

**LA CONSTITUCION DE 1933
Y LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO PERUANO** Enrique Bernales B.

La pretensión de toda Constitución es que sea conforme a sus disposiciones que se organice el régimen político y el gobierno de la nación. En la naturaleza del Estado Constitucional encontramos el principio de un sometimiento de éste a las formas que la Constitución dispone para la organización y ejercicio de los poderes del Estado, las relaciones entre éste y la sociedad. La vigencia efectiva de la Constitución depende del hecho que la conformación y funcionamiento del Estado-Nación sea acorde con el modelo político y con las reglas de derecho por ella dispuesta. La Constitución en su sentido político-jurídico, manifiesta Prelot, expresa un estado superior de la organización social que es la organización misma del poder y de la autoridad social; por ello, las notas esenciales de la constitucionalidad son la estabilidad y la supremacía (1). La concurrencia de ambos factores determinan que en una perspectiva constitucionalista, el orden social y la hegemonía del poder político legalmente constituido, se impongan por el Estado intérprete y representante del pueblo.

3

De lo expuesto se deduce que la Constitución debe tener capacidad y claridad para organizar la estructura política del Estado así como para expresar dentro de sus normas, conceptos claros y en cuya interpretación se puedan resolver los problemas derivados del funcionamiento del régimen político. Es decir, que planteada una situación o un hecho nuevo en lo que atañe a la estructura y organización de los poderes del Estado se pueda acudir a la Constitución para arbitrar y resolver por la vía jurídica, el hecho nuevo. Esto corresponde a la dinámica constitucional del Estado de derecho y ahí radica la estabilidad

política y la supremacía jurisdiccional del Estado contemporáneo. Si la Constitución no tuviera esa capacidad, ella devendría obsoleta y arrastraría a la obsolescencia al mismo Estado-Nación que ha pretendido encauzar y armonizar. Esta perspectiva, nos sitúa dentro de los estrictos marcos de la teoría constitucional y en los supuestos que permiten, a nivel de los fenómenos políticos concretos, la cristalización efectiva del régimen constitucional.

Este constitucionalismo rígido y abstracto, se inspira históricamente en el liberalismo decimonónico y prescinde de elementos tan específicos como las clases sociales y su ubicación en el aparato productivo, que actúan de condicionantes y orientadores de la relación Estado-Sociedad. El desarrollo de las Ciencias Sociales han permitido detectar y precisar la naturaleza de estos fenómenos, de allí que, como señala André Hauriou, la dinámica social y económica de la sociedad contemporánea haya puesto en revisión la teoría constitucional clásica (2). En efecto, la complejidad de las relaciones sociales, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, las demandas de sectores populares por asumir de pleno derecho la participación política; la concepción planificada de la economía, el replanteo del dominio económico y geopolítico del territorio nacional, testimonian una dinámica social que hace muy difícil la supervivencia del constitucionalismo clásico. Por un lado el Estado tiende a acrecentar su autoridad y fortalecer su intervención más allá de las limitaciones abstractas impuestas por la teoría constitucional, por el otro la complejidad y multiplicidad de los fenómenos sociales y económicos dificultan que el poder del Estado exprese tan solo el punto de vista de una sola clase social. Ciertamente, la constatación de esta realidad no significa la desaparición del Estado Constitucional, sino la reactualización de las concepciones clásicas para la fijación de los exactos límites en que la Constitución puede regir como base de la organización político-jurídica del Estado y de la sociedad.

Más allá de la base mínima constitucional, debe entenderse la existencia del Estado como la autoridad social con capacidad y atribuciones para establecer una relación con

la sociedad en su conjunto, pero no en base a una cosificación de derechos pre-establecidos, sino a la formulación de políticas sociales y económicas que expresen la dinámica misma de las necesidades sociales. Tenemos así por ejemplo que problemas como los de la integración continental, la supranacionalidad de ciertos estados, la explotación de los recursos naturales, las formas de propiedad, etc. no se pueden encarar desde las estrechas ópticas del constitucionalismo clásico.

En vísperas de un debate constitucional como el que se avecina, pensamos que es este punto de vista, basado en el dinamismo de las relaciones sociales y su carácter dialéctico, el que debe orientar y presidir la elaboración del nuevo texto constitucional. Y es en ese sentido que es pertinente una evaluación previa de la constitución de 1933 que actualmente rige, precisamente por tratarse de una constitución que en sus orígenes y modelo parte de una concepción distinta. Lo primero, porque esa constitución se enmarcó dentro de la teoría clásica, siendo su pretensión la de encauzar el proceso político-social del Perú contemporáneo y darle organicidad y regulación jurídica a su régimen político, desde un punto de vista abstracto y ajeno a la realidad social. Esta consideración es importante y fundamental para comprender el anacronismo de esa constitución, su imposibilidad para expresar y encauzar el proceso histórico del Perú contemporáneo. La constitución no puede ser nunca un modelo teórico puro, una concatenación de instituciones que no se ajustan a la realidad. La excelencia de los principios allí establecidos tenía que corresponder con sus posibilidades de cumplimiento. Aquí radicó el problema, porque la reestructuración del Estado-Nación y el avance hacia la modernidad se pretendió hacer desde una perspectiva jurista muy estrecha. Analicemos esta cuestión, partiendo de dos aspectos: el modelo político de la Constitución de 1933 y la trayectoria histórica de su vigencia.

10 *ANÁLISIS DEL MODELO POLÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1933*

En el constitucionalismo clásico, la constitución es el símbolo y la realización del autogobierno de una comunidad. Pero, la observación histórica de las formas desarrolladas por el Estado constitucional, reduce los mandatos constitucionales a una pretensión que no siempre cuaja en realizaciones concretas. En nuestros días, dice Loewenstein, la constitución escrita se ha convertido frecuentemente en la encubridora del ejercicio del poder. Una constitución formal, que no hace en absoluto a un Estado. . . (3). Esto quiere decir, que si bien por razones de ordenamiento lógico, debemos precisar el modelo político de nuestra constitución, no debe deducirse de su presentación, el cumplimiento automático de sus disposiciones y el que tanto los poderes públicos como la organización social existan y funcionen en los términos que ella prescribe, es preciso señalar por el contrario, que el modelo político que se da en la constitución no es necesariamente el que opera en la realidad social.

6

¿Conforme a qué modelo se organiza la sociedad estatal que cristaliza la Constitución de 1933? La respuesta nos lleva al estudio de las instituciones y de las ideologías dominantes que han inspirado esas instituciones. Estas dice Loewenstein —al que seguiremos reiteradamente en este capítulo—, son el aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad organizada como Estado. Las ideologías, continúa, son los valores y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su “telos” (4). Es decir, que las instituciones no se caracterizan precisamente por su carácter neutro, sino por su contenido ideológico referencial, que es lo que permite identificar a una organización política y caracterizarla como un modelo concreto.

1.1. El liberalismo como nota predominante del modelo
Ahora bien, teniendo el antecedente del contexto político del país, de la relación entre las distintas fuerzas sociales y políticas que concurren en 1931 a la decisión constitu-

cional y la orientación y preferencias predominantes en el debate constitucional, creemos tener reunidos todos los elementos de juicio para afirmar que la Constitución de 1933 suscribe y se inspira en el “modelo político liberal”; esto es, que sus instituciones y la ideología rectora han sido sustantivamente tomadas del liberalismo europeo y americano, incorporando dentro de tal tendencia, algunas modalidades de flexibilidad en el esquema clásico, pero respetando el juego de sus lineamientos esenciales: democracia representativa, soberanía nacional y popular, separación de poderes y organización triangular de los mismos, participación regulada y calificada del pueblo a través del voto, relación jurídica limitativa y mutua entre el Estado, la sociedad y el individuo mediante los mecanismos de garantías constitucionales, etc.

La recurrencia al modelo liberal, es una constante de nuestra vida republicana; se ha producido bajo la forma de un trasplante mecánico, sin observar, como acertadamente señala Loewenstein, que instituciones desarrolladas para específicos ambientes de ideologías que a su vez obedecen a situaciones reales dominantes, pierden su identidad funcional cuando son trasladados a realidades de contexto histórico diferente (5). El liberalismo ha sido la nota predominante de la organización estatal peruana y ella permanece en la Constitución de 1933, por más que se alteren algunas de sus expresiones o que se insinúe una apertura hacia fórmulas constitucionales cuyo origen estriba en reivindicaciones populares que por la fuerza de los hechos debieron ser recogidas por el Estado burgués.

