él.

III. PERSPECTIVAS

Me parece que todo lo anterior nos permite situar los procesos de “reforma del Estado” (para utilizar el mismo concepto que anima este Seminario pero que, como apuntó el profesor García Belaúnde, no es el mismo en todos los países), como el resultado de varios procesos de naturaleza tanto interna como externa y que implican una tensión continua de cuya resolución depende en gran medida el futuro próximo. Son estas tensiones las que explican algunos de los temas recurrentes que, aunque con distintos ropajes y formas que responden a las características específicas de cada país, se han referido las diferentes exposiciones de este Seminario, y de manera particular la que ahora comento. Señalaré algunas de estas tensiones que me parecen significativas.

La primera es la tensión entre las formas de dominación autoritarias, que corresponden a sociedades altamente estratificadas y diferenciales (premodernas, dirían algunos), con la pretensión democrática e igualitaria que suponen las sociedades urbanas, occidentalizadas y relativamente uniformes. En el fondo encontramos un problema que suma cuestiones de legitimidad y representación, pues las formas “tradicionales” del ejercicio del poder resultan claramente inaceptables e insuficientes para amplios sectores de la población, pero no hemos encontrado aún modelos de organización y representación política que puedan dar cabida a la diversidad étnica y social que representan nuestras poblaciones. Creo que esta tensión es evidente en los textos constitucionales, donde al lado de la discusión sobre las formas e instituciones “tradicionales” (por ejemplo, la manera de hacer más efectiva la división de poderes, el papel institucional de los partidos políticos), encontramos cuestionamientos de fondo sobre esas formas e instituciones, a la vez que nuevas fórmulas socializadas de control del ejercicio del poder que forman ya parte del horizonte institucional de nuestros países (*i. e.* defensores del pueblo, garantías constitucionales, tribunales constitucionales, instrumentos de democracia semidirecta, etcétera.)

Una segunda tensión se manifiesta en la pretensión normativa única del Estado nacional y en una realidad que apunta a una reorganización de tiempo y espacio.¹² Esta nueva realidad supone —como ya mencioné— la generación de nuevos espacios normativos que inciden de manera significativa en los modos de organización social. Baste pensar, por ejemplo, en el impacto que las nuevas regulaciones internacionales en materia de comercio de bienes y servicios, así como de inversión, están teniendo en los diferentes ámbitos sociales. Hoy en día resulta difícil pensar en un país que pueda dar vuelta atrás hacia modelos de economía cerrada; sin embargo, no hemos encontrado aún fórmulas que permitan una adecuada articulación entre el ámbito externo y el interno, y mucho menos que garanticen una adecuada redistribución de los recursos económicos y culturales.

Finalmente, me parece que el reto principal lo constituye lo que denominara la “regulación de la diversidad”. En efecto, el reconocimiento de las diferencias resulta insuficiente. Es necesario encontrar nuevas fórmulas que permitan un ejercicio efectivo y diferenciado de los derechos. En este sentido existen indicios que permiten indicar que la función del derecho se orienta cada vez menos a determinar el contenido de las normas que a la regulación de los espacios que permitan la generación de reglas específicas o la solución de conflictos. En otras palabras, el péndulo se movería hacia la creación de los espacios generadores de reglas caracterizados por un estricto apego a las reglas del debido proceso legal y menos a regulaciones que establezcan principios rígidos altamente formalizados.

En este sentido, la “reforma del Estado” se podría contemplar no sólo como la búsqueda del carácter racional, legítimo y formalmente democrático de las instituciones estatales, sino también de su capacidad real de organizar y estabilizar los espacios de creación y aplicación de las reglas en las sociedades complejas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ALLIOT, M., “L'acculturation juridique”, *Ethnologie Générale*, París, Encyclopédie de la Pléiade, 1968.

¹² Badie, 1995.

- ARNAUD, A. J. *et. al* (eds.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.
- BADIE, B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, París, Fayard, 1995.
- BERNALES BALLESTEROS, E., "Crisis y partidos políticos", *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993 (colección Lecturas sobre Temas Constitucionales, núm. 9).
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994 (colección Lecturas sobre Temas Constitucionales, núm. 10).
- FIX FIERRO, H. y LÓPEZ-AYLLÓN, S., "Estado y derecho en la era de la globalización", *Homenaje al maestro Santiago Barajas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- FRIEDMAN, L. M., *The Legal System. A Social Science Perspective*. Nueva York, Russell Sage Foundation, 1975.
- LÓPEZ AYLLÓN, S., "Notes on Mexican Legal Culture", *Social & Legal Studies*, núm. 4, 1995.
- MEYER, L., "México frente al siglo XXI. Los nudos gordianos a deshacer", *México frente al umbral del siglo XXI*, ed. por Manuel Alcántara y A. Martínez, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1992.
- NELKEN, D., "Disclosing/Invoking Legal Culture: An Introduction", *Social & Legal Studies*, núm. 4, 1995, pp. 435-452.
- Ricoeur, P., "Pouvoir et violence", *Lectures I*, ed. por O. Mongin. París, Seuil, 1991.
- ROBERTSON, R., "Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept", *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, ed. por M. Featherstone, Londres-Newbury Park-New Delhi, Sage Publications, 1990.
- ROULAND, N., "Les colonisations juridiques: de l'Artique à l'Afrique Noire", *Journal of Legal Pluralism*, núm. 29, 1990.
- VALDEZ ABASCAL, R., *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- WATZLAWICK, P. y KRIEG, P. (eds.), *El ojo del observador. Contribuciones al constructivismo*, Barcelona, Gedisa, 1994.