

EL ESTADO Y LA CONSTITUCION DE 1979

Carlos Blancas Bustamante

Es clásico que toda Constitución contenga la definición de la “forma del Estado”. Para Biscaretti di Ruffia, la expresión “forma del Estado” sirve “para indicar de la manera más amplia, las diversas relaciones que unen entre sí los diversos elementos constitucionales de carácter tradicional del mismo Estado —gobierno, pueblo y territorio— sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico”(1). Partiendo de esta definición, el profesor italiano formula su triple distinción de las formas del Estado que se desarrollan desde la primera guerra mundial hasta nuestros días, las cuales son: a) el Estado de democracia clásica u occidental, b) el Estado socialista y c) el Estado autoritario. Por su parte, Loewenstein recurre al concepto de “sistema político”, para ayudarse a establecer una clasificación valadera de los Estados. Precisa el concepto de la siguiente manera: “se entenderá por tal una sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante”(2). Su clasificación de los Estados o sistemas políticos se reduce a dos términos: a) El Estado constitucional y b) El Estado autocrático, utilizando como criterio de distinción la distribución o la concentración del ejercicio del poder político. Este mismo criterio, había sido ya empleado por Heller, en la primera mitad del siglo, para distinguir entre dos formas fundamentales del Estado: la democracia y la autocracia. Para Heller, “la democracia es una estructura de poder construída de abajo arriba; la autocracia organiza el Estado de arriba abajo”(3).

En una línea parecida, Bidart Campos(4), clasifica las ‘formas del Estado’ en democráticas, autoritarias y totalitarias. Asimismo, Hauriou(5), después de reconocer que el desarrollo del movimiento constitucional culmina en el Estado democrático, señala que, en el momento actual, existen, por lo menos, dos nociones de democracia: la democracia liberal occidental, con el acento puesto en la idea de libertad, y la democracia autoritaria o marxista, con el énfasis situado en la idea de igualdad.

La noción “forma del Estado” no debe confundirse con el concepto “forma de gobierno”, pues la primera, como noción genérica, puede comprender distintas expresiones de la segunda. Loewenstein, lo precisa así: “... el concepto “sistema político” se refiere a la estructura ideológica, mientras que el concepto

-
- (1) Biscaretti di Ruffia, Paolo: Introducción al Derecho Constitucional Comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p.44.
 - (2) Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución, 2da. edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p.31.
 - (3) Heller, Hermann: Teoría del Estado. Octava reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p.265.
 - (4) Bidart Campos, Germán: Derecho Político. Aguilar, Buenos Aires, 1962, p.392.
 - (5) Hauriou, André: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 4a. edición. Editorial Ariel. Barcelona. 1971. p. 330.

tipo de gobierno o “régimen político” alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal”(6). Biscaretti, refiriéndose a la misma cuestión dice que “la expresión señalada en último término (forma de gobierno) se refiere, en primer lugar, a los aspectos exteriores que se encuentran en un determinado ordenamiento estatal”(7).

Así pues, dentro de una misma “forma de Estado” podemos encontrar —y así ocurre en la realidad constitucional— diversas “formas de gobierno”, como ocurre con los regímenes presidencial, parlamentario o directorial dentro del Estado democrático liberal. Pero, lo que define la forma del Estado son la ideología y las instituciones, a las cuales este integra como concepto global.

La Constitución de 1979, consagra el Título II, Capítulo I, a la definición y proclamación de la forma del Estado, mientras que la “forma de gobierno” se encuentra detallada en el Título IV, bajo el epígrafe de “estructura del Estado”, cuyo análisis no es objeto de este trabajo. De modo más específico, encontramos las notas que definen la “forma” que asume el Estado peruano, en el Art. 79. que contiene los rasgos fundamentales, y en el Art. 80o., que al establecer los “deberes” del Estado, completa los mencionados rasgos.