¿Dónde radica y cómo se implementa el modelo liberal de la Constitución del 33? Tenemos varias posibilidades para contestar a esta cuestión. En su origen, la Constitución de 1933 es una solución de compromiso. Surge por la concurrencia pluripartidaria de diversas fuerzas políticas, sin que los grupos de extracción marxista y los que generalmente contestaban el modelo liberal y capitalista, tuviesen a su disposición, la fuerza suficiente para producir una revolución social y capturar el poder. En tal contexto, la atomización de los grupos que denunciaban este modelo

como auspiciador de dependencias extranjeras y consolidador de minorías internas privilegiadas, permitió que fuesen los grupos políticos conservadores, partidarios del orden y la libertad formal, adherentes del liberalismo europeo, quienes fijasen las reglas de juego para superar la crisis social y económica de los años 30. La regla básica era la conservación del Estado democrático y liberal y el rechazo a las formas de democracia funcional y de trabajadores que alentaban los apristas. La segunda regla era la modernización del Estado, lo cual implicaba un mayor intervencionismo en la vida económica y la incorporación más específica de derechos sociales; regla que al mismo tiempo representaba la concesión y el reconocimiento de principios inicialmente no contenidos en el liberalismo clásico y la introducción consecuentemente del neo-liberalismo, como una modalidad que ofrecía mayores posibilidades a largo plazo, de consolidar a la incipiente burguesía nacional, y su interés de desarrollar la estructura capitalista del país (6).

- 8 La tercera regla, síntesis de las dos primeras, era justamente que la fórmula se diese en los términos de un compromiso constitucional aceptado por todos. Socialistas y apristas, creyeron que era posible dentro de los mecanismos electorales y de discusión parlamentaria, ganar algunos puntos sobre las tesis centrales que sustentaba la derecha —cuyo control del poder, directa o indirectamente, era real— y se alinearon en alguna medida en el compromiso, mientras que los sectores más definidamente marxistas quedaron al margen (7).

En su origen, pues, la Constitución del 33 obedece a los lineamientos dentro de los cuales surge la Constitución del Estado liberal, es decir, siguiendo a Loewentein, partir de una estructura pluralista y en la cual la constitución no es más que un “compromiso”, no pudiendo ser otra cosa. Ello, porque la constitución presenta una situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su nacimiento y porque los grupos que participan en el acto de creación constitucional se esfuerzan, a través de una mutua acomodación de sus intereses, por conseguir un

equilibrio aceptable para todos ellos (8).

Un segundo elemento que incide más directamente sobre la preferencia del modelo liberal como la mejor opción para la Constitución del 33, está determinado por las condiciones mismas en que se da el debate constitucional. Las fuerzas que triunfaron en las elecciones de 1931 estaban identificadas con el Manifiesto de Arequipa y con el programa de gobierno de Sánchez Cerro; en ambos documentos se asumía el compromiso de mantener la democracia representativa y garantizar el ejercicio de los derechos individuales como fundamentos de la libertad y el orden social. Por otra parte, los sectores más representativos del civilismo coparon inmediatamente los ministerios y altos cargos de la Administración Pública, mientras que poderosos grupos económicos, como la Sociedad Nacional Agraria, se convirtieron en sólidos apoyos del Gobierno, obteniendo inclusive beneficios especiales de protección a la propiedad y producción agrícola.

“El Comercio”, diario representativo de la derecha y del pensamiento conservador, orquestó enérgicas campañas de defensa de los principios del liberalismo democrático, en tanto que el Gobierno, premunido de la famosa “ley de emergencia”, impuso un régimen policial, expulsando a los representantes apristas, declarando a ese partido fuera de la legalidad, clausurando los periódicos de oposición y denunciando como subversivas las corrientes ideológicas y organizaciones partidarias de inspiración marxista. Dentro de esta campaña de persecución ideológica en defensa de lo que llamaban “el orden establecido”, lo que se reprimió fue todo intento de cambio. Es así como la Universidad de San Marcos se clausuró, se deportaron a los políticos de izquierda o se les guardó en prisión y se preconizó desde la derecha la conformación de una Junta de Defensa Social que debía combatir el comunismo y defender las instituciones democráticas (9). La mayoría parlamentaria, obsecuente con los dictados del gobierno y alineada en la defensa de una sociedad que no debía cambiar sino acomodarse a las necesidades e intereses de los grupos minoritarios, aprobó esta persecución ideológica y física,

limitándose en el debate constitucional a alentar fórmulas en la óptica del modelo liberal. (10).

Todos los datos que hemos citado corresponden a una descripción objetiva del momento político en que se discute y aprueba la Constitución de 1933. Son esos datos los que confirman nuestra conclusión de que en tales condiciones, estaba excluída la posibilidad de que la nueva constitución contuviera un modelo que no fuera el liberal.

1.2. Las tesis liberales en las garantías constitucionales

El tercer y último elemento de que consta el análisis de la Constitución de 1933, definida como portadora de un modelo político de tipo liberal, está determinado por el estudio de las mismas proposiciones constitucionales. Recogeremos para tal efecto, las conclusiones obtenidas al realizar el análisis comparado entre los distintos modelos constitucionales que estuvieron presentes en el debate.

10

El sistema político-jurídico que propone la Constitución de 1933 se inspira en los principios del liberalismo, estableciendo un régimen de democracia representativa, cuyas principales características radican en la conformación de un gobierno presidencial-parlamentario, una participación política restringida por los efectos del derecho a voto, previo requisito de calificación, y el respeto a formas de organización social y económica que elevan a la categoría de derechos básicos, la libertad del individuo y su capacidad de iniciativa y de actividad, como punto de partida de las relaciones sociales y económicas (11).

He aquí las disposiciones constitucionales que dan pie a la definición:

Art. 1o. El Perú es República democrática

El poder del Estado emana del pueblo, y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen.

Los elementos principales son aquellos por los cuales se establece la democracia representativa: Perú, Estado que se

organiza como república democrática; el poder emana del pueblo (principio liberal de la soberanía popular) y se ejerce por los funcionarios; es decir por sistema de delegación y representación, que son las figuras mediante las cuales el liberalismo crea la ficción de que es el pueblo quien gobierna. Los Arts. 2o. y 3o., establecen la unidad del Estado y la inalienabilidad del territorio, que aluden a la forma como se ejerce y abarca la soberanía del Estado. Los Arts. 4o. y 7o. se referirán a la nacionalidad y definición de quienes son peruanos (12).

El título II establece las garantías constitucionales divididas en garantías nacionales, sociales e individuales. En él se regulan las relaciones entre el Estado, la sociedad y el individuo, a partir de lo que hemos definido como adhesión a formas de organización social y económica que elevan a la categoría de derechos básicos, la libertad del individuo y su capacidad de iniciativa y de actividad, como punto de partida de las relaciones sociales y económicas. Es en este título que la ideología liberal penetra más profundamente el modelo, a despecho de algunas disposiciones que otorgan mayor participación e intervención al Estado, así como la consagración de derechos establecidos en favor de la comunidad. Citemos a título de ejemplo, algunas disposiciones.

11

Como corresponde al Estado moderno, la política financiera, el régimen tributario y de moneda, son centralizados por la Administración Pública, (Arts. 8, 9, 12, 14) (13). La innovación del texto constitucional en esta materia, está más bien determinada por la creación de la Contraloría General de la República (Art. 10o.), la supervigilancia de las empresas bancarias (Art. 13o.), la suscripción de empréstitos nacionales sólo por ley y para fines de carácter reproductivo o relacionado con la defensa nacional (Art. 15o.); el sometimiento de las compañías mercantiles, nacionales o extranjeras a la ley peruana; la posibilidad de explotación directa por el Estado de los recursos naturales en general (Arts. 35o, 36o, 37o, y 38o.) y la percepción por el Estado de parte de las utilidades de las empresas mineras (Art. 41o.) (14).

La introducción de estas disposiciones en la Constitución de 1933 revelan la intención de fortalecer el rol del Estado y convertirlo en una agente más dinámico en el proceso económico. (15)

12 Esta mayor capacidad de gestión por parte del Estado, no estará en absoluto reñida con el modelo liberal. Lejanas las épocas del Estado gendarme, el Estado liberal europeo, por requerimientos del proceso de industrialización, por la complejidad de los problemas que surgían con la proliferación de ciudades, por la presión de los servicios sociales que la misma concentración humana demandaba, por las razones conocidas de la división social del trabajo y por la necesidad misma de arbitrar con mayor poder y autoridad los conflictos entre el capital y el trabajo, realizó en el transcurso del siglo XIX, un lento pero seguro proceso de consolidación de sus instituciones políticas así como de penetración en la vida económica; actividad que perdió la espontaneidad de los mecanismos naturales, para entrar en el campo de las regulaciones jurídicas establecidas por el Estado. Este proceso no desvirtuó lo fundamental de la ideología liberal, sino que perfeccionó el modelo convirtiendo al Estado en un garante de la libertad social y económica, entregándole por necesidades de subsistencia del mismo modelo, las capacidades de gestión económica que anteriormente le negó. Este modelo, que respondía a necesidades de dinamización de la economía, mantenía y perfeccionaba el sistema capitalista, modernizando para ello el rol del Estado. A esta concepción modernizante del Estado responden los artículos que hemos citado. Encontramos que ellos coinciden con el proceso económico nacional, que buscaba el afianzamiento de una economía moderna, con vistas a la implatación de una estructura capitalista protegida y garantizada por un Estado efectivamente munido de la capacidad de regular el sistema.

