

COMENTARIO DE LAURA TRIGUEROS GAISMAN

Es un honor para quienes compartimos esta mesa con el doctor García Belaúnde escucharlo y poder comentar un tema tan actual como el de la reforma del Estado. La inquietud por el replanteamiento de las funciones del Estado, el papel que en él deben tener los gobernantes y la participación de sus habitantes, es común en todo el mundo. El programa de este Seminario es una prueba suficiente de que esta preocupación no es privativa de América Latina, aunque a veces en este hemisferio adquiere formas más radicales e, incluso, violentas.

El doctor García Belaúnde es conocido en nuestro país tanto por su presencia en eventos académicos como por su amplia producción bibliográfica, especialmente por sus recientes comentarios a la nueva Constitución peruana de 1994 y por sus colaboraciones en la revistas de nuestras universidades. Escucharlo nuevamente ha sido un placer; su exposición nos brinda la ocasión para reflexionar sobre los interesantes conceptos que ha expuesto esta noche.

El constitucionalismo en América Latina ha tenido un desarrollo paralelo. Las revoluciones de independencia se produjeron de manera casi simultánea en nuestros países, y los modelos que se siguieron para organizar los nuevos Estados y redactar sus Constituciones fueron también similares; las influencias predominantes que marcaron el carácter de nuestras Constituciones y nuestros sistemas de gobierno fueron la de Estados Unidos y la de Francia. El resultado: Estados centralistas y Estados federales, casi todos con regímenes presidencialistas que, a lo largo de casi dos siglos, han tratado de encontrar el sistema más adecuado para resolver sus problemas y gobernarse; aparentemente no lo han logrado todavía.

El recurrir a un análisis del derecho comparado proporciona una mayor variedad de elementos para apreciar la situación de cada quien y aprender de la experiencia de otros. Su estudio es esencial si se quieren lograr resultados confiables, sobre todo en un tema como el que se aborda en este Seminario.

En México, como en Perú, hemos tenido experiencias semejantes. Concentración del poder en el órgano Ejecutivo, políticas económicas encontradas, Constituciones que se derogan y se sustituyen, modifi-

caciones constitucionales frecuentes, intentos que no resuelven nuestra situación.

Para nosotros, es importante explorar las instituciones de un sistema unitario, como el peruano, que en México no se conocen; resulta de especial interés la autonomía económica y administrativa que en épocas recientes correspondió a sus gobiernos regionales, cuyos órganos de gobierno, las asambleas regionales, contaron con facultades legislativas por delegación expresa del Poder Legislativo nacional, podían crear empresas públicas y regular en materia de tributación y crédito así como de fiscalización administrativa; dado que en nuestro país el sistema federal es virtual, el poder se ejerce desde el centro y las autoridades locales, en realidad, están sometidas política, administrativa y económicamente al Poder Ejecutivo federal.

La subsistencia de las provincias como entidades de gobierno local, a pesar de la promulgación de una nueva Constitución, parecen muy similares a nuestros municipios, tanto en la organización de sus órganos de gobierno como en sus facultades: administran sus bienes, representan a los vecinos, promueven los servicios públicos, fomentan el bienestar de la comunidad.

De sus propios comentarios en diversas publicaciones, parece derivarse que la división territorial, por su complejidad, “funciona a medias”, dado que además de regiones con gobierno propio, que comprenden dentro de su jurisdicción a los antiguos departamentos, existen, en los mismos espacios territoriales, otras divisiones como son la de los gobiernos locales o municipales, los distritos judiciales, que se corresponden con la ubicación de los antiguos veinticuatro departamentos y los departamentos electorales que no necesariamente coinciden con las regiones.

La Constitución de 1994 modificó esta situación: se retornó al modelo departamental francés, pero se mantuvieron las regiones; se perdió gran parte de la autonomía de que gozaban y se les sujetó al control del gobierno central. La situación sigue siendo muy similar a la de México, pero al menos en Perú se cuenta con un fundamento constitucional que justifica jurídicamente ese control.

Las pretensiones de autonomía de la provincia constitucional de El Callao, actualmente casi integrada con el departamento de Lima, son muy similares a los reclamos que han caracterizado la vida política

del Distrito Federal en los últimos años. La provincia constitucional tiene un estatuto especial y no se le ha reconocido, como pretende, una categoría que le permita gozar de mayor autonomía. Como es sabido, las reformas constitucionales para dotar de algunos órganos propios de gobierno a la capital del país, en México, han sido limitadas y postergadas para su entrada en vigor. Ha quedado fuera de duda, aquí también, la imposibilidad de dotarlo de una autonomía total o darle categoría de estado de la Federación.

