

II

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN PERÚ*

*A Carlos Rodríguez Pastor,
romanista y maestro insigne*

Voy a tener que abordar este tema necesariamente en conexión con lo que más conozco, que es, por cierto, mi propio país. Pero antes quisiera hacer dos acotaciones; una indirecta y otra más tangencial. He venido realmente muy entusiasmado a este Congreso de Reforma de la Constitución, pues es un tema que me interesa mucho. En el caso de Perú, hemos vivido un proceso de inicio de reformas, desde la década del 60 y tuvimos un período constituyente en 1977-79 que dio como resultado la vigente carta política de 1979. Pero nuestro proceso, si bien intenso políticamente, no estuvo acompañado ni precedido por una reflexión o decantación doctrinaria y teórica, como la que aquí está haciendo, de manera ejemplar, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, lo que se refleja en la publicación de sus informes. Ahora bien, en ellos veo referencias a nuestra Constitución desde un tópico que ya he visto en otras partes, y es la mención del sistema de gobierno de la Constitución peruana, al que se califica como semi-presidencial. Y en efecto, éste podría aparentemente ser así. En el Segundo Informe Preliminar del Consejo, se habla más concretamente del caso peruano, al cual se caracteriza como semi-presidencial, categoría que puso en circulación Duverger hace algunos años. Efectivamente, nosotros tenemos en Perú algunos sesgos parlamentarios; entre ellos la existencia de un Consejo de Ministros,

* Ponencia presentada al “Congreso Internacional sobre la Reforma de la Constitución”, organizado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, y que se llevó a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, del 9 al 13 de mayo de 1988. Publicado en *Homenaje a Carlos Rodríguez Pastor*, Lima, Cuzco, 1992.

de un premier, del voto de censura y últimamente de la disolución de la Cámara baja, que es la única que tiene atribuciones políticas.

Sin embargo, si nos atenemos a una lectura mucho más sistemática del texto constitucional peruano, y a la práctica de nuestra realidad política, vemos que ello no es así. Solamente quiero mencionar algo que es sustantivo en un régimen presidencial y es que nuestro artículo 216 constitucional dice textualmente que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros; nombra y remueve, es decir, no hay en ningún momento una dualidad y menos aún una cohabitación como es el caso extremo de Francia. Lo que sucede es que a nuestro régimen se le ha adornado con una serie de atributos parlamentarios para impedir los excesivos poderes que tuvo el Poder Ejecutivo en el siglo XIX, pero en la práctica es un país presidencialista, como lo demuestra la experiencia política reciente, en donde ha quedado en claro el descollante y determinante papel que tiene el presidente de la República. Entonces, no solamente por la lectura sistemática, sino por una buena hermenéutica constitucional, y por la misma realidad política, se llega a la conclusión de que la Constitución peruana, no obstante algunos ribetes parlamentarios, es fundamentalmente presidencialista, que es lo que más conviene a nuestro país en los actuales momentos. Naturalmente, esto no significa prejuzgar sobre la realidad argentina que conozco de lejos, aunque con mucha simpatía.

Siempre he pensado que la participación ciudadana es el problema medular en nuestros sistemas políticos modernos; y lo digo por entender que ella nace en realidad a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque tiene antecedentes en la Primera. Y la participación ciudadana se ha centrado particularmente en el voto que es así, su modelo clásico. Sin embargo, la lucha por el voto ha sido muy dura; casi todos los países de América Latina —hasta hace 30 años— no aceptaban el voto de la mujer; el voto de los analfabetas lo incorporamos nosotros recientemente, y ya existía en otros países como Bolivia, con un alto índice de analfabetismo. El voto de los sacerdotes fue negado hasta hace muy poco; los militares siguen sin votar en gran parte de nuestros países, y en otras partes del mundo las discriminaciones a las minorías étnicas existen, como en algunos países de África hasta hace muy poco y como en países tan importantes como los Estados Unidos. Y en el caso de las mujeres, puede decirse lo mismo de algunos cantones suizos. Por eso,

si bien el voto es una forma muy diminuta de lo que entendemos por participación, se trata del más importante ejercicio de ella y de una conquista histórica muy larga. Ahora bien, esta participación ciudadana, en mi opinión, proviene fundamentalmente de este fenómeno de explosión demográfica que se inicia a principios del siglo XIX y que toma carta de ciudadanía a mediados del siglo XX.