En esta perspectiva, la Constitución combinará armoniosamente esta dotación moderna del Estado, — regulador y gestor — con la protección jurídica a los principios normativos de una sociedad basada en la libertad individual, social y económica de sus miembros: libertad de

comercio y de industria (Art. 40o) libertad de trabajo (Art. 42o), pleno reconocimiento de la propiedad privada, sin distinguir entre nacionales y extranjeras (Arts. 29o, 31o, y 32o) (16). Como aspecto complementario que ratifica el carácter liberal del modelo, la Constitución garantiza que en los casos en que por causas de utilidad pública probada, los derechos enumerados tengan que sufrir restricciones, no habrá lugar a confiscación, sino a expropiación previa indemnización justipreciada.

En la mecánica y supuesta coherencia y homogeneidad de estas disposiciones entre sí, hay que resaltar la disposición del Art. 26o que faculta para interponer reclamaciones ante el Congreso por infracciones de la Constitución. Disposición que es interesante por el lugar en el que se la ubica, lo cual resalta la liberalidad del régimen y la relación de derecho entre particulares y de estos con el Estado, y porque además, al no crearse ningún órgano de jurisdiccionalidad constitucional, se convertirá al Parlamento en el guardián de la Constitución. Es decir, es una disposición entroncada con las más resabiosas afirmaciones del parlamentarismo burgués de Inglaterra en su lucha contra la monarquía.

13

Otra disposición que en el contexto de 1931 perseguía asegurar el modelo liberal y capitalista, era la del Art. 53o que consagraba el no reconocimiento legal de los partidos de organización internacional; es decir de las organizaciones marxistas y del APRA, que significaban un peligro de alteración contra el orden constituido.

Es preciso reconocer, que junto a estas disposiciones de orientación netamente liberal, la Constitución introduce otros principios que en el texto aparecen como una limitación al modelo liberal. Este es el caso del Art. 34o que declara que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social. Es decir, reconocimiento de la función social de la propiedad; del Art. 43o que faculta al Estado a legislar el contrato colectivo de trabajo (17), es decir, limitando la libertad irrestricta de contratación establecida por el Art. 27o, del Art. 45o favoreciendo un régimen de

participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de la empresa; del Art. 46o, estableciendo seguridades y protección al trabajador; del Art. 47o, favoreciendo la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad y de otras disposiciones referidas a la protección de la salud, el matrimonio, la familia, el niño, la educación, etc.

14 ¿Implican estas disposiciones una contradicción con el modelo liberal? Sustantivamente creemos que no; en primer lugar, porque muchas de estas medidas representaban ya derechos irreversibles ganados en largos procesos de lucha a escala mundial por el trabajador y que inclusive en los países de definida estructura capitalista se habían reconocido. Es decir, que la Constitución recogió simplemente el estado de las relaciones entre el capital y el trabajo, aunque con una diferencia importante y que es la que, a nuestro juicio otorga preponderancia a las características del modelo liberal y que es esta: mientras que las disposiciones que se refieren a la actividad privada, y llevan consecuentemente a la formación y acumulación del capital, están garantizados como derechos irrestrictos que sólo por excepción se pueden limitar y siempre previo pago compensatorio, los derechos del trabajador y de la comunidad quedan librados a la tutela y protección del Estado, de donde se deducirá el rol arbitral y paternalista del Estado. El caso típico de lo que afirmamos está dado por el Art. 29o.: ¿cuál es el principio que se garantiza? el de la propiedad privada; ¿cuál es la excepción de la misma? la utilidad pública, pero con varias limitaciones; primero porque debe probarse legalmente; segundo, porque para beneficiar a una colectividad con dicho dominio, el Estado no puede confiscar, ni pagar en bonos, sino expropiar por la vía judicial y pagar previamente la indemnización justipreciada (2).

La conclusión fluye lógicamente: la Constitución ampara y protege la propiedad privada individual y no la social, poniendo como excepción, el concepto de "utilidad pública probada". Esta protección no fue sólo por razón de principios; a través de este debate, lo que triunfó fue el

interés de quienes tenían la concentración de la propiedad en sus manos y requería consecuentemente la subsistencia de una sociedad estratificada y con dependencia de una clase a otras por su rol dentro del proceso productivo (19).

En segundo lugar conviene tener presente la influencia relativa de la Constitución Mejicana de Querétaro y la presencia en la Asamblea de los sectores apristas, socialistas y descentralistas, que en alguna medida sirvieron para modificar la formulación de un liberalismo a ultranza como ideología subyacente en la constitución. Negar por otra parte los derechos sociales del trabajador, hubiera significado para la derecha incentivar el clima de protesta y de descontento social, bases reales para la agitación aprista y comunista. Razones pues de orden coyuntural aconsejaban el respeto a esos derechos y su inclusión en la constitución, sin que ello, variase en lo sustantivo el carácter eminentemente liberal del modelo. Más aún, esas medidas no posibilitaban de por sí ninguna reforma social y es bien sabido que en años recientes se tuvo que modificar la constitución para que el país pudiese recuperar los yacimientos de la Brea y Pariñas o aplicar algunas políticas reformistas.

15

Donde la constitución sí mantiene en toda su esencia el espíritu liberal de más clásica tradición, es en el Capítulo II de las garantías individuales, que reitera los principios de las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, convirtiendo al individuo en el centro de la relación jurídica fundamental con el Estado (20). Estas libertades individuales: personal, de conciencia y creencia, de petición, domicilio, reunión, prensa, etc. Gozarán además con la garantía del recurso de "habeas corpus", para evitar el atropello de los órganos del Estado, contra el individuo (21).

Otro aspecto que nos interesa para la caracterización del modelo es el que se refiere a la participación política y que la constitución norma bajo la denominación de ciudadanía y sufragio. Originalmente la constitución sólo reconoció los derechos de ciudadanía y sufragio a los varones mayores de 21 y a los mayores de 18 años casados o

emancipados. Esta es una primera restricción, que se completa al negar el voto a los analfabetos, a los religiosos y a los miembros de las fuerzas armadas mientras se hallen en el servicio activo. Señalamos, remitiéndonos al debate parlamentario correspondiente y al desarrollo de las tesis apristas y socialistas que propugnaban la participación y voto político de los menores de 18 años, de los analfabetos y de la tropa, que estuvo presente en el debate, la posibilidad de optar por un modo de participación política abierto, pero que sin embargo, fue expresamente excluido para optar por otro de participación restringida y calificada según los moldes y recetas del liberalismo europeo (22).

Con estos criterios de restricción, la democracia representativa contenida en el modelo político de la constitución, se reducía el ejercicio de los derechos políticos a una fracción minoritaria de la población, mientras que el resto era marginado de la participación política más elemental, cual es la del derecho a elegir y ser elegido.

16

1.3 La organización de los poderes del Estado.

El aspecto más sustantivo e importante de la constitución, es el que se refiere a la organización de los poderes del Estado, punto que está tratado en los títulos V, VI, y VII (23). Es aquí donde la constitución reitera plenamente el modelo liberal, utilizando como fuentes directas los modelos constitucionales francés y americano.

A través de la organización de los poderes del Estado, se define el régimen político peruano, es decir, aquel que concentrando para sí la autoridad y la capacidad de ordenar sobre toda la sociedad, conformaría, según el modelo constitucional, el gobierno efectivo del país. Aparecen aquí varias cuestiones a precisar y que se refieren a las características organizacionales de los poderes, las funciones, las atribuciones y las relaciones entre ambos. La configuración de un todo dinámico a partir de estos elementos es lo que determina la tipificación del régimen político, pero éste desde su cristalización constitucional está enmarcado por una concepción general del poder y de las relaciones entre el Estado y la sociedad (24). En el caso

peruano, todo ello está involucrado en lo que hemos llamado modelo liberal. Veamos a través del análisis la fidelidad del régimen político peruano al modelo liberal.

La Constitución de 1933 se inspira en la teoría clásica de la separación de poderes, distinguiendo entre un Poder Legislativo con funciones tanto legislativas como de control político (arts. 119, 123, 169 y 173) y un Poder Ejecutivo cuya función principal es el gobierno y la responsabilidad de la Administración Pública (arts. 154 y 156 y siguientes). El modelo liberal es tomado en su concepción más clásica: una separación casi absoluta de los poderes, destacando la autonomía de ambos; mientras que a uno corresponde exclusivamente la elaboración de las leyes, la competencia del otro se circunscribe a la ejecución y administración de la cosa pública (25).

