

ESTRUCTURA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION (*)

Quiero agradecer antes que nada, la invitación que se me ha hecho y hacer una pequeña puntualización sobre el tema que se me ha asignado, que se denomina "Estructura del Estado en la Constitución".

He revisado el Documento de Trabajo que se ha distribuido a todos los participantes y expositores de este Congreso, y he encontrado que hay una serie de referencias a lo que teóricamente, será mi exposición. No voy a referirme a ellas, pero sí voy a puntualizar dos cosas. En primer lugar, los supuestos de lo que es el concepto de Estructura del Estado, y en segundo lugar, comentaré algunos aspectos tratados en ese documento en la medida que contiene algunas referencias interesantes, con las cuales no necesariamente coincido. Naturalmente, es innecesario decir que hacer elogios en una exposición como ésta sobran. Voy a referirme sólo a aquellos que son importantes y que merecen un replanteo o un mayor análisis.

Formas de Estado y Formas de Gobierno

El primer problema terminológico que hay que tener en cuenta es la diferencia que existe en la teoría, tanto constitucional

(*) Versión magnetofónica de la exposición efectuada en el VI Congreso Nacional de la Empresa Privada (Lima, 7-9 de octubre de 1992). Se ha revisado y corregido para su publicación en este volumen.

como política, entre lo que son el Estado y el Gobierno. La palabra "Estructura del Estado" que usa el Documento de Trabajo es más que todo de uso coloquial, pero no de uso técnico. Se tiende a hablar por lo general de formas de Estado y de formas de Gobierno. Voy a hacer una pequeña referencia que nos servirá para entender lo que quiero decir.

La forma de Estado no está desarrollada en este Documento y creo que no interesa hacerlo en esta oportunidad, pero conviene hacer una brevísima referencia a ella para que tengamos una idea de lo que es dicho concepto. La forma de Estado se entiende como aquella que trata de la relación entre el Estado y el territorio. Clásicamente se consideraba que hay dos tipos de Estado, el Estado unitario y el Estado complejo. El Estado unitario es el que tiene simplemente un centro de poder. El Estado complejo es el que tiene varios centros de poder. El Estado unitario es el que siempre hemos tenido en el Perú, el que hay en otros países unitarios como lo es, por ejemplo, Francia; hay un solo centro de poder, que en forma piramidal va descendiendo por grados, mientras que el Estado complejo distribuye el poder horizontalmente de acuerdo a los territorios (la forma tradicional y típica del estado complejo es el Estado federal). Sabemos a qué se refiere esto, estamos hablando del caso concreto de los Estados Unidos, muy conocido por todos nosotros.

Esta distribución hace que en cada Estado exista un Ejecutivo que es el Gobernador, un Parlamento y un Poder Judicial que tiene que hacer coordinaciones entre los demás estados y, a su vez, entre éstos y el Estado Central, que es la Unión. Dentro de la modalidad de Estado complejo hay una que tiene algunos años y que se llama el Estado Regional, que es una forma intermedia entre el Estado Federal como los Estados Unidos, y el Estado Unitario, que es lo que ha sido tradicionalmente el Perú. El Estado Regional, para decirlo en pocas palabras, es aquel que surge históricamente en Italia. Cuando la unificación italiana se produce en 1860, había

regiones que estaban diferenciadas por costumbres, por monedas, por banderas y por lenguas que crearon desfases durante décadas. Por eso, en 1947 crearon lo que se llamó Estado Regional, en el cual no hay un Federalismo. Por ejemplo, las regiones no tienen Poder Judicial ni autonomía plena. Hay una especie de semi-soberanía, entendiendo este concepto en forma relativa. Este fue uno de los modelos que tuvo el constituyente peruano de 1979, el modelo regional de Estado que plasmó Italia el año 47, cuando cae la dictadura, cuando Italia pierde la guerra y cuando se vota en un referendun, entre la Monarquía y la República y se adopta esta forma de Estado Regional, que tiene hondas raíces históricas.