Es oportuno señalar que la Constitución al consignar en una norma los “deberes” del Estado, trae una innovación con relación a la Constitución de 1933 y a otros textos contemporáneos(8), pues aborda directamente la siempre debatida cuestión de los fines, funciones o deberes del Estado, asumiendo la posición de establecer bajo la forma de “deberes”, determinadas metas que explicitan el carácter ideológico de nuestra nueva ley fundamental.

Pensamos que en dichos artículos se encuentran precisadas las siguientes 3 notas fundamentales de la “forma de Estado” adoptada por la Constitución: 1) su carácter democrático representativo, 2) su carácter social y 3) su carácter unitario y descentralista.

1) Ya en el Preámbulo de la nueva Constitución se contienen los elementos fundamentales que tipifican el carácter democrático del Estado cuando los representantes a la Asamblea Constituyente proclamaron: “Decididos así mismo a fundar un Estado democrático, basado en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta, que garantice a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos”.

Como señala Biscaretti di Ruffia, “según la concepción propia del Estado de democracia clásica el valor político fundamental está representado por la

(6) Lowenstein, Karl. op. cit. p.32.

(7) Biscaretti di Ruffia, Paolo. op. cit. p.75.

(8) La Constitución de 1920 estableció en su Artículo 4o. los “fines” del Estado, pero la Constitución de 1933 no incluyó una norma parecida.

eminente dignidad de la persona humana, ya que la organización estatal ha sido instituida y desarrollada con el único objeto de fomentar las múltiples posibilidades derivadas de la misma persona y para facilitar su realización efectiva en el seno de la sociedad”(9). Desde este punto de vista, que mira a la finalidad última del Estado, nuestra Constitución, en su texto, se acerca a dicha definición, pues contiene una extensa y detallada enunciación de los derechos individuales y fundamentales de la persona, amplía y mejora las garantías constitucionales y mecanismos destinados a la efectiva tutela de aquellos derechos y, para relieves la importancia que les otorga, ubica en lugar preferencial el enunciado de los derechos y deberes de la persona, como título I del texto fundamental, y en el artículo primero establece, sin ambages, que “la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

En cuanto al sistema político en sí, éste se adecúa plenamente a la exigencia de Loewenstein y Heller en el sentido de establecer el principio de distribución y no de concentración en el ejercicio del poder. En este sentido, la división de poderes, el control de la constitucionalidad de las leyes, (ahora sí dotada de un sistema apropiado y efectivo), el origen electivo de los principales órganos del Estado y la descentralización administrativa y municipal, que consagra la Constitución, parecen asegurar, en el plano formal, la vigencia de un esquema democrático, enmarcado dentro de la mejor tradición de la democracia liberal occidental.

Como lo es aquel tipo de democracia, la nuestra se define como “representativa”. Es bien conocido que el Estado moderno, por sus grandes dimensiones y extrema complejidad, no puede practicar la “democracia directa”, cuyo modelo inspirador y paradigmático continúa siendo la democracia ateniense. La democracia moderna es representativa, desde que los órganos constitucionales son desempeñados por ciudadanos elegidos por el pueblo, quienes actúan en su nombre y representación. A tal punto esto es importante que Loewenstein llega a afirmar que “la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, el motor de explosión o la fuerza atómica”(10).

La representación política posibilitó, frente al absolutismo monárquico, el triunfo de la democracia y su expansión en todo el orbe. Pero, ¿a quién corresponde en la teoría democrática el papel de representado? La pregunta no es vana ni meramente especulativa, pues de la respuesta depende, en muchos casos, la extensión y profundidad de la democracia.

André Hauriou señala que la democracia occidental, desde el punto de vista histórico y político-jurídico, puede fundamentarse en una de dos doctrinas

(9) Biscaretti di Ruffia, Paolo. op. cit., p. 51.

(10) Loewenstein, Karl. op. cit. p. 60.

diferentes e, inclusive, contrapuestas. Tales son, las doctrinas de la soberanía nacional y la de la soberanía popular. La soberanía de que se trata en este punto es, naturalmente, la soberanía ‘en el Estado’ y no la soberanía “del Estado”; es decir aquel concepto que permite explicar a quién corresponde el poder de mando en el Estado o, en otros términos, cuál es en una democracia la fuente del poder legítimo.