La concepción unitaria del poder queda desintegrada por la conformación de poderes semejantes, cuyo origen es el mismo: la elección popular (26). La relación y colaboración entre ambos está reglada por la misma constitución. Pero, al incidirse más sobre el carácter de poderes autónomos, que sobre el sentido unitario de un poder estatal, que por razones de gobierno y garantía democrática distribuye sus funciones en órganos diferentes, la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, queda librada al voluntarismo de sus miembros y a factores de orden aleatorio, como serían el que la mayoría parlamentaria tenga la misma orientación que la de los miembros del gobierno. El rol del pueblo, que en el modelo liberal es definido como el soberano que arbitra la relación entre ambos poderes y resuelve con su voto cualquier conflicto entre ambos, no aparece en la Constitución de 1933. Esta concepción, que obedece al funcionamiento de los regímenes de tipo parlamentario, es sustituida en la Constitución Peruana por una fórmula mixta que presume el equilibrio por la igual estabilidad de ambos poderes, durante el tiempo que media entre cada renovación electoral de sus componentes. Es decir, el Presidente de la República, que debe su cargo al pueblo, no es responsable de sus actos ante el Congreso y éste a su vez, no puede ser disuelto

(27). Adicionalmente, el pueblo no tendrá oportunidad de dirimir conflictos o de definir situaciones mediante las figuras del referéndum, el plebiscito, o la disolución de las Cámaras, pues estas modalidades no son reconocidas en la Constitución.

18 Las formas usuales, que sigue el modelo liberal, son: la organización de un modelo de régimen político parlamentario, cuando el gabinete emana del Parlamento, y presidencial, cuando el Presidente de la República tiene una mayor autonomía en su función, nombra a sus ministros sin que estos se sujeten al Parlamento, puede observar las leyes, etc. La modalidad parlamentaria ha tenido su desarrollo histórico fundamental en los estados europeos, mientras que el régimen presidencial se origina y consolida en los Estados Unidos de Norteamérica. La Constitución Peruana en este aspecto, pretende fusionar los elementos principales de ambos regímenes, conformando por consiguiente un régimen presidencial-parlamentario. Tiene de presidencial el origen popular de su elección (Art. 135o.), la amplitud de atribuciones otorgadas al Presidente (Art. 134o. y 154o.), la facultad de éste para nombrar a sus Ministros y removerlos (Art. 158o.). Tiene de parlamentario, la amplitud de las atribuciones legislativas y políticas del Congreso (Arts. 119o., 120o., 121o., 122o. y 123o.), la autonomía plena de su organización (Arts. 107o. y 109o. a 118o.), la posibilidad de ser designado Ministro de Estado sin perder el cargo de Senador o Diputado (Arts. 103o. y 175o.), el control político sobre los ministros y la capacidad para interpelarlo y obligarlos mediante la censura a renunciar (Arts. 167o. y 173o.). (28).

La ambigüedad del sistema no permite una clara delimitación de las funciones, creando zonas de confusión en la identidad de cada órgano. Este factor contribuye a la ineficacia del gobierno y desvirtúa la pretensión modernizadora anunciada en el origen de la Constitución (29). Las facultades económicas y financieras del Parlamento son excesivas, reduciendo a criterios de interés político y electoral, decisiones que debieran ser de carácter técnico y

sujetas a objetivos de una planificación o cuando menos a una política económica definida. Nos referimos a la amplia y absoluta potestad del Parlamento para decidir sobre el presupuesto general de la República (Art. 177o.), a la capacidad para imponer o suprimir contribuciones, de dictar tarifas arancelarias, de crear y suprimir empleos públicos (Art. 123o., incs. 5, 7 y 9 respectivamente). De esta forma, el Ejecutivo queda sujeto a la decisión del Parlamento, pues carece de la facultad de legislar por delegación, no tiene derecho a veto (Arts. 128o. y 129o.) y los ministros están sujetos a la fiscalización, control y juicio político de sus actos ante el Congreso.

Todo lo anterior demuestra, que en el espíritu y en la letra de la Constitución, el Parlamento resulta el primer poder del Estado. La práctica y la observación histórica del período de la vigencia constitucional podrían relativizar el peso de lo afirmado. Sin embargo, en el análisis del modelo esto resulta rigurosamente cierto (30). En lo que se refiere al rol de los parlamentarios, los Senadores y Diputados no son sólo legisladores, sino gestores de obras, protectores de personas y de grupos. Las cuestiones fundamentales giran en torno de la discusión parlamentaria, lo cual convierte a las Cámaras en el centro de la vida política del país. Por otra parte, la técnica parlamentaria prevista en la Constitución y consistente en el trabajo de Comisiones, significará que desde los Ministros, hasta los grupos representativos de las fuerzas productivas y las delegaciones provinciales, traten de asistir a las sesiones de Comisión para influenciar en la elaboración de los proyectos de ley y realizar la paciente labor de ganar voto a voto el favor de la mayoría parlamentaria. Consecuentemente de esta excesiva concentración de poder en el Parlamento, así como el que la sede de todos los Ministerios esté en Lima, será la centralización de los procesos administrativos en la capital y el desproporcionado peso político y económico de ésta, en desmedro de las provincias. No existe pues un contrapeso a las atribuciones del Parlamento, que desde la perspectiva en que lo ubica el modelo constitucional supone uno de los factores básicos para la conformación del régimen presidencial-parlamentario (31). El modelo ciertamente está

inspirado en las instituciones liberales, pero sin seguir en todas sus consecuencias ni el parlamentarismo europeo, ni el presidencialismo americano.

Otros aspectos del régimen político establecido en la constitución se refieren a la organización específica de cada poder; bicameralidad, senado funcional, estatuto de los representantes, períodos de las legislaturas y carácter de ellas, elaboración y promulgación de la ley, elección del Presidente de la República, sus atribuciones, designación de los ministros, sus responsabilidades, etc. Estas disposiciones, detalladas en los títulos V, VI y VII de la constitución se ubican en una línea de implementación del modelo liberal analizado, confirmando la ausencia de un sentido innovador o de un espíritu de modernización y fortalecimiento de los poderes del Estado (32).

20

El capítulo III del título VII, cierra las disposiciones referentes a la organización de los poderes del Estado, incluyendo a nivel de los ministerios, la presencia de comisiones consultivas (Art. 180o.) y de consejos técnicos de cooperación administrativa (Art. 181o.). Mediante estas instituciones, el modelo liberal de la constitución, recoge otro de los elementos que distinguen a las sociedades de organización pluriclasista: la presencia de grupos económicos poderosos, de élites intelectuales, de expertos profesionales, que por su rol social, por su calificación en el proceso productivo, se insertan en la estructura de poder político, con la posibilidad políticamente reconocida de participar en el proceso de las decisiones políticas, sin que medie mandato y representación popular.

1.4. La participación social en el texto institucional.

Al margen ya del régimen político, el título VIII crea el Consejo de Economía Nacional; institución originada en la Constitución Alemana y que fuera principalmente difundida por la representación aprista (33). Su incorporación al interior de un modelo eminentemente liberal, pareciera una concesión del pensamiento socialista. Dice el Art. 182o.

“Habrá un Consejo de Economía Nacional, formado por representantes de la población consumidora, el capital, el trabajo y las profesiones liberales. Una ley determinará su organización y sus funciones”.

De su lectura surgen varias atingencias que relativizan el carácter de la concesión. En primer lugar, debe notarse el carácter estrictamente declarativo del artículo. En segundo lugar, el Consejo Económico se limita sólo a la “población consumidora”, lo cual hace referencia a un tipo de economía: la de mercado, marginando con ello a quienes en el país participaban de otras estructuras económicas. Es decir, una institución más, que siguiendo netamente la pauta liberal no integra el país en la totalidad de su variedad geográfica, humana, cultural, económica, etc. sino tan sólo a los partícipes de los patrones de vida impuestos por la civilización occidental, cristiana y capitalista del siglo XIX; capital y trabajo, pero desde la perspectiva de una sociedad basada en la iniciativa privada y en una economía de mercado (34).