Estado Federal y Estado regional

Un caso parecido es España, con la diferencia que en España los entes territoriales, con cierta autonomía, no se llaman regiones sino Comunidades Autónomas y eso fue hecho fundamentalmente para superar el problema del separatismo en ciertos sectores de la población, sobre todo el vasco y el catalán. Si queremos aplicar este esquema a lo que es el Perú, tenemos que aceptar que nosotros hemos sido fundamentalmente un Estado unitario. El problema federal se discutió mucho en el Perú en el siglo XIX, inclusive tuvimos un planteo federalista en los años 27 y 28 del siglo pasado. Tuvimos una intentona federalista con la famosa Federación de los Andes, que Bolívar quiso llevar a cabo uniendo los países por él liberados y, por último, una experiencia federal concreta que se llamó Confederación Perú-boliviana (1836-1839) integrada por tres estados, el Estado Nor-Peruano, el Estado Sur-Peruano y el Estado de Bolivia. Hemos tenido, en general, en el siglo pasado, lo que puede llamarse la "tentación federalista". Piérola, por ejemplo, en la declaración de principios del Partido Demócrata en 1889 pregonaba que el Perú debe ser un Estado Federal y Gonzáles Prada, un teórico importante de la época, sostenía lo mismo. Ya en el siglo XX esta tentación federal se ha diluido hasta desaparecer. Curiosamente, todavía en la Constituyente

del 78 hay algunos parlamentarios que propugnan un Federalismo, sin darse cuenta que el Federalismo sólo se justifica históricamente. La famosa frase del Padre Mier, que decía que la Federación ha sido hecha para unir lo que estaba desunido y no para desunir lo que estaba unido, es válida para el Perú, no obstante sus reveses geográficos, económicos, raciales y culturales, pues hemos sido un país unido política e históricamente.

Hemos sido y somos un país unitario, lo que sucede es que hemos intentado formas de descentralizar, que no es lo mismo que federalizar. La Federación crea Unidades Territoriales Autónomas. La Descentralización lo que hace es trasladar poder de decisión de la cumbre al llano, que es muy distinto. Mientras que el federalismo implica niveles de decisión política, el descentralismo sólo conlleva decisiones administrativas y económicas. Pero contra estos intentos está la gran presión centralista que en el Perú ha sido muy fuerte. Hemos sido centrípetas antes que centrífugas, y esta "centripetía" se ha acelerado desde los años 20 de este siglo, cuando se inicia la gran migración del campo a la ciudad, concretamente de las provincias a Lima, y la capital empieza a crecer y esto se acelera en los años setenta.

Leguía en el año 20, en su famosa Constitución, establece Congresos Regionales: Norte, Centro y Sur. Nunca funcionaron. La Constitución del año 33 establece los Concejos Departamentales, que coincidían con los departamentos. Pero nunca se instalaron, porque no hubo voluntad política para hacerlo. Tan sencillo como eso. Tiene que haber una presión muy fuerte para que se ceda poder. La política funciona en la medida en que hay opinión y opinión que se hace sentir, y lo vemos en el caso de Brasil ¿Por qué ha prosperado el juicio contra Collor? Porque la población salió a las calles e hizo sentir su rechazo al gobernante. Aquí, cuando hubo algo parecido, no salió nadie a las calles. En la Constituyente del año 78, se convino en que había que hacer algo contra el centralismo asfixiante que tenemos. Todos ustedes lo saben, ¿quién va a

montar una planta en lugares alejados de la sierra? Nadie, si no hay ni luz y por eso más del 70% de la industria está en Lima. Esto fomenta una serie de centralismos. Entonces, el constituyente quiso montar una especie de regionalismo. Así lo llamó, pero el problema es que acá hubo lo que Carl Schmitt, un famoso teórico de los años 20, llamaba los compromisos apócrifos, que consisten en establecer normas que son tan elásticas, tan ambiguas, que no dicen nada y ocultan en el fondo las divergencias entre sus autores, remitiendo al legislador futuro la precisión de tales enunciados.