La doctrina de la soberanía nacional, atribuye la soberanía en el Estado, a la Nación, entendida ésta como una persona moral, distinta e independiente de la población que constituye uno de los elementos esenciales del Estado. Duverger, define esta concepción en la siguiente forma: “...la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen”(11). La aplicación práctica de esta teoría en la realidad constitucional, conduce a la noción del sufragio como función y no como derecho (y por esa vía a la restricción del derecho de voto), al mandato representativo no sujeto a la imperatividad de los electores y al descarte de formas de democracia semidirecta como la revocatoria del mandato, el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular, toda vez que la Nación se expresa únicamente mediante sus “representantes”. Como señala Hauriou, esta doctrina no es incompatible con el principio monárquico o la dictadura cesarista.

El principio de la soberanía popular, atribuye, en cambio, la soberanía en el Estado, a la universalidad de los ciudadanos que conforman el Estado en un momento histórico determinado. Se le conoce, también, como “soberanía fraccionada” pues reconoce a cada ciudadano la titularidad de una parcela de la soberanía. Bajo este principio el sufragio es concebido, lógicamente, como un derecho y no una mera función y tiende a universalizarse, se admite la sujeción de los representantes al mandato imperativo de los electores y es compatible con la introducción de mecanismos institucionales conducentes a una democracia semi-directa. Asimismo, esta fundamentación de la democracia conduce, necesariamente, a la forma republicana del Estado, siendo incompatible con el principio monárquico.

Claro está que, como lo reconocen Hauriou y Duverger, en la evolución constitucional y en la practica, estos dos principios se han ido fusionando o, mejor dicho integrando, existiendo elementos de ambos en los modernos textos constitucionales. En el caso de nuestra Constitución de 1979, el Artículo 81o., proclama: “El poder emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen en su representación...” Esta declaración importa un reconocimiento del principio de la “soberanía popular”, sobre todo si lo comparamos con el artículo 3o. de la Constitución de 1920 que afirmaba “la soberanía reside en la Nación y su ejercicio se encomienda a los funcionarios que esta Constitución establece”. En cambio, la Constitución de 1933 proclamó el principio de la soberanía popular

(11) Duverger, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 5a. edición española. Editorial Ariel, Barcelona, 1970, p. 117.

en su artículo 1o., pero como veremos éste tuvo un menor alcance que en la actual Constitución. El principio general contenido en el artículo 81o., encuentra una primera aplicación en el sufragio, reconocido como un derecho por el Artículo 65o., el cual ha sido otorgado a los analfabetos, extendiéndose significativamente. La Constitución de 1933, también atribuía al sufragio la naturaleza de un derecho, en su Art. 86o., pero al exigir como condición para su ejercicio que el ciudadano supiera leer y escribir, en la práctica restringía sustancialmente sus alcances, considerando la gran masa analfabeta que existe en el Perú. Así mismo, el Artículo 64o., establece el derecho, de alcance más general, del ciudadano a participar en los asuntos públicos “directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos”. Son estas claras expresiones del principio de la soberanía popular.

En cambio, prima la doctrina de la soberanía nacional en lo que se refiere al mandato de los representantes. Una clara manifestación de ello la encontramos en el Artículo 176, que literalmente, dice: “Los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo”. De este modo se elimina la perspectiva de la revocatoria del mandato, que al decir de Duverger, rara vez se aplica en los regímenes occidentales