21

El título IX crea el régimen interior de la República, fundado en la unidad territorial y de gobierno. El título X, la Administración Departamental y Municipal, como expresiones teóricas de una descentralización administrativa, económica y de participación vecinal en el gobierno de las Comunas. Disposiciones en su conjunto convenientes y que en su espíritu obedecían a la necesidad de incentivar el desarrollo de todo el territorio, dinamizar la economía de las regiones, conseguir rentas para inversiones de tipo local, fomentar el trabajo y la industria de las provincias, etc. En estos aspectos, el modelo parece optar más claramente por una modernización del Estado, reteniendo éste capacidad suficiente de intervención para controlar y regular el proceso de descentralización. Al mismo tiempo con estas disposiciones se satisfacían políticamente las expectativas provincianas que clamaban contra el excesivo y ahogante centralismo de la capital (35). Es probable que las medidas constitucionales no satisficieran en su totalidad las demandas de descentralización; ello no niega la intención constitucional de establecer medidas en favor del desarro

llo local y regional. Tan sólo una observación: estos artículos no se cumplieron. Fueron letra muerta desde que se promulgó la constitución.

Existen otras instituciones constitucionales que igualmente están concebidas en la línea del modelo liberal y que nos limitaremos a mencionar. Ahí están las disposiciones de protección paternalista del Estado a las comunidades indígenas (título XI); las reglas pertinentes a las fuerzas armadas (título XII); la deficiente organización del Poder Judicial, al cual se le resta autonomía y se le mediatiza por la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los magistrados (título XIII); el régimen de excepción en favor de la religión católica que establece el título XIV; los procedimientos para la reforma de la constitución (título XV) y el título XVI de las disposiciones transitorias que introducen modificaciones sustanciales en el sistema bicameral que la misma constitución había establecido.

22

Estos títulos demandarían, como lo hemos hecho con los títulos precedentes, un análisis exhaustivo, consideramos sin embargo que lo fundamental está dado por las disposiciones que regulan al Estado y por las que determinan el tipo de organización social y económica del país. Los títulos XI a XVI siguen y complementan los principios esenciales de un Estado-Nación expresado en los términos de una institucionalidad de tipo liberal.

En conclusión el análisis de los elementos más caracterizantes del modelo político que contiene la Constitución de 1933, nos ha permitido calificar a ésta de liberal, abundando en juicios que demuestran su carácter de tal. Un aspecto complementario es el que se refiere a la apreciación crítica del modelo y su coherencia, así como a las posibilidades que dicho modelo y la misma constitución tenían de regir real y eficientemente en el país. Este aspecto, que estudiaremos a continuación, merece la mayor atención porque situamos a la constitución, no como un simple modelo teórico que no sale del marco estático de su formulación escrita, sino como la pretensión real en su

contexto histórico desde luego, de presidir la organización político-jurídica del país.

2º LA CONSTITUCION Y EL PROCESO HISTORICO-POLITICO CONTEMPORANEO

¿Hasta qué punto era viable la Constitución de 1933? Una mirada al período de su vigencia hasta la fecha, nos dice simplemente que no. La razón es muy simple; se trató de una constitución que desde un punto de vista sociológico nació obsoleta; expresaba una concepción aristocrática del poder en un momento histórico en que precisamente se iniciaba la declinación, no por larga menos cierta, de la oligarquía; comenzaba la presión de una burguesía en formación para impulsar proyectos modernizantes. Se observaba un considerable crecimiento de los sectores medios así como un inicial proceso de radicalización y organización clasista en los sectores populares. La pretensión de orden armónico, de dominación sin respuesta reactiva, de legalismo sin contenidos relevantes, la preponderancia del gamonalismo, la superficialidad irresponsable en la obra del gobierno y la vacía retórica parlamentaria, comenzaron a quedar fuera del tiempo y de la marcha de la historia contemporánea del Perú. Los constituyentes de 1933 no repararon en lo irreversible de fenómenos sociales que indicaban el fin de la sociedad tradicional. Ese fue su error. La Constitución de 1933 miraba más hacia el pasado que hacía el futuro. No rigió porque no podía regir. Más útil le resultaba a la oligarquía el recurrir a la represión, a la dictadura, al clientelismo adormecedor y al asistencialismo estatal, como modalidades alternativas para mantenerse en el poder.

23

2.1. La oligarquía y el uso instrumental de la constitución.

La oligarquía, fue pues la primera que violó sistemáticamente la constitución, la organización del Estado por ella prevista. A su vez, el desarrollo de las nuevas fuerzas sociales no podía encontrar en la constitución un marco de protección y cobertura para sus derechos y exigencias. Primero, porque no se encontraban en ella los principios y

las instituciones posibles de amparar el cambio social requerido. Lo segundo, porque la Constitución se había convertido en el instrumento que manejaba a discreción la oligarquía, para mantenerse en el poder y adoptar cuando lo consideraba necesario, apariencias de legalidad: nombramiento de Benavides de 1933 a 1939, elección de Prado en 1939, mientras que con el mayor cinismo prescindía también de ella cuando ciertas desviaciones del gobierno le molestaban: caída de Bustamante en 1948 o liquidación de las intenciones reelectorales de Odría en 1956, cuando el Dictador del ochenio se convirtió en un estorbo a los planes de la continuidad oligárquica en el poder.

24 En general podemos decir y sin temor a exageraciones que la historia política del Perú en la fase que se inicia con la Constitución de 1933, está llena de incidencias que ponen de manifiesto la inestabilidad de sus instituciones políticas, la aún inorgánica y débil participación de los sectores populares, la falta de conciencia política y como consecuencia de todo ello, la fragilidad del sistema constitucional. Factores que en un todo son la expresión de un profundo subdesarrollo político.

Algunos analistas han pretendido explicar este problema en la ausencia de continuidad del sistema constitucional en razón de insurrecciones militares y golpes de Estado. Se ignora en tal tipo de presentación que eran los intereses de la propia oligarquía los que propiciaban esas interrupciones y que la existencia de un Estado represivo respondía a las necesidades de una estructura de poder basada en la dominación de minorías privilegiadas y en un duro sistema de control social para impedir la emergencia de los sectores populares.

Por otra parte, era la propia constitución la que restaba posibilidades de una presencia activa del pueblo como soporte del Estado, al restringir severamente la participación y limitar el ejercicio de los derechos políticos. Afirmación ésta que se basa por ejemplo en el derecho restringido de sufragio que otorga la constitución o en la disposición de su artículo 53 (36).

Desde esta perspectiva los procesos electorales para Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, realizados al amparo de la constitución de 1933 convocaron tan sólo a una fracción muy pequeña del pueblo. Los Estatutos electorales al establecer diversas medidas de procedimiento restringían aún más la elección. Ciertamente esa base constitucional estaba hecha para permitir que el acceso al poder se circunscribiese a la oligarquía o a sus testaferros. Teniendo a su disposición el aparato jurídico del Estado, ejerciendo en forma directa la propiedad de los medios de producción y por ende de las fuentes de trabajo y adicionalmente creando las imágenes que le eran más favorables gracias a los medios de comunicación, el poder hegemónico de la oligarquía pudo llevar a cabo procesos electorales donde las posibilidades de triunfo para las candidaturas de origen antioligárquico eran remotas. Ausente de las elecciones el campesinado por ser mayoritariamente analfabeto; fuertemente reprimido y controlado el movimiento sindical e impedido por ello de expresar a través de los procesos electorales sus propios intereses de clase; sometido a la presión desmovilizadora del asistencialismo y el clientelismo otro grueso sector de población marginal, el voto popular para los candidatos de la oligarquía estaba asegurado gracias a esos mecanismos de control y también por el concurso de sectores medios básicamente conservadores. Ello explica el triunfo de Manuel Prado en dos oportunidades, el de Odría en 1950, mientras que el ascenso de Bustamante el 45 y el de Belaúnde en 1963 responden a alianzas de tipo populista donde concurren apoyando dichas candidaturas, sectores medios y populares, así como miembros de la burguesía empresarial.

El mismo planteamiento es aplicable para la composición del Parlamento, donde la representación de las minorías no era más que una variable del mismo conjunto. Las elecciones parlamentarias, fijando arbitrariamente el número de representantes en relación a los porcentajes locales de electorado y no en base al total de la población departamental o provincial, subrepresentaba algunas regiones y acrecentaba la representación de otros, según el interés

político de las alianzas y de las combinaciones que la oligarquía quería tener en el Parlamento. Gamonales, comerciantes de gran importancia local, gentes vinculadas a la gran empresa o a la banca, profesionales liberales de prestigio, constituyeron invariablemente el Parlamento, siendo muy contados los casos, en que algún representante del proletariado llegó a las Cámaras Legislativas.

2.2. Las limitaciones legales del reformismo populista.

El gobierno de Bustamante por ejemplo, es clave para marcar las limitaciones y vacíos de la Constitución de 1933. Su gobierno, representa el primer período desde 1933 en que se aplica el modelo político de la constitución en todas sus consecuencias. El respeto a la ley, el cultivo de la democracia caracterizaron al propio Bustamante: “mi programa reposaba en la ley. Proclamaba el imperio de las normas jurídicas como instrumento de gobierno” (37). Ejecutivo y Legislativo trataron entonces de ceñirse a las atribuciones y características de la función que a cada cual le señalaba la constitución. Pero rápidamente se encontraron trabados por las mismas ambigüedades del modelo constitucional, por el ardor político que al interior del Frente Democrático impedía el desarrollo de las políticas populistas y por el reagrupamiento de la derecha dispuesta a impedir la adopción de medidas reformistas.