Entonces, el modelo regional en la Constitución se caracteriza por esto: no existe. Lo que existe es un modelo municipal, eso es clarísimo. El Municipio está mucho más definido y mucho más delineado en la Constitución que la Región. Quien creó el regionalismo son las leyes que vinieron después y que han fracasado. Entonces, ¿qué hacer? ¿Volver al viejo departamentalismo o replantear las regiones? Algo tiene que existir entre los municipios y el Estado central, tiene que haber un ente intermedio, llamémoslo Región, Departamento, Asamblea Regional o como quiera que lo llamemos, pero sea lo que fuese, tengamos presente que cuando hablamos de formas de Estado nos referimos al serio y grave problema de la distribución del poder en territorios diversos. Aquí no hay mayor debate; el Perú ha sido y seguirá siendo un país unitario. Lo que pasa es que debe abandonar la centralización porque eso nos asfixia cada vez más. ¿Cómo va a plasmarse esa descentralización?, ¿cómo se va a configurar? Es algo que habrá que ver en su momento.

Y la otra fórmula clásica, sin que esto signifique que sean clasificaciones absolutas, es la que habla de formas de Gobierno, que ya no es un concepto que engloba el problema de la distribución del poder dentro del territorio, como es la forma de Estado, sino cómo se distribuye el poder al interior del aparato mismo del Estado. Naturalmente, hay muchas clasificaciones. Veamos por ejemplo una clasificación clásica que está en

Aristóteles, quien decía que el gobierno se llama Monarquía si está en manos de uno, Aristocracia si está en manos de pocos y Democracia si está en manos de todos. Y así hay muchas más.

Presidencialismo y Parlamentarismo

En los últimos años se ha tendido a centrar la clasificación de los gobiernos o de las formas de gobierno, en el sistema presidencial, el sistema parlamentario y el sistema llamado de asamblea. El sistema llamado de Asamblea es muy interesante, pero no lo vamos a tratar acá, sería muy largo explicarlo, pero sí les puedo decir que es el sistema que existe en Suiza, es **sui generis**, y fue copiado en alguna oportunidad por el Uruguay, llamado la Suiza de América, y que funcionó hasta 1966, pero como todo lo suizo, es inexportable. Los otros dos son, el llamado sistema presidencial y el sistema parlamentario, ¿cuáles son sus rasgos característicos?. Los voy a enumerar aun a riesgo de repetir lo que ya se me adelantó mi dilecto colega, el profesor Nogueira.

El sistema presidencial es antes que nada un producto histórico. Esto es importante tenerlo presente. Nadie lo creó de la noche a la mañana. Es un producto histórico que se inicia en el siglo XVII en los Estados Unidos y, naturalmente, tiene un recorrido y es importante tener presente esto, porque tanto el sistema presidencial como el parlamentario son productos históricos. El presidencial nace en el siglo XVIII y el parlamentario en el siglo XIII, en Inglaterra. Las instituciones políticas son productos históricos y es importante tener presente una aseveración que hacía Raymond Barre, famoso economista, muy en boga en los años 60, que decía de los países subdesarrollados que acostumbran tener democracias portátiles, es decir, trasladándolo a nuestro tema, constitucionalismos portátiles. ¿Y por qué?. Porque el pueblo subdesarrollado importa un televisor, importa una computadora, los enchufa y funcionan. Pero cuando el pueblo subdesarrollado importa el Parlamento, importa la Corte Suprema, importa el voto de

censura, enchufa y no funcionan. Por eso Barre decía que nuestros pueblos tenían democracias portátiles. Esto nos sirve para advertir el peligro que significa importar alegremente instituciones que no tienen ningún apego, similitud o posibilidad de ser adaptados a nuestro medio

Lo rasgos del sistema presidencial que nace en los Estados Unidos y que se desarrollan allá, es la presencia de un Presidente de la República, que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En consecuencia, el Ejecutivo es unipersonal porque es elegido directamente por el pueblo (aun cuando a través de un sistema electoral complejo). El presidente tiene amplios poderes, veto y un régimen de autonomía con respecto a los demás poderes. Estos son los grandes rasgos históricos. Naturalmente, no hay modelos puros. El sistema parlamentario tiene otras características. Distingue entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. El Jefe de Estado en Inglaterra es la Reina, Jefe de Gobierno es Major. En España, por ejemplo, Jefe de Estado es el Rey Juan Carlos I, y el Primer Ministro Felipe González, Jefe de Gobierno.