Cabe destacar que en el esquema adoptado por nuestra nueva Constitución, se ha desechado, virtualmente, toda posibilidad de introducir mecanismos de democracia semidirecta. Unicamente, y en forma ciertamente tímida, se ha reconocido la iniciativa popular en materia de reforma constitucional (Art. 306) y en cuanto a la acción de inconstitucionalidad (Art. 29) pero no así en materia legislativa ordinaria. Tampoco se ha establecido el referendun —ni en materia constitucional ni legislativa— ni el plebiscito, prefiriéndose, básicamente, un modelo de democracia representativa sustentado en la soberanía nacional, en que la única concesión importante al principio de soberanía popular reside en el reconocimiento del sufragio como derecho (igualmente reconocido como tal en la Constitución de 1933 y en la de 1920) y su extensión a los analfabetos. En este aspecto, parece haber pesado en el ánimo de los constituyentes, a pesar del tiempo transcurrido, la advertencia que en la Exposición de Motivos del ante proyecto de Constitución de 1931, formulara Manuel Vicente Villarán: “No se halla nuestra ciudadanía en aquel grado de adelanto político que permite a más experimentadas y antiguas naciones la práctica de formas de democracia directa, como el referendun, la iniciativa de las leyes y la revocación del mandato representativo”(12).

La vigencia de la democracia en nuestro país depende, naturalmente, de muchos factores. Uno de ellos será, a nuestro juicio, en el plano político-constitucional, pasar de la mera representación a la participación efectiva y permanente del pueblo, introduciendo progresivamente mecanismos de democracia semidirecta. Otro, no menos importante, será sortear con éxito el

(12) Villarán, Manuel Vicente: Ante-Proyecto de Constitución de 1931. Lima, 1962, p.24.

riesgo que según Duverger corren todas las democracias occidentales, por el hecho que las instituciones liberales conducen a un poder político más débil, que concede mayor libertad a los ciudadanos pero es más vulnerable a los poderes económicos. Afirma el profesor francés que “se puede decir que las democracias occidentales son “plutodemocráticas” en donde el poder real reposa a la vez sobre el pueblo, por medio de la elección, y sobre el dinero. Las grandes firmas capitalistas tienen un cierto poder en el Estado, frente a los órganos emanados de la elección”(13).

2) El carácter “social” que la Constitución pretende asignar a la República Peruana resulta novedoso en nuestra historia constitucional. No lo contenía, como definición, la abrogada Constitución de 1933 ni, ciertamente ninguna de las anteriores.

Debemos vincular esta definición, al fenómeno conocido como “constitucionalismo social”, que consiste en la incorporación a los textos constitucionales, junto a los derechos individuales clásicos, de un catálogo cada vez más amplio de derechos sociales y económicos. Esta etapa de la evolución constitucional tiene antecedentes ya en el siglo pasado, en Europa, pero su verdadero punto de partida se encuentra en la famosa Constitución Mexicana de 1917 que constitucionalizó, en su célebre artículo 123, el Derecho del Trabajo y, apenas dos años después, en 1919, en la no menos conocida Constitución de Weimar, que al constitucionalizar el derecho del trabajo consagró la libertad de sindicalización y el derecho a la seguridad social, entre otros derechos de naturaleza social.

El “constitucionalismo social” se inicia, pues, como constitucionalización del derecho del trabajo: “El desarrollo de la legislación del trabajo —expresa Caldera— y la profunda trasmutación del conceptos jurídicos que supone la corriente del Derecho Social han hallado una culminación universal en el acceso de los principios fundamentales que lo rigen, a las Constituciones políticas de los Estados. Es lo que se ha llamado “constitucionalización del derecho del trabajo”(14). Como señala acertadamente Alonso García, “el proceso de esta constitucionalización se inicia a partir del momento en que la ley primera del Estado da a la actividad productora igual jerarquía que a otros principios de orden político”(15).

El mayor auge del “constitucionalismo social” se produce, sin embargo, después de 1945 cuando, terminada la segunda guerra mundial, muchos Estados, antiguos y nuevos, se dan ordenamientos constitucionales, en los que se advierte una decidida tendencia a incorporar derechos sociales y económicos. No sólo los

(13) Duverger, Maurice, *op.cit.*, p. 113.

(14) Caldera, Rafael: *Derecho del Trabajo*. 2da. edición, 3a. reimpresión, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1972. pp.100-101.

(15) Alonso García, Manuel: *Curso de Derecho del trabajo*. 5a. edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1975. p.158.

derechos laborales propiamente dichos son objeto de constitucionalización, sino muchos otros relativos a materias tales como la familia, la salud, la educación, la vivienda, etc.