Prisionero de la constitucionalidad, víctima del APRA que quería imponer su propio juego y de la derecha que desconfiaba de él acusándolo de débil y pusilánime, el gobierno de Bustamante quedó rápidamente paralizado y encerrado en un círculo; todo llevaba, afirma Bourricaud, al golpe de Estado y a la intervención militar (38). La conformación del Frente Democrático había ampliado la base popular de respaldo al gobierno, pero el modelo político constitucional sobre el cual quería realizarse el experimento populista era frágil e inconsistente. Los intereses clasistas del Frente Democrático no estaban realmente conciliados y no podían articularse a partir de una constitucionalidad que por sus deficiencias de origen desarmaba al Estado y lo dejaba inerte ante exigencias

políticas de la derecha. Resultó así que la acción del APRA en el Parlamento motivó el ausentismo de los parlamentarios derechistas, llegándose a una situación de receso parlamentario por falta de quórum. Este receso debilitó al Ejecutivo restándole al régimen la base esencial de su legitimidad que era el normal funcionamiento de los poderes públicos (39). Como opina Julio Cotler el Ejecutivo se encontró atrapado entre una burguesía dispuesta a impedir cualquier tipo de reformas y las masas movilizadas por el APRA demandando atención prioritaria (40).

Dentro de este contexto, al cual se unían los efectos económicos de las políticas sociales adoptadas, el régimen constitucional del 45 se hundió, fruto de los problemas no resueltos a su interior y de la decidida intervención de la derecha que a través de la oligarquía agroexportadora financió el cuartelazo de Odría (41). La apretada síntesis nos muestra pues el fracaso del primer intento de aplicar el modelo político de la Constitución de 1933 y la dificultad para resolver desde la óptica estrictamente jurídica, la problemática socio-económica.

27

Desde el punto de vista político y social, el experimento democrático de 1945 fue rico en acontecimientos. El aprismo, obedeciendo a su propia estrategia de plena captura del poder, moviliza a las masas y genera desde el Parlamento una abundante obra legislativa que reivindica importantes exigencias sociales: servicios educativos, de salud, aumentos salariales, aumento de las importaciones para cubrir las demandas de un mayor consumo, controles de precios para los productos alimenticios, etc. La masa movilizada exige más, pero esa exigencia desborda las proyecciones de austeridad y legalismo democrático del régimen Bustamantista. Adicionalmente, los efectos económicos y financieros de la política social serán de severas consecuencias para el comportamiento tradicional de la economía peruana: caída del valor de la moneda, inflación, aumento del costo de vida, mercado negro de divisas y de productos. La solución de emergencia consistente en el control de las importaciones y de los cambios, radicalizó contra el gobierno a los sectores de propietarios y

empresarios, quienes se consideraron víctimas del desorden social y económico. La solución dictatorial, que implicaba regresar al "status quo" fue pues el colofón lógico del breve interregno constitucional que significó el gobierno de Bustamante.

2. 3. La desintegración constitucional en el avance crítico de la modernización.

El gobierno de Odría carece de interés desde la perspectiva de la vigencia constitucional, pero estudiando el período se encuentran complejos fenómenos sociales, imperceptibles a la torpe dictadura, pero que a la postre minarían la hegemonía del poder oligárquico en que se basaba la dictadura militar del ochenio. Superficialmente considerado, el período se muestra pleno de realizaciones materiales y de bonanza económica. La política del libre cambio, de estabilidad monetaria y la alta cotización de los productos exportables por razón de la Guerra de Corea, se presentan así como expresiones de una prosperidad que cuenta más que el aparato represivo y el despilfarro en obras suntuosas. Más allá de todo ello se estaba produciendo una nueva configuración económica y social del país.

28

Frutos de una movilización social y política iniciada en décadas precedentes y que aún cuando sojuzgados obtuvieron beneficios de orden asistencial y educativo, los sectores medios y populares han alcanzado una magnitud que se puede medir con varios indicadores: incremento de la mano de obra salariada en empresas modernas, intenso proceso de urbanización, mayor demanda de profesionalización universitaria, aparición de una dinámica burguesía empresarial, ampliación de la penetración capitalista y desarrollo concomitante de un aparato industrial que persigue a mediano plazo la sustitución de importaciones. Con todos estos elementos señala Cotler, se ingresa a un franco proceso de desintegración del mundo rural tradicional, que constituía la base política de la oligarquía. Se asiste a una ampliación y diversificación de los distintos sectores de la sociedad y se llega así a una crisis de hegemonía política por la no armonización de las diferentes tendencias desarrolladas en el seno de la burguesía y el

conflicto de intereses de esta con los sectores medios y populares movilizados políticamente (42).

La ciudad ha desplazado en importancia al campo y con este cambio, la población urbana se convierte en un factor dinámico de nuevas aspiraciones y exigencias que un poder político de comportamiento tradicional no podía resolver. Por otra parte, el abandono del campo por razón de la emigración, determinó la pérdida de poder del antiguo gamonal y terrateniente. Pero a su vez la concentración urbana generó nuevas expresiones del conflicto social por razón de una estructura productiva que aún cuando en expansión, no era capaz de responder a un modelo de industrialización consistente y nacional.

Este es el contexto sobre el cual se desenvuelve el gobierno de Odría y frente al cual resultará estéril el esfuerzo de la oligarquía tradicional instalándolo en el poder. "La dictadura de Odría se instaló al inicio de este proceso y precisamente para darle una solución tradicional. Pero, paradójicamente, Odría no hizo sino fomentar la desintegración de las fuerzas que lo sustentaban, al alentar la construcción de obras públicas y el desarrollo industrial (43). El proceso social entonces supera las posibilidades de acción de la dictadura y Odría deviene finalmente en un estorbo al que hay que convencer para que se retire del poder (44). Es decir, se había ingresado a una fase donde era preciso encontrar una solución política para el funcionamiento del Estado a fin de que éste pudiese arbitrar y participar más adecuadamente en la estabilización de las nuevas relaciones sociales y económicas.

29

El retorno a la constitucionalidad que reclaman los sectores más importantes de la burguesía, se impone prontamente como la solución política más adecuada para liquidar al dictador y encontrar a través del cauce democrático y de la libertad política que vastos sectores populares no habían jamás disfrutado, una forma de estructurar nuevas formas de dominación y atraer hacia sí alguna facción importante del proletariado.

En las elecciones de 1956 la burguesía se enfrenta con dos candidaturas que representan las tendencias diferentes al interior de ella misma. Lavalle y Prado. Es significativo que ambos lleguen a la misma conclusión: la necesidad del voto aprista. Esta competencia del voto aprista, dice Cotler, es una señal más del proceso de cambio en marcha, en el que estos sectores reconocen su incapacidad para gobernar por cuenta propia y sin respaldo popular (45). Triunfó la mayor capacidad política de Prado, quien consiguió los votos apristas gracias a la amplitud de garantías que ofreciera a sus líderes y la invitación a una "convivencia" política que por lo demás implementó durante todo su segundo gobierno.

30

Este pacto, inconcebible en las épocas de franca lucha antioligárquica del APRA, era posible, independientemente de los factores internos que gravitaban en el comportamiento político del APRA, por razón de los mismos cambios producidos al intensificarse el proceso de urbanización y acelerarse las modalidades de desarrollo capitalista dependiente. El poder económico ha cambiado y se ha diversificado relativamente; el capitalismo extranjero ha asegurado su control sobre recursos estratégicos del país, pero asociados a ellos crecía en importancia una burguesía nativa que estimulaba y asumía los riesgos de la inversión industrial. No repugnaba al reformismo aprista una solución en que las fuerzas que tomaban el poder no eran oligárquicos al estilo de 1931 y donde a través del pacto ella podía asegurar a sus masas las satisfacciones de un reconocimiento de su importancia sociopolítica.

El retorno a la constitucionalidad y la suscripción de un pacto de "convivencia política" permitía además al APRA convertirse en un factor de estabilidad para el progreso económico, asegurando tranquilidad mediante el control de sus bases populares. Se dibuja aquí una nueva estrategia aprista para la captura del poder que la llevará a un aquietamiento en su antigua efervescencia y a desarrollar un rol desmovilizador en el proletariado aprista. Desde esta perspectiva el APRA fue un garante eficaz de la normalidad constitucional durante el segundo gobierno de Prado,

pero se desdibujó como partido representante de los sentimientos populares.