El Jefe de Gobierno responde ante el Parlamento, pero con una doble responsabilidad. Por un lado, el Parlamento lo controla en lo que hace y en lo que no hace, a través de los mecanismos parlamentarios de control, como son las comisiones investigadoras, el voto de censura, etc. Por otro, sin el visto bueno del Parlamento, el Jefe de Gobierno no funciona, o sea, no entra a ocupar el cargo. Es lo que se llama técnicamente la investidura parlamentaria, que significa que cuando se nombra un gabinete, éste va a las cámaras para que le den el visto bueno y sin ese visto bueno no funciona, no hay gabinete. Es lo que pasaba en la vieja Constitución del año 33; el gabinete iba a las cámaras a exponer su política y necesitaba el voto de confianza. La nueva Constitución no establece eso, dice simplemente que la exposición del nuevo gabinete da lugar a debate, mas no a censura ni a voto. Existe la disolución parlamentaria. Existe como base del sistema, no la autonomía y separación de poderes,

sino la colaboración de poderes. Estos son los rasgos centrales del parlamentarismo. Naturalmente no hay modelos puros, sino que a veces están mezclados.

La Forma de Gobierno en el Perú

Veamos qué ha pasado en América Latina. No voy a reiterar lo que ha expuesto el profesor Nogueira en relación con la América Latina. Pero hay que insistir que lo que ha primado es fundamentalmente el modelo o forma presidencial. En el Perú hemos tenido, sin embargo, una modalidad de sistema presidencial muy especial, en la medida en que no solamente ha dejado de ser un sistema presidencial puro, sino que se ha acercado hacia el parlamentarismo y ha creado un presidencialismo circunscrito, frenado, atenuado o atemperado por controles parlamentarios. Y esto ¿por qué?

Nosotros, en América Latina cuando salimos al mundo político nos encontramos con un sólo modelo, o mejor dos, el despotismo que estaba consagrado en las grandes monarquías de la época y la República que habían creado los pioneros norteamericanos en 1787 (y este modelo de un pueblo próspero que se había independizado de una gran potencia como era Inglaterra, se presentaba como muy sugestivo). Entonces, por una especie de deslumbramiento con el modelo norteamericano, lo copiamos en gran parte, tomamos de ahí al Presidente (porque Estados Unidos ha creado la figura del Presidente, así como Inglaterra ha creado la figura del Consejo de Ministros) y otras formas más. Estados Unidos creó la figura del Presidente de la República, y lo tomamos, pero la experiencia del caudillismo del siglo XIX hizo ver a nuestros políticos, a nuestros juristas, a nuestros parlamentarios, que este Presidente era demasiado poderoso. Había que ir limitando algunas de sus facultades y esto empieza el siglo pasado. En 1856 se crea el Consejo de Ministros, que es una figura parlamentaria, en 1862-63 se da la primera Ley de Ministros que hay en el Perú y luego, sucesivamente, se van recortando funciones al Presidente de la República.

A principios de los años 30 de este siglo, dejamos el sistema presidencial clásico, puro o sustancialmente puro, para ingresar a un poder presidencial que en teoría estaba muy limitado. El año 1931 una mente muy lúcida, Manuel Vicente Villarán, quien presidió la Comisión ad-hoc que nombró la Junta de Gobierno de Samanez Ocampo para redactar un Anteproyecto de Constitución, publicó una extensa Exposición de Motivos que decía algo que todavía podríamos asumirlo y que voy a recordar. Dice así. "Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y el Presidente de la República, cuyo resultado fuese romper definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado al lado del Presidente, y la observación de nuestra historia y nuestra psicología y costumbres políticas conduce a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serían necesarias para colocar al Presidente bajo su tutela, imponerle gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos". Esto parece escrito hoy día. Continúo y termino la cita: "La institución del Presidente con facultades propias y extensas de gobernante efectivo, está sustentada en el Perú y en la América toda por una fortísima tradición y por hábitos populares incoercibles. Responde a un estado social y económico que impone sus leyes inflexibles a la evolución política. No podemos imaginar la abolición del régimen presidencial sino como resultado de un cambio de cosas profundas, precedido tal vez de una revolución".