Según expresa Raúl Ferrero la corriente del “constitucionalismo social” llega al Perú con la Constitución de 1920, que dedicó un título a las “garantías sociales”. En esa Constitución, por ejemplo, el Art. 47o. estableció ciertos criterios básicos para la legislación del trabajo. La Constitución de 1933 continúa y afianza esta tendencia que lleva a Ferrero a sostener que “tuvo un lineamiento de avanzada para su tiempo, con ánimo de bosquejar la democracia social en el país...”(16).

En este sentido, nuestra Constitución de 1979 es pródiga y amplia en el reconocimiento de estos derechos de carácter social. Junto a los derechos y libertades de la persona tratados en el Título I, Capítulo I, y los derechos políticos considerados en el Capítulo VII del mismo título, los Capítulos II a V, que comprenden del Artículo 5o. al artículo 57o., tratan extensamente, pecando incluso de detallismo en ciertos asuntos, derechos relativos a la familia, la seguridad social, salud y bienestar, la educación, ciencia y cultura y al trabajo, siendo en esta última materia bastante completo, aunque no innovador, en el texto constitucional.

La inclusión de estos derechos sociales en la Constitución responde, en todas las democracias occidentales, a la aspiración de transformar la democracia liberal en una democracia social. “La evolución que asistimos —nos dice Hauriou— se presenta como un segundo proceso de democratización, que esta vez se traduce por una extensión en cuanto al contenido de los derechos y libertades”(17).

Por un lado, se afirman nuevos derechos y libertades que tienden a realizar en la vida social el valor de la igualdad y no sólo el de libertad, protegido por los derechos clásicos; pero, por otro lado, la realización efectiva de estos derechos y libertades sociales exige, no la abstención sino la intervención del Estado. “Estos nuevos “derechos” fundamentales —sostiene Loewenstein— se diferencian esencialmente de los recogidos por el antiguo catálogo liberal. No están destinados a garantizar la libertad frente al Estado y la protección contra el Estado, sino que son pretensiones del individuo o del grupo colectivo ante el Estado. El Estado tiene primero, que actuar para satisfacer estos derechos fundamentales”.(18)

El constitucionalismo social recoge, en el campo del Derecho y la Constitución, una tendencia ya presente en el terreno político y social, que

(16) Ferrero, Raúl: Ciencia Política. Librería Studium, Lima, 1979, p.352.

(17) Hauriou, André, op. cit. p. 212.

(18) Loewenstein, Karl, op. cit. pp. 400-401.

consiste en la creciente intervención del Estado en la vida económica y social, con la finalidad de eliminar las desigualdades, generadas bajo la égida del estado liberal clásico, y contribuir al bienestar colectivo. Se pasa, de este modo, del Estado Liberal, concebido como un poder público débil y ajeno al dinamismo natural de la economía y la sociedad, a un Estado que asume la responsabilidad de promover activamente el bienestar general y la igualdad social. A este hecho, se le ha bautizado con diversas denominaciones que apuntan a describir el mismo fenómeno: estado social, democracia social, neoliberalismo, estado del bienestar, estado social de derecho, intervencionismo de Estado, etc.

La presencia de esta concepción se advierte en el texto constitucional tanto en la definición que incluye el artículo 79o. como en el artículo 80o. que establece como deberes del Estado “promover el bienestar general, basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado del país y eliminar toda forma de explotación del hombre por el hombre y del hombre por el Estado”. Si bien se trata de una declaración general, de alcance político-social antes que estrictamente jurídica, ella impone al Estado peruano una orientación inequívoca que lo obligará a establecer políticas, invertir recursos y crear servicios que efectivamente permitan el ejercicio de los derechos sociales y el logro del bienestar, el desarrollo y la eliminación de toda estructura de explotación.