Los nuevos sectores medios y populares que emergían a raíz del proceso de industrialización mostraban exigencias de radicalización que no eran satisfechos por el APRA y, a su vez, el pradismo resultaba anacrónico para el dinamismo dirigente que la burguesía empresarial demandaba del Estado. En esta forma, el aprismo se encontró atado por una convivencia que lo ligaba con el sector más conservador del nuevo complejo de fuerzas sociopolíticas fracasando así su estrategia para copar el poder en 1962. El vacío que el APRA iba dejando fue rápidamente ganado por agrupaciones políticas, sindicales y estudiantiles que cobran fuerza entre 1956 y 1968.

La historia política de los dos períodos constitucionales que precedieron a la instalación de la Fuerza Armada en el poder, demandan un análisis exhaustivo que permita caracterizar dos intentos populistas de naturaleza distinta pero que apuntan sustancialmente a lo mismo: la conciliación de los intereses de clase al interior de un Estado que pretende cohesionar e integrar a la sociedad en su conjunto, mediante una modernización de sus estructuras socio-económicas y un desarrollo básicamente capitalista. Sin embargo, la magnitud de esta operación demandaba un conjunto de transformaciones y un ejercicio de las capacidades de mando del Estado, que éste no podía asumir no sólo por la contradicción de intereses que no lograba conciliar, sino también por la deficiente dotación de su aparato político-jurídico.

31

Lo que queremos señalar en síntesis, es que aparte del estudio sociológico que demanda el proceso social durante los gobiernos de Prado y de Belaúnde, la observación que porta sobre el funcionamiento de los poderes del Estado en ambos períodos, muestra el deficiente acondicionamiento del Estado peruano para asumir la conducción del cambio modernizante que el reformismo populista exigía. Formalmente fueron gobiernos elegidos en consulta popular y en procesos electorales libres. Desde el punto de vista formal

la constitución rigió y se trató de cumplirla fielmente. Hubo Parlamento, ministros censurados, alcaldes elegidos, los partidos pudieron organizarse sin trabas y no se puso dificultades a la prensa. Es decir, se implementó el modelo político de la Constitución y ella por lo tanto tuvo plena vigencia. Pero fracasó en su posibilidad de equipar al Estado y en dotar al régimen político de atributos para una acción de gobierno eficaz. El modelo resultó así una traba y una trampa donde se agotaron las mejores energías para que el Estado pudiese conducir el proceso de modernización. Menos factible era aún que ese Estado y esa constitución pudiesen obrar hacia el cambio social.

32 En síntesis, los períodos constitucionales de 1956 a 1968 encierran el fracaso del formalismo democrático como expresión política capaz de afirmar una nueva sociedad, moderna e integrada. La emergencia de los nuevos grupos sociales, la consolidación de la burguesía empresarial, los bolsones de resistencia de la oligarquía terrateniente, el desprestigio de los partidos políticos tradicionales, la aparición de nuevas fuerzas sindicales y los brotes de lucha armada por parte de vanguardias revolucionarias de inspiración marxista, constituyeron una profunda crisis de hegemonía política que la convivencia apro-pradista y el reformismo belaúndista no pudo encarar ni resolver. El fracaso de las políticas que ambos gobiernos implementaron no hizo más que aumentar el desconcierto y la insatisfacción popular.

La democracia representativa y el orden constitucional llegaron así al fin de sus posibilidades. La solución de derecho a partir del juego político y de las garantías sociales y nacionales previstas en la constitución de 1933 fueron superados por la presión y necesidad de cambios estructurales que estaban más allá del esquema político-jurídico formal y ante los cuales el mismo régimen belaúndista tenía dificultades de encauzamiento, porque el conflicto político se producía también dentro de sus filas. Al carecer entonces de significado la vigencia constitucional, apareció la institución de la Fuerza Armada para resolver desde el poder, la crisis de hegemonía política y

hacer que el Estado asumiese la conducción del proceso social y económico. Desde esta perspectiva el ascenso de la Fuerza Armada al poder, marca el cierre del ciclo constitucional inaugurado en 1933 y el fin también de su modelo de democracia representativa. Lo que vino, lo que se hizo y se dejó de hacer es materia de otro trabajo y sin duda, debate central de la próxima y ya cercana Asamblea Constituyente.

NOTAS

(1) Prélot, Marcel; "Institutions politiques et Droit Constitutionnel" Dalloz, 1963; Paris, Chapitre XI p. 196.

(2) Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Ed. Montebreti en París, 1967, pág. 80.

(3) Loewenstein, Karl; "Teoría de la Constitución", Edición Ariel, Barcelona 1965, pág. 161.

(4) Loewenstein, Karl; op. cit. pág. 30.

(5) Loewenstein, Karl; op. cit. pág. 27.

(6) Tómese como referencia el discurso inaugural de Sánchez Cerro ante el Congreso Constituyente (8/12/31) o el debate en torno al título I de la Constitución. Tomo I del Diario de Debates, págs. 343-353.

(7) Caso del Partido Comunista que rechazó la posibilidad de ir a las elecciones de 1931. La opción alternativa representada inicialmente por Apristas y luego por la representación socialista,

fracasó en su intento de imponer un modelo constitucional de inspiración no liberal. Dice Manuel Seoane en una de sus intervenciones, por ejemplo: "Ahora debo decir que el aprismo, al proponer en el Perú la representación funcional, la propugna como un sistema integral que, como ha dicho Carlos Manuel Cox, va desde la base misma hasta la coronación del Estado. Es un sistema que implica, por otra parte, la posesión del Estado, la captura del Estado como suelen reprocharnos con tanto temor los señores de la derecha. Y es que nosotros sostenemos, marxistamente, que el Estado es un instrumento de opresión de una clase sobre otra y la historia nacional lo demuestra. Siendo un instrumento de opresión, el Aprismo, expresión política de las clases oprimidas, tiene que capturar el Estado, arrancarlo de las manos conservadoras para poder realizar su integral tarea de justicia".

Seoane, Manuel, intervención parlamentaria del 27/1/32, Diario de Debates T. II pág. 1077.

(8) Loewenstein, Karl; op. cit. pág. 163.

(9) Jorge Basadre, transcribe uno de los carteles de propaganda anticomunista: "El comunismo destruye los principios de Patria, Religión y Familia. Convierte al hombre en esclavo del Estado y ultraja el honor de la mujer (. . .) Desconoce el régimen de la propiedad privada (. . .) Reduce la alimentación del pueblo cuyo trabajo de 12 horas paga con míseras raciones de pan. . ." etc., en el T. XIV pág. 326 de la "Historia de la República".

(10) La Ley de Emergencia aprobada el 9/1/32 se utilizó para deportar a los representantes apriistas. Meses más tarde la mayoría parlamentaria declaró vacantes esas curules. En ambos casos, se muestra la obsecuencia y sometimiento político de esa mayoría a los deseos del gobierno de Sánchez Cerro.

(11) A propósito de dicho modelo, en mi trabajo sobre "El Parlamento en el Perú" expreso lo siguiente: "Al amparo del sistema liberal y de democracia representativa, el Perú contemporáneo permanece adherido a un esquema de clases, que se diferencian en razón de su capacidad económica, punto de partida para la configuración de una sociedad tradicional donde el acceso a la educación, al prestigio social y al ejercicio de los derechos políticos está reservado a unos sectores y negado intra-sistema a otros". op. cit. pág. 67.

(12) El dictamen por mayoría correspondiente a estos artículos aparece transcrito en la pág. 344 del tomo primero del Diario de Debates. Su argumentación es pobre: "Hemos descartado cualquier otra declaración suplementaria de carácter verbalista y de inútil aplicación". La segunda parte del Art. 2o.: "Las unidades políticas y los municipios tendrán autonomía, de acuerdo con lo que esta constitución y las leyes establecen", recogía las tesis descentralistas, sin embargo se desechó. El Art. 188 rescató parcialmente la demanda al crear el título X los Concejos Departamentales.

(13) Estas disposiciones se basan en las recomendaciones de la Misión Kemmerer. Basadre, Jorge; op. cit. T. XIV, pág. 291. Diario de Debates de la Constituyente de 1931, T. VII, pp. 3599-3619

(14) En el seguimiento del debate constitucional (T. VII del Diario de Debates) se observa como causal inmediata que predisponía a la adopción de estas disposiciones, la crítica del despilfarro y entreguismo de la Administración Leguista. En los sectores más lúcidos, se detecta la necesidad de un fortalecimiento y racionalización del rol del Estado. La creación de la Contraloría General de la República —cuyo antecedente es el Proyecto Villarán, Art. 119— será sugerencia de Víctor Andrés Belaúnde con apoyo socialista a través de Hildebrando Castro Pozo.

(15) En materia de garantías sociales acentúa el intervencionismo económico del Estado; establece el reconocimiento del contrato colectivo del trabajo, la participación del Estado en las utilidades mineras y de los trabajadores en las ganancias de las empresas donde sirven, el derecho del Gobierno para nacionalizar los transportes. . .”