Este es pues el sistema que hemos tenido. Sin embargo sabemos que los presidente se exceden, pero cuando hemos tenido parlamentos fuertes ha sido peor. Parlamentos fuertes, agresivos, tuvimos los años 1945-1948 y 1963-1968, y acabamos en un caos. Entonces, estamos entre un Presidente que puede ser arbitrario pero que da cierta estabilidad y un Congreso omnipotente, que crea el caos. Es el gran dilema, y ese dilema no

lo van a solucionar los hombres o las instituciones solas. Tiene que plasmarse en un régimen normativo que condicione las conductas. Nada va a ser posible sin una conjunción de esfuerzos.

El Sistema Electoral

Vayamos ahora a unos aspectos puntuales, algunos temas que han sido tratados en el Documento de Trabajo que merecen una reflexión. Hay cosas muy interesantes: la doble vuelta, porque crea un desfase entre la composición del Ejecutivo y la composición del Legislativo. Esto es una moda que se dio en América Latina y con resultados, para nosotros, desastrosos. Y esto por una sencilla razón. Los sistemas electorales, que son creaciones todas del siglo XIX, funcionan en la medida que guardan su lógica interna. La lógica interna del sistema electoral de la doble vuelta es simplemente aplicarse a todo el espectro electoral, y no parcialmente.

Se aplica al Presidente, pero no se aplica a las Cámaras, lo que implica crear desigualdades como hemos visto hoy día, en estos meses, en este país y esto añadido a otra característica del sistema electoral, en mi opinión, también funesta; la cifra repartidora, que siendo matemática está creando desigualdades que pueden traer consecuencias graves. La cifra repartidora se aplica olvidando que nuestro sistema constitucional, hasta ahora, es un sistema de colaboración de poderes. En consecuencia, quien está en el Poder Ejecutivo tiene que contar con más de la mitad de las cámaras y así poder gobernar. En consecuencia, la cifra repartidora debe aplicarse, en mi opinión, a partir del 51% de los votos. Quien gane la votación debe tener mayoría en las cámaras, porque la omnipotencia de las cámaras será frenada por los grupos de poder y los grupos de opinión. Sabemos que en un período pasado hubo dos intentonas negativas, una de orden económico, que era estatizar la banca y otra orden político, la reelección presidencial inmediata. Quien paró esas propuestas fue la opinión pública, los grupos de poder (me permito llamar la atención sobre el sistema electoral y su importancia al interior

de nuestra normativa institucional, y que lamentablemente ahora no puedo desarrollar).

Tribunal de Garantías y Poder Judicial

Se dice que el Tribunal de Garantías Constitucionales no ha funcionado. Es cierto, pero no ha funcionado tan mal como se dice. Lo que sucede es que nos asustan mucho con la inconstitucionalidad declarada sobre el nuevo sistema de compensación por tiempo de servicios, que en mi opinión estuvo mal, por razones que no voy a explicar porque sería muy largo entrar en ese tema. Pero en otros casos estuvo bien. Aún más, el Tribunal de Garantías Constitucionales, es una creación europea, que inunda los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y luego a los países asiáticos y africanos. Inclusive, hasta en la Federación Rusa hay Tribunal Constitucional. Llega a la América Latina, en Guatemala, Chile, Perú y ahora en Colombia, ¿Por qué hay que eliminarlo? ¿por que no funcionó? Bueno, también hay instituciones que no han funcionado, la Universidad no funciona, pero eso no significa que haya que eliminarla. Tampoco funciona el Poder Judicial, pero eso no significa que hay que eliminarlo. Habrá que replantearlo. Si funciona bien en Europa y en otros países, ¿por qué no va a funcionar acá?. El problema es el sistema de nombramientos que es importante, y esto lo engarzo con el problema del Poder Judicial, que tampoco ha funcionado. Gravísimo problema del Poder Judicial, por la importancia del Juez hoy en día, por lo que resuelve y por lo que decide, y, sobre todo, por el papel político de la judicatura. Digámoslo así como es, lo político interviene en el manejo del aparato del Estado, directa o indirectamente, en grande o en pequeña escala. Y hasta ahora, lamentablemente, el Poder Judicial no ha tenido independencia, y la independencia clave a nivel de Poder Judicial es quien los nombra: el que nombra es el que maneja, el que tiene la sartén por el mango.