Pero, como lo sostiene Hauriou, no puede lograrse la democracia social sin alcanzar la democracia económica: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, debe entenderse a nivel de la gestión de la economía, tanto como en el de la seguridad social, de la justicia o de los asuntos exteriores”(19). En otras palabras, el Estado que aspira y persigue realizar la democracia social debe intervenir en la economía y regular su funcionamiento de modo tal que este no genere nuevas y mayores desigualdades sino, por el contrario, se oriente hacia la satisfacción real de las necesidades de la población. Ello supone un cambio sustantivo del esquema liberal capitalista en el cual se admite como axioma la tesis de que el libre funcionamiento del mercado conduciría a la prosperidad colectiva. Más necesario es este cambio, en una sociedad subdesarrollada como la nuestra, que debe agregar a sus problemas propios la dependencia económica externa que distorsiona aún más la economía, las relaciones sociales y la estructura del poder.

En este punto es donde, en mayor grado, se aprecia una contradicción importante en la Constitución, pues el régimen económico definido en el Título III, posee una orientación predominantemente liberal-capitalista, que si llega a establecerse plenamente hará muy difícil, sino ilusorio que el pueblo peruano disfrute algún día de los derechos sociales que se le reconocen y, menos aún, que viva en una república “social, basada en el trabajo”.

(19) Hauriou, André, op. cit. p. 339.

Con relación a esta última parte de la frase, debemos anotar que el concepto de trabajo no es empleado aquí en un sentido jurídico sino social y moral. No se refiere al trabajo como objeto específico del derecho del trabajo, esto es, a aquel que se presta en situación de subordinación y que origina una “relación” de trabajo(20), sino al trabajo como derecho y deber social en los términos que se desprenden de los artículos 42o. y 76o. de la Constitución.

Así pues, el trabajo que la Constitución reconoce como basamento de la República no es aquel que, en sentido jurídico, corresponde al objeto del contrato o relación de trabajo, sino que es sinónimo de toda actividad u obra realizada por el hombre. Es decir, abarca tanto al que ejecuta un obrero o empleado como el que realiza un comerciante, un industrial, un profesional o un técnico de mando medio.

Este trabajo, en sentido amplio, es un derecho y un deber social y moral. Derecho, en cuanto toda persona puede exigir al Estado que establezca las condiciones básicas que le permitan desempeñar una ocupación, oficio o profesión o desarrollar una actividad; deber, en cuanto es obligación de toda persona contribuir al desarrollo social y económico de la sociedad en que vive, con el aporte de su actividad, obra o profesión.

3) Es clásica, también, la clasificación de los Estados en unitarios o federales y simples o compuestos, según se aplique o no un principio de descentralización política a la relación entre el Estado y el territorio. El Estado Federal —cuya existencia es un aporte del constitucionalismo norteamericano— supone una distribución de competencias políticas y jurídicas entre el Estado Federal propiamente dicho y los Estados federados. La soberanía, ciertamente, corresponde al Estado Federal, al igual que la política exterior y la defensa. El Estado Federal nace y se articula en virtud de una Constitución y no de un tratado o pacto, lo que sirve para distinguirlo de una Confederación de Estados, que no constituye un Estado sino una alianza o pacto de Estados que originan una asociación de derechos internacionales más no de derecho constitucional, pues la soberanía se mantiene en cada Estado confederado. Pero, en el Estado federal, cada Estado federado, dentro del ámbito de su competencia fijado por la Constitución Federal, crea su propio y peculiar ordenamiento jurídico, incluyendo una constitución y leyes, y dispone de sus particulares órganos de creación de ese ordenamiento y, naturalmente, una administración y órganos judiciales. La denominada “garantía federal” asegura al Estado Federal la supremacía sobre los Estados federados y obliga al ordenamiento de estos últimos a subordinarse al ordenamiento federal, preservando de este modo la unidad estatal.

(20) Hay algunos autores para quienes el Derecho del Trabajo comprende no sólo el trabajo subordinado, sino incluso otras formas en que no existe la nota de subordinación. Para Rafael Caldera el objeto del Derecho del Trabajo, es el trabajo como “hecho social”, no siendo indispensable el concepto de subordinación.

A este esquema se le conoce como “descentralización política” por cuanto comprende los aspectos políticos, legislativos, judiciales y administrativos y configura una estructura compuesta del Estado.