Pareja, José; op. cit. pág. 182.

(16) El debate sobre la propiedad fue uno de los más interesantes y donde mejor se pueden seguir las opciones ideológicas sobre el modelo de organización social y económica que la constitución debía proteger. El régimen de propiedad privada fue sustentado por todos los sectores, salvo por el grupo socialista que se opuso afirmando la necesidad de socializar todos los medios de producción.

(Diario de Debates, T. VII, sesión del 21 de Setiembre de 1932 - p.p. 3733 I a 3733 XX).

(17) Cita Basadre que esta disposición fue conquista del grupo socialista. En op, cit. pág. 279.

(18) Debe recordarse al respecto que la aplicación de este precepto permitió la consolidación de la gran propiedad rural, urbana e industrial y que para aplicar la reforma agraria durante el Gobierno de Belaúnde el Art. 29o. se modificó mediante la reforma constitucional de la ley No. 14242.

(19) Abundando sobre esta concepción privatista de la propiedad podemos citar la forma co-

mo la Comisión de Constitución rechazó una propuesta de los socialistas para calificar los casos en que procedía expropiar sin pago indemnizatorio (Art. 29o.). “Según otra adición de los mismos señores (socialistas), la ley determinará, cuando lo reclame el interés público, la procedencia de una expropiación sin indemnización. La proposición constituye una amenaza para la propiedad privada. Vuestra comisión os pide que la rechacéis”.

(Diario de Debates, T. VIII pág. 4289). Ver también las págs. 4455 a 4457 donde se destaca una intervención del representante Feijoo Reina proponiendo la sustitución de la propiedad privada por la propiedad social.

(20) El dictamen de la Comisión de Constitución decía: “Los derechos individuales han sido considerados en el proyecto adjunto siguiéndose en cuanto ha sido posible, la tradición constitucional del Perú”.

(Diario de Debates, T. VII, pág. 3848).

(21) La referencia específica a la inspiración y teorías subyacentes a estas garantías individuales se encuentran en el T. VII del Diario de Debates de la Constituyente, págs. 3848 a 3878. Para la comprensión del modelo al cual sirven estas garantías, es necesario ubicar el reconocimiento de los derechos individuales dentro del contexto de una sociedad privatista como concepción global del sistema social. Aún cuando en el debate las disposiciones aparecerán

como fórmulas eminentemente declarativas, será en la vigencia efectiva de esos derechos y en el uso dado por los grupos de poder que cobrará real importancia y significación la existencia de estas garantías individuales.

(22) Diario de Debates de la Constituyente de 1931; T. I, p.p. 400 a 627 y 694 a 928.

(23) Para un análisis exhaustivo de la cuestión remitimos al lector a mi trabajo "El Parlamento en el Perú", que contiene un análisis político-jurídico de dichos títulos.

(24) Loewenstein, Karl; op. cit. págs. 50-51.

(25) "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de los poderes establecida, no tiene constitución". (art. 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre. Agosto de 1789).

(26) Loewenstein, Karl; op. cit. pág. 55.

(27) En el Diario de Debates tomos I y II a partir de la sesión del 20 de Enero de 1932 se reproduce la discusión en torno al Poder Legislativo. La propuesta de Parlamento unicameral que presentará la minoría se desecha bajo la argumentación de que ello implicaría la conformación de un régimen parlamentario con posibilidad de censuras de gabinetes y disolución de la Asamblea, concediendo al pueblo derechos arbitrales mediante el

referéndum. Es decir, que la fórmula mixta que se adopta es deliberadamente escogida y porque se pensaba que ello garantizaba el equilibrio, la estabilidad de los poderes Legislativo y Ejecutivo y la paz política entre ambos.

(28) Basadre, Jorge; op. cit. T. XIV págs. 283-284.

(29) Un análisis que sigue el articulado y presenta la crítica político-jurídica se encuentra en mi trabajo "El Parlamento en el Perú" págs. 6 a 21 y 65 a 70.

(30) El debate constitucional sobre la organización del Poder Legislativo es de lo más interesante tanto por su contenido político como por el uso de teorías y doctrinas constitucionales. La tesis de la unicameralidad, brillantemente defendida por Manuel Seoane, Luis Alberto Sánchez, Ricardo Feijoo Reyna, Hildebrando Pozo y Luciano Castillo entre otros, es refutada por quienes preferían el sistema bicameral y la conformación de un Senado Funcional: Víctor Andrés Belaúnde, Erasmo Roca, Jesús Gamarra, Bustamante De la Fuente principalmente. Sin embargo, tanto en una tesis como en la otra, destaca como idea sustantiva la de organizar un Poder Legislativo fuerte, expresión de la voluntad popular y con capacidad de controlar y someter al Ejecutivo.

La unicameralidad se rechazó por 66 votos a 49; el sistema bicameral con Senado Funcional fue aprobado por 81 votos a 33 (Diario de Debates; T. II; pp.

1109 y 1146).

(31) "En lo que concierne a la nueva Constitución Peruana, hablando en forma apropiada, no ha establecido el sistema parlamentario, pero ha colocado elementos de un sistema dentro de la estructura general del sistema presidencial"

Mirkine-Guetzevitch; "Presidencialismo Peruano" en *The Presidential System in Perú; The Political Quarterly*, Vol. 5; 4/1934; p. 27.

(32) Manuel Vicente Villarán en su estudio sobre la "Posición Constitucional de los Ministros en el Perú", señala con acierto que una de las consecuencias más terribles de la imprecisión de nuestro régimen político recae sobre los ministros de Estado; a través de ellos se manifiesta realmente la capacidad de gobierno del Poder Ejecutivo, pero en el caso peruano y como consecuencia de la combinación de sistemas opuestos la posición de los ministros es precaria y débil; viven amagados de un lado por los conflictos internos de Palacio y de otro por las tormentas parlamentarias.

Villarán, Manuel Vicente; en "Páginas Escogidas", Lima, 1962 pp. 71-75.

(33) La propuesta aprista se enmarcaba dentro de lo que sus principales representantes llamaban "Democracia Funcional". El consejo Nacional de Economía era una secuela de un Congreso Económico Nacional que debía estudiar la realidad del país. Este Consejo tenía en la fórmula

aprista una representación paritaria del capital y del trabajo.

(Ver intervención de Carlos Manuel Cox en la sesión del 27/1/32; *Diario de Debates*; T. II pág. 1075).

(34) No escapa como marco contextual de esta disposición así como la de aquella referente al Senado Funcional, la difusión de las ideas corporativistas en boga en Europa y que variaban según su concepción ideológica. Hay corporativismo en el Socialismo Alemán de 1919, pero también lo habrá en la República Española de 1930 así como en el fascismo italiano. Se señala por ejemplo que en la propuesta aprista sobre formación del Congreso Económico hay la influencia que a nivel de lo organizacional ejerció el fascismo sobre Haya de la Torre.

(35) Estas tesis eran sustentadas por representantes "Descendralistas"; parte de ellos se incorporaron a la mayoría en pleno debate constitucional. Sin embargo, los planteamientos iniciales de los Descendralistas eran más radicales; la propuesta fundamental implicaba un régimen político descentralizado, con una nueva demarcación territorial y una regionalización del país. Los Consejos Departamentales se crearon en consecuencia como una expresión racional y moderada de las primeras exigencias descendralistas.

(Ver los debates parlamentarios de Julio y Agosto de 1932).

(36) De acuerdo al Registro Electoral y a los datos de la

- Dirección de Estadísticas y Censos, en las elecciones de 1939 sólo tenían derecho de sufragio el 50/o de la población, 50/o igualmente en las elecciones de 1945 y 1950, mientras que las elecciones de 1956 y 1963 con el otorgamiento del voto a la mujer, el porcentaje subió a 13 y 200/o respectivamente.
- (37) Bustamante y Rivero, José Luis. "Tres años de lucha por la Democracia en el Perú".
- (38) Bourricaud, Francois; Buenos Aires, 1949. pág. 23. "Pouvoir et Société dans le Perou Contemporaine", Armand Colin, París 1967, págs. 285.
- (39) Bustamante y Rivero; op. cit. pp. 113-123.
- (40) Cotler, Julio, "Crisis política y populismo militar" en Perú Hoy-S. XXI, México, 1971, pp. 106-107.
- (41) Bustamante y Rivero; op. cit. pp. 246-280.
- (42) Cotler, Julio; op. cit. pág. 108.
- (43) Cotler, Julio; op. cit. p. 110.
- (44) Favre, Henry; "Desarrollo y Oligarquía" en "La Oligarquía en el Perú, p. 118.
- (45) Cotler, Julio; op. cit. p. 111.