

# Sobre la Reforma Constitucional

José Luis Sardón\*

*Las continuas reformas constitucionales en nuestro país son muestra de una pobre cultura democrática, así en los últimos años se ha retomado el tema de una nueva reforma constitucional. De ahí que, la reciente campaña electoral ha puesto el tema una vez más en tapete. El autor aprovechando dicha coyuntura hace un reconocimiento de los aciertos y errores de nuestros dos últimos textos constitucionales, para terminar proponiendo un enfoque más sereno y sin apasionamientos de lo que debería ser una reforma constitucional responsable, que mantenga e impulse el desarrollo económico y enrumbe a nuestro país a una democracia fuerte y permanente.*

## 1. El Retorno del Debate Constitucional

Uno de los temas centrales del debate realizado entre Alan García y Ollanta Humala fue el retorno a la Constitución de 1979. Ambos consideraron dicho retorno como deseable. Sin embargo, Humala hizo del mismo, un punto central de su planteamiento; García, por el contrario, sólo señaló que “lucharía” porque se reimplantara dicha Constitución, poniendo así tal decisión en manos del próximo Congreso de la República.

Debe observarse que el enfoque de la reforma constitucional que hizo Alan García se ajusta al orden constitucional vigente. La Constitución de 1993 contempla la posibilidad de su “reforma total”. Sin embargo, encarga la evaluación de tal posibilidad —o la menos dramática de una “reforma parcial”— al Congreso y a un posterior referéndum. Así lo señala su artículo 206.

Por el contrario, el planteamiento de Humala implica una ruptura del orden constitucional vigente. Pero, además, dicho planteamiento es curioso, porque pretendía tener una Asamblea Constituyente encorsetada por el mandato de su convocatoria —limitarse a actualizar el contenido de la Constitución de 1979. Habría que ver hasta qué punto la Asamblea respetaría semejante limitación.

En todo caso, la convocatoria que pretendía hacer Humala podía ser políticamente viable, dado que ella implicaba la disolución del Congreso. A la luz de lo ocurrido en 1992, puede afirmarse, en efecto, que no hay medida más popular en el Perú que la disolución del

Congreso. Más aplausos le reportó a Alberto Fujimori el cierre del Congreso el 5 de abril, que la captura de Abimael Guzmán el 12 de septiembre.

## 2. Sobre la Constitución de 1979

Ahora bien, ¿qué puede decirse de la Constitución de 1979? Para muchos peruanos de mi generación, ella tiene un gran valor sentimental, dado que está asociada a nuestra juventud. Más importante aún, la Constitución de 1979 está también ligada a las esperanzas que el país cifró en el retorno a la democracia, en 1980, luego de la más prolongada dictadura militar de su historia.

Estas razones explican pero no justifican el deseo de que la Constitución de 1979 sea restablecida. Quienes así lo desean, pasan por alto la responsabilidad que ella tuvo en los problemas económicos y sociales que vivió el país en los años ochentas. Porque creo en la importancia del orden constitucional, me resulta imposible pensar que la Constitución de 1979 no tuvo nada que ver con “la década perdida”.

El problema más serio que tuvo el país, la década pasada fue el del terrorismo. La Constitución de 1979 no fue directamente responsable del mismo; éste fue gestado en las dos décadas anteriores —fundamentalmente, por la siembra de marxismo que se hizo en las universidades. Sin embargo, la Constitución de 1979 no fue completamente inocente respecto de las experiencias que se vivieron entonces.

La Constitución de 1979, más que ninguna otra Constitución peruana, contuvo dispositivos programáticos. Su artículo 10, por ejemplo, estableció

\* Director Ejecutivo de la Sociedad de Economía y Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas – UPC.

“toda familia tiene derecho a una vivienda decorosa”, pero hay muchos ejemplos más que podrían citarse. Contagiados por el espíritu de la época, los constituyentes de 1979 pensaron que su Constitución debía contener lo máximo a lo que aspirábamos los peruanos.

Al constitucionalizar tales expectativas, la Constitución de 1979 atizó las frustraciones que servían de caldo de cultivo para las ideologías totalitarias. El contraste entre las realidades del subdesarrollo con sueños elevados a la categoría más alta de las normas jurídicas determinó que aumentara el resentimiento de quienes no sabían distinguir —no tenían por qué saberlo— entre normas imperativas y normas programáticas.

### 3. Un Estado Inoperante

En su parte orgánica, la Constitución de 1979 también contribuyó a que se tuviera un Estado poco atento a las ideas e intereses de la ciudadanía. Consagró, por ejemplo, la simultaneidad perfecta de las elecciones para el Congreso y la Presidencia de la República, dejando de lado las renovaciones parciales del Congreso que habían establecido anteriores Constituciones. Así, impidió los ajustes paulatinos del sistema político.

Si se hubiera renovado, en noviembre de 1982, la totalidad de la Cámara de Diputados y un tercio de los senadores, por ejemplo, el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde no habría terminado perdiendo autoridad hasta los extremos que conocimos. La caída en la popularidad del gobierno de Belaunde fue tan profunda que afectó, no sólo a su régimen, sino al sistema democrático en su conjunto.

Con una renovación del íntegro de la Cámara de Diputados y un tercio de los senadores a la mitad del gobierno aprista habría desalentado al presidente Alan García a lanzar el proyecto de estatización del sistema financiero peruano, el 28 de julio de 1987. La ausencia de elecciones legislativas escalonadas fue una de las causas de la falta de reflejos políticos que tuvieron ambos gobiernos en la década de los ochenta.

Finalmente, la Constitución de 1979 estableció que tanto diputados como senadores se eligieran en distritos electorales grandes. Esta clase de distritos brindaron una representación proporcional casi