En el Perú, la tradición constitucional ha sido opuesta al federalismo. Ninguna Constitución ha consagrado el principio federal, salvo la fugaz experiencia de la Confederación Perú-Boliviana que, más que subdividir la República Peruana, buscó integrarla con Bolivia al servicio de un proyecto político de dimensiones superiores. Manuel Vicente Villarán ha sintetizado esta tradición en frases rotundas: “„las aisladas tentativas y propagandas federalistas han encontrado siempre la tenaz repugnancia del país. El Perú, como guiado por su instinto biológico de conservación, ha sido siempre un organismo político unitario. La unidad nacional tiene la fuerza de una ley de su historia”(21). Desde una perspectiva diferente, Mariátegui reprueba también la tesis federalista: “El federalismo no aparece en nuestra historia como una reivindicación popular, sino más bien como una reivindicación del gamonalismo”(22).

Pero así como el Perú ha sido siempre contrario al federalismo, por creerse que encerraba el germen de la dispersión y la desunión, ha sido igualmente opuesto al centralismo, que ha llegado en nuestros días a convertirse en un grave defecto estructural. Recuerda Villarán, que este anhelo es tan antiguo que las Constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1867 y, en cierto modo, la de 1920, preservando la estructura unitaria del Estado, fueron descentralistas. A las mencionadas Constituciones, debemos agregar la de 1933, que por impulso de la Comisión Villarán creó los Consejos Departamentales, como órganos descentralizados de origen electivo, que jamás fueron efectivamente establecidos durante sus 47 años de vigencia, por no haberse dictado la Ley Orgánica que debía regular su organización y funcionamiento.

La Constitución de 1979 recoge un esquema análogo, pero su base es regional en vez de departamental. La región, que constituye la unidad de descentralización, integrará los actuales departamentos y áreas contiguas con criterio geo-económico. La región, goza de autonomía económica y administrativa y cuenta con recursos propios, cuyo origen norma la propia Constitución. Su competencia está taxativamente delimitada en el artículo 261o. y se refiere a la dirección y administración de servicios públicos, algunos de los cuales han sido ya desconcentrados por el gobierno, y a otros que, eventualmente puede delegar el Poder Ejecutivo, así como a la planificación del desarrollo regional. No posee la región competencia propia en materia legislativa, política y judicial, porque si así fuere, estaríamos en presencia de un federalismo encubierto. Sin embargo, cabe destacar, que se permite que el Congreso delegue a la región ciertas facultades legislativas, que en ese caso, serán ejercidas por la

(21) Villarán, Manuel Vicente, op. cit. p.25

(22) Mariátegui, José Carlos: 7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana. 9a. edición. Editorial Amauta, Lima, 1964. p.168.

Asamblea Regional, que es el órgano deliberativo de la región. Dichas facultades delegadas, deberán ejercerse con la limitación que impone el artículo 266o., en el sentido de que la legislación que se dicte quede subordinada a la legislación nacional y de que no pueden delegarse aquellas materias que alteran el carácter unitario de la República, el ordenamiento jurídico del Estado o que puedan ser opuestas al interés nacional o al de otras regiones. La promulgación y publicación de las normas legislativas que, por delegación, apruebe la Asamblea Regional, no es atribución del órgano regional, sino del Poder Ejecutivo del Estado, quien puede ejercer el veto.

En esta forma se estructura un régimen de descentralización regional que cuando sea implementado —si es que por avatares políticos no corre la misma suerte de los Consejos Departamentales— puede posibilitar al Perú, poner fin al agobiante centralismo que Villarán describió con duras palabras en 1931: “Este régimen es un absurdo despilfarro de hombres. Somos pocos y estamos llamados a organizarnos de modo que ningún talento, ninguna devoción por el bien común, ningún esfuerzo, carezcan de rol grande o pequeño. El excesivo centralismo es un cáncer que devora células vitales”(23).

Lima, 25 de agosto de 1980

(23) Villarán, Manuel Vicente, op. cit. p. 86.