Hay que desterrar el nombramiento judicial por todo órgano de carácter político, es decir, hay que eliminar al Poder

Ejecutivo y al Poder Legislativo de los nombramientos judiciales, es la única manera como podrá alcanzar la autonomía, y la autonomía significa decidir sin interferencias. Vemos, ahora, hace dos días, que el Presidente de la República ha dicho: bueno, si la Corte Superior no sanciona a tal juez, intervendremos nosotros, ¿que significa esto?. Interferencia, porque en el fondo al poder político nunca le ha interesado un Poder Judicial autónomo, jamás. Ya es tiempo de impedirlo (naturalmente ha habido comportamientos judiciales decorosos, evidentemente, y Presidentes respetuosos, pero como norma general, el poder político no ha tenido interés en la existencia de un Poder Judicial autónomo).

Regiones

La región, tal como está concebida, vagamente, en la Constitución, es una propuesta interesante, pero son las leyes las que las desarrollaron. El problema es que el modelo no funcionó, y aún algunas regiones tan importantes, ricas y maduras, como Arequipa, por ejemplo, se agotan en luchas intestinas. Hay que replantearlo, y si se mantienen las regiones, debe desaparecer la famosa Asamblea Regional, que hace soñar con delirios de "congreso" a sus miembros, que se llaman "diputados regionales", una fórmula que no existe en ninguna parte. Eso hay que eliminarlo, que no se sientan pequeños Estados, eso no tiene sentido en un país con tradición unitaria como el nuestro.

Estructura del Parlamento

Y el segundo punto en cuanto al Congreso es, lo que podría llamarse, la estructura del Parlamento. Se ha hablado que dos cámaras es algo muy costoso, en fin, se ha inflado artificialmente una opinión adversa al sistema bicameral. Inflado tendenciosamente; más gasta el Ejecutivo en sus viajes en helicóptero, decididamente. Pero, se ha hablado de un unicameralismo. Es una alternativa que no descarto porque es una opción teórica, práctica y política como cualquier otra. Pero

tengamos presente lo siguiente: el unicameralismo en todas partes significa la consolidación del poder del Parlamento. Un Parlamento unicameral es fuerte, sumamente vigoroso, que puede enfrentarse a un Presidente de la República, y en un país en el cual dos mandan, a la larga no se hace nada. Hay que ver la manera de sopesar estas dos fuerzas. Yo no creo que el bicameralismo sea malo, el problema es que, como se ha planteado acá, ha tenido resultados histriónicos, que es muy distinto. Sin embargo, reconozco que la tesis unicameral es más sugestiva.

Quisiera terminar con algo muy general. El año 1931 Basadre, en un libro clásico que se llama "Perú, problema y posibilidad", analizaba a nuestros políticos en el siglo XIX, todos ellos mareados por el ansia de hacer constituciones, que a la larga no cambiaban nada. Así como hay espejismos en los desiertos, yo creo que tenemos nosotros un espejismo constitucional, creemos que las normas van a producir cambios en la realidad. Las normas son importantes, pero no son definitivas. Los cambios se producen cuando hay normas adecuadas, conciencia cívica, opinión pública, cultura política, y hay una clase política, partidos e instituciones sólidas. Sólo la norma escrita, la Constitución, no va a solucionar nada. Hay que ser muy conscientes de que, en mi opinión muy personal, no se puede dar una constitución más al Perú, no podemos aparecer como país de sainete, dando constituciones cada vez que hay que solucionar una coyuntura política.

Históricamente hablando, a esta coyuntura del Congreso Constituyente Democrático, no le veo ninguna razón de ser, salvo esta crisis que hay que solucionar. Pero ésta no tiene la peculiaridad, las características que tuvieron tres momentos constitucionales en este siglo, que sí explican y justifican, unos para bien y otros para mal, las constituyentes del 19, la del 31 y la del 78. La de ahora en realidad, no la veo. En consecuencia, hay que ir a este Congreso Constituyente, con humildad, sin hacer grandes cambios. Lo que hay que cambiar son las conductas, los objetivos, eso es lo importante.