El libro de Ortega y Gasset *La rebelión de las masas* denuncia un fenómeno social y cultural. Hay dos grandes rasgos en su análisis; en primer lugar, admitir el fenómeno tal como está, la insurrección del hombre-masa que quiere imponer un estilo, que exige al Estado, que exige a la sociedad; y en segundo lugar; la interpretación que él da a este fenómeno es, como todo lo de Ortega, señorial, aristocrática: lo ve como un peligro; el hombre-masa va a destruir esta civilización y frente a él está lo que él llama el hombre egregio, el hombre aristocrático; naturalmente nos habla de un intelectual, no de una aristocracia de la sangre. Esto que es vislumbreado por Ortega, es confirmado por nosotros muchísimo más tarde. En realidad, pienso que el gran fenómeno de masas aparece para nuestros efectos —o por lo menos el que se refleja políticamente— tan sólo en la década de los sesenta. En los países de América Latina, esta década es la de los populismos, de los militarismos que quieren implantar entre nosotros la doctrina de la seguridad nacional que nos viene de Washington vía las academias brasileñas —y naturalmente, esto trae determinados cambios, que van a repercutir en la década siguiente.

Nosotros hemos tenido en Perú algunos interesantes fenómenos de participación. El primero es la irrupción de masas, que se advierte en 1963 con el voto popular y con la instalación democrática de los municipios. Es un gran fenómeno de participación política, que naturalmente se da a nivel comunal y conlleva la realización de reformas tímidas que se hacen frente a la exigencia de la población, sobre todo en lo concerniente a la tenencia de la tierra. Lamentablemente, las grandes reformas estructurales que fueron el signo de la década de los sesenta en los países más atrasados o con estructuras más arcaicas en América Latina, se frustraron por una serie de motivos. Y eso llama a los militares; tenemos los grandes fenómenos militares de la década de los sesenta, fundamentalmente el brasileño, el argentino y el peruano. Los militares inauguran un experimento en Perú en 1968, que va a durar doce años, con dos fases; una primera que va de 1968 a 1975 con una clarisi-

ma orientación socializante y de grandes cambios estructurales; y otra que va de 1975 a 1980, que es de reacomodo de estas reformas y según algunos, de desmantelamiento de las mismas, y en todo caso, del ordenamiento de la casa, con la convocatoria a elecciones constituyentes en 1978, la convocatoria a elecciones generales en 1980 y la consiguiente reinstalación del régimen democrático que dura hasta el presente.

El fenómeno es interesante, porque los partidos políticos en Perú no habían cumplido un determinado papel social y político que las masas reclamaban. La reforma de la tenencia de la tierra era un imperativo en ese momento; había un reclamo, no solamente de los organismos técnicos como la FAO y de los intelectuales, sino una exigencia general a nivel ciudadano, de la Iglesia, de los gremios profesionales, etcétera. Y ello se hizo a medias por una serie de motivos que sería muy largo explicar. Y por eso es que los militares deciden culminar esas reformas, pero autoritariamente, de arriba hacia abajo. Los militares, adicionalmente, propugnan lo que ellos llaman desde una fecha temprana (1969) “democracia social de participación plena”. Esto implica la teoría de la participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado y en todos los ámbitos: político, económico, educativo, universitario, empresarial, etcétera. Naturalmente, los militares no pueden olvidarse de lo que es su propia estructura mental e inician este ciclo de reformas verticalmente y crean incluso un organismo participatorio (SINAMOS), un ente estatal para conducir esta participación ciudadana. Y cometen, en mi opinión, un error que el tiempo va a enmendar. Y es que aunque tradicionalmente los partidos políticos son los que han manejado el aparato del Estado sin la participación de los ciudadanos, deducen que hay que prescindir de ellos. Se formula así oficialmente la tesis del “no partido”; los partidos no son necesarios, hay que mover a las grandes masas para que ellas solas decidan, piensen, sientan, reclamen, actúen.

Naturalmente, sabemos que las masas solas no van a ninguna parte; las masas necesitan un dirigente, eso está implícito en cualquier sociología de las élites y de las masas. Entonces los militares se ponen a dirigir estas masas; en el fondo las manipulan, y esto trae como consecuencia una participación forzada que da un tinte corporativo a todo el experimento peruano; pero un tinte corporativo de izquierda, no de derecha, lo cual demuestra que el corporativismo puede tener signos ideológicos distintos. Este corporativismo, por ejemplo, se perfecciona y cul-

mina un año antes de que caiga el gobierno de la primera fase militar (la parte más agresiva y naturalmente la más interesante), cuando se toma una decisión trascendental: se apropian de los diarios de circulación nacional para entregarlos a la población organizada; más participación plena no puede haber. Agregamos que Perú, a diferencia de otros países, tiene grandes diarios solamente en la capital. Aparte de los diarios locales que tienen circulación restringida, los únicos que importan son los llamados diarios de circulación nacional que se editan en Lima y que llegan a todo el país. Quien no aparece en esos diarios nacionales, prácticamente no existe. Pero se expropiaron estos grandes diarios con el objeto de entregarlos a lo que se llama los “sectores organizados de la sociedad”. Entonces un diario muy importante se asigna, por ejemplo, a los trabajadores del campo, otro se asigna a los profesionales (abogados, ingenieros, químicos, agrónomos, etcétera), otro diario importante se asigna a las cooperativas y entidades autogestionarias y así sucesivamente; todos los grandes rubros de la producción y de los servicios se ven beneficiados con la adjudicación de un diario.

Quien está al frente del diario, transitoriamente, es un comité directivo nombrado por el gobierno, o sea, por allegados al régimen militar, que en el plazo de un año ejercerán sus funciones creando las condiciones previas para que —de abajo hacia arriba— se formen cúpulas de poder que en forma escalonada y ascendente, vayan eligiendo directivas que a su vez elijan una directiva general que a su vez se haga cargo del diario, con lo cual la representación es total y absoluta. Lamentable o felizmente, este experimento fracasó porque no estaban dadas las condiciones y porque el modelo era autoritario; era un modelo antiimperialista, antioligárquico, antidemocrático.

Entonces tenemos la tesis fundamental de la participación, por un lado, y por otro el no partido, y además la burla, el escarnio, el desdén hacia los partidos que se llaman clásicos, entre ellos a uno que está en el poder hoy día, el Apra, al cual se anatematiza en forma permanente y continua. Esto trae como reacción que la segunda fase militar, que se inaugura en 1975, trate de calmar y de limar estas aristas y crear un clima de concordia con los partidos tradicionales, que no habían podido ser reemplazados por nadie; o sea, la tesis del no partido fue absurda, y cuando se quiso formar un partido oficial que recogiese las aspiraciones del gobierno, éste no tuvo mayor eco ni trascendencia. Así las cosas,

visto el deterioro político, social y económico que existía, se convoca a elecciones generales en 1977 y se configura una Asamblea Constituyente que se instala en julio de 1978, bajo la presidencia de Víctor Raúl Haya de la Torre, que fallece poco después. Y ahí empieza un proceso de verdadera participación para hacer el texto constitucional. Indudablemente la participación política, los partidos presentes en la convocatoria, aceptan el reclamo de los militares que quieren la reforma de nuestra Constitución, que por lo demás se venía reclamando desde antes por muchos sectores, pero en forma aislada. Nadie había postulado seriamente la necesidad de cambiar totalmente el texto constitucional vigente que era el de 1933, y que en aquel momento, tenía más de treinta años de existencia.