Resulta de especial interés la preocupación que ha existido en el Perú por limitar las facultades del presidente, y parece que contar con una institución como el gabinete ministerial y su presidente, como reminiscencia del sistema parlamentario, pudiera cumplir la función deseada; sin embargo, la designación y remoción libre de sus miembros por el propio Poder Ejecutivo puede mermar su función y dejarlos en una situación de total subordinación, tal como sucede en México.

La falta de controles efectivos sobre el Poder Ejecutivo, carencia que padecen nuestros dos países, puede constatarse en el llamado “autogolpe de Estado” que sufrió Perú en 1992 a manos del presidente Fujimori, que finalmente llevó a una reforma del Poder Judicial y, en 1994, a la promulgación de una nueva Constitución. Una experiencia muy similar se vivió en México con la reforma judicial de diciembre de 1994, que entró en vigor en enero de 1995: la desaparición de la Suprema Corte de Justicia importó lo que se calificó como “cuasi autogolpe de Estado”, pero la reforma constitucional se concretó a modificar la organización y facultades del propio Poder Judicial.

No hay, en cambio, paralelismo alguno en lo que se refiere a la democracia. Las etapas y las experiencias políticas que se han vivido en Perú, que incluyen el golpe de Estado de 1968 y el gobierno de una junta militar por doce años, desembocaron, finalmente, en una transición a la democracia. En 1979, se promulgó una nueva Constitución que modificó profundamente el esquema administrativo del Estado, e introdujo el modelo regional de organización administrativa y, como consecuencia, una gran descentralización. En 1980 se celebran elecciones. Este proceso de democratización, en México, apenas está iniciando.

Por lo que toca a los aspectos constitucionales de la política económica, el Estado peruano ha pasado por una serie de reformas que lo han llevado de ser un Estado benefactor, a un Estado actor, gestor directo de la economía, entre 1920 y 1968. En 1980, sin realizar modificaciones a la Constitución, se empiezan a dar una serie de cambios en la política económica, algunas privatizaciones de empresas públicas, hasta 1985, año en que se instaura nuevamente una política de subsidios que termina en 1990 con la profunda reforma económica de carácter liberal.

Este proceso no se vio acompañado de una reforma constitucional, pero sus efectos, al igual que en México, produjeron una rápida recuperación de la macroeconomía y un importante empobrecimiento de la población.

La reforma jurídica se llevó a cabo en 1994 con la promulgación de una nueva Constitución que consagró la situación ya existente. Ése fue su objeto. Se canceló formalmente el llamado “Estado de bienestar y desarrollo social”, que ya había sucumbido ante el empuje del liberalismo impuesto por los organismos financieros internacionales; se suprimieron los bancos y las empresas del Estado; se liberalizaron el mercado interno y el internacional; se eliminaron las protecciones de carácter laboral y se sujetaron las relaciones de trabajo a las reglas del mercado.

En México, la reforma constitucional, para darle un marco jurídico a la reforma económica, se ha producido sin orden ni concierto, adelantando pasos que requerían de mayor estudio y descuidando otros que pueden acarrear problemas. Existe un desfase entre la apertura comercial indiscriminada y la regulación laboral, por ejemplo, que se basa en prácticas e interpretaciones de las autoridades, no siempre apegadas a los textos constitucionales y legales.

En realidad, la pretendida reforma del Estado no se dio. Ésta es quizá la idea más interesante de las propuestas hechas por el profesor García Belaúnde. Las instituciones que conforman el Estado, las que constituyen sus elementos fundamentales, permanecieron intactas en la reforma constitucional. Lo que se realizó por medio de la reforma constitucional fue una adecuación de la política económica a las indicaciones y mandatos del exterior, que ya estaban en vigor a pesar de la falta de regulación legal.

La reforma abarca los aspectos económicos, financieros, comerciales y laborales. Modifica las relaciones de la autoridad con la población en un solo aspecto. Endurece y hace más rígido el control político, centralizando las funciones del gobierno nacional y minimizando la acción de los gobiernos de los departamentos. Se trata de mantener una disciplina económica rígida que no es compatible con la descentralización. No existe un cambio en la relación de fuerzas entre los órganos de gobierno, ni entre éstos y la sociedad. Se mantiene la democracia, pero se la sujeta a reglas subordinadas a los objetivos de control económico. Se establece la posibilidad de reelección del presidente y se convierte al Poder Legislativo en un órgano unicameral.

Los organismos internacionales y las fuerzas políticas y financieras que propician la integración regional dictan las reglas, sin necesidad de tocar las instituciones locales. Se sacrifica la soberanía en aras de un bienestar futuro fundado en la globalización.

El proceso que se ha seguido en Perú, como en todos los demás países de Latinoamérica, tiene una gran semejanza con los protectores que se establecieron por las grandes potencias después de las guerras mundiales. ¿En realidad somos incapaces de gobernarnos? ¿No recuerda el mundo el fin de esos sistemas y la secuela de problemas que siguen sin resolverse?