Sin embargo, los militares exigen su modificación total como requisito para el retorno a los cuarteles. Para ello sostienen que la vieja Constitución es retrógrada, anacrónica, que tiene instituciones muy atrasadas y que, además, no recoge los postulados modernos y las grandes conquistas que había hecho el gobierno militar. Y efectivamente, el gobierno militar modernizó el país en muchos sentidos: cambió la tenencia de la tierra, por ejemplo, introdujo la copropiedad en determinadas empresas, modificó el sistema educativo, entre otras innovaciones más, y naturalmente provocó lo que ya muchos en la década de los sesenta llamaban la “revolución de las expectativas”. Entonces, lo importante es que la convocatoria a un proceso constituyente en Perú es fruto de una decisión militar que ocurrió en 1977 y que fue acordada con los principales partidos políticos. Todos los partidos acceden libremente a participar en esta convocatoria, excepto Acción Popular, que liderea su fundador, Fernando Belaunde Terry, que se pone al margen de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, los demás partidos, incluso los más radicales, todos los grupos de izquierda (troskistas, albanistas, maoístas, etcétera) participan en ella.

Pero, curiosamente, en las elecciones de 1980 que se convocan para dar fin al gobierno militar, Belaunde Terry participa como candidato a la presidencia, no obstante que está en desacuerdo con la convocatoria y con la nueva Constitución. Y resulta elegido por una amplia mayoría.

El hombre que había sido despojado del poder en 1968 por los militares, vuelve al poder en 1980 y lo recibe de los mismos militares que lo habían derrocado doce años antes; una jornada, diría yo, reivindicada

toria. El presidente de 1980, que no ha participado en la constituyente, jura cumplir sin embargo la Constitución y aún más, dice, que la acepta íntegramente, con lo cual, ratificó el texto *a posteriori*.

Hubo entonces (1978) un pleno debate constituyente como nunca se dio, una gran participación ciudadana; estuvieron los representantes de casi todos los partidos, no hubo proscritos, la Asamblea duró un año, nadie tuvo mayorías, nadie llegó al 51%; en consecuencia esa Constitución no puede atribuirse a nadie. El grupo mayoritario, el Apra, tenía el 37% de la Asamblea; tuvo que hacer transacciones continuas; eso explica por qué nuestro texto es ecléctico en muchas de sus partes y especialmente en la parte dedicada al régimen económico. Y hubo muchas consultas; opinaron libremente los ex-presidentes que vivían; opinó la Iglesia Católica, las ligas femeninas que eran muy importantes (para introducir reconocimientos a la mujer trabajadora y al ama de casa); colaboraron incluso las iglesias protestantes cristianas y no católicas; colaboraron las Fuerzas Armadas, las universidades; hubo entonces un gran debate nacional. Yo no conozco otra Asamblea Constituyente más amplia, más porosa que la que tuvimos en 1978 y que es la que sancionó la carta vigente. Sin embargo, por motivos que son difíciles de explicar en breves palabras, no existe gran participación ciudadana incorporada en este texto constitucional. La gran participación en este texto constitucional está dada, fundamentalmente, en el voto; y esto no sólo por razones de orden democrático y político, sino como reacción frente a un gobierno que denigró el voto y lo proscribió durante doce años.

Así, el voto creció en dos extremos; por un lado, se redujo la edad electoral a 18 años y, por el otro, se extendió su obligatoriedad hasta los 70 (antes se votaba a los 21 y la obligatoriedad del voto cesaba a los 60), y se amplió el espectro electoral, incorporando a los analfabetas. En este sentido, hubo una innovación bastante importante, y por otro se constitucionalizó, en forma muy clara, la vigencia, el funcionamiento, y la importancia de los partidos políticos, esto es, la corriente doctrinal que se llama “constitucionalización de los partidos políticos”, que nace después de la Segunda Guerra Mundial. Son tan sólo algunos artículos, breves en comparación con los de otras constituciones, pero inmensamente significativos si lo comparamos con el silencio que guardan muchísimas constituciones modernas. Ésa es la más impor-

tante de las participaciones que se hace evidente, no sólo a nivel nacional, sino a nivel de los municipios y de las regiones.

Existe *in nuce*, un esquema regional en la Constitución, tomado vagamente de la experiencia italiana y de la española, de dividir el país en regiones, sin llegar a caer en el federalismo; es un ensayo tímido e impreciso, a fin de dar una cierta vida autónoma a lo que serán las regiones, cuyo proceso de implantación ya ha sido iniciado y que deberá partir de elecciones regionales.

Hay también una participación económica muy importante; en primer lugar, el acceso de los trabajadores a las utilidades, a la gestión y a la propiedad de las empresas, que no hace más que confirmar con matices, lo que fue una creación militar de los años setenta; de acuerdo con la ley de la materia hay formas de acceder a estas utilidades y participación en las empresas, sobre todo industriales y mineras.

Existe también una participación en la planificación que es concertada, tiene que haber participación ciudadana para imponer una planificación. Hay una intervención también de los padres de familia en el sistema educativo; hay una participación, una iniciativa popular bastante importante, relacionada con dos aspectos constitucionales de relieve: uno, la posibilidad de acceso a la acción de inconstitucionalidad con 50,000 firmas (el número es aparentemente muy alto, pero proporcionalmente no, pues el mapa electoral en Perú actualmente se calcula en 9 millones sobre 21 millones de habitantes). En consecuencia, una acción de inconstitucionalidad con 50,000 firmas es importante como acceso al control constitucional por parte de la población; esto naturalmente no ha sucedido hasta ahora. Y el segundo punto es que las reformas constitucionales pueden también ser planteadas por 50,000 firmas; esto tampoco ha sucedido. Ha habido intentos de reforma, sobre todo para obtener la reelección inmediata del actual presidente de la República, propiciada por sus allegados, pero no ha tenido éxito. Yo no conozco realmente la tradición argentina reciente, pero entre nosotros la reelección inmediata está muy vinculada con regímenes dictatoriales, eso nos espanta un poco y eso hizo que el presidente Alan García, no obstante tener mayoría en las cámaras, no haya podido hasta ahora implementar una reelección inmediata y que él incluso se haya visto obligado a rechazarla al constatar su inviabilidad.

Hubo un importantísimo proyecto de participación en un nivel más alto, y que fue una propuesta del Partido Aprista en la Constituyente y que

se llamó el “Congreso Económico Nacional”, un nombre clásico, que escondía —bajo otro nombre— lo que hoy hacen las democracias occidentales, o sea, los consejos económicos y sociales, entes consultivos y no legiferantes.

Este proyecto lamentablemente fue abortado porque el Apra lo propuso, y en ese juego de toma y daca, que eran las aprobaciones de los artículos constitucionales, hubo un desfase entre uno de los grupos y el Apra en el terreno de las concesiones mutuas, y como una especie de *vendetta* política, los votos que le faltaban al Apra fueron retirados a última hora y este proyecto de crear un Congreso Económico Nacional, ente consultivo para unificar capital, trabajo y Estado, falló. Con todo, es una posibilidad que ha quedado abierta.

En conclusión, podemos decir que en el Perú de hoy existe una participación ciudadana restringida. Como contrapeso, como atenuación de este postulado, podemos decir que tenemos una vida política muy activa, y una opinión pública muy alerta, y naturalmente ella será la que en el futuro nos lleve a un espectro mucho mayor de participación ciudadana, que es lo que algunos grupos constituyentes quisieron (como la introducción del referéndum, que fue desechado).

Pero no es descartable la idea de que nuevas formas de participación ciudadana surjan en el futuro, para fortalecer nuestro sistema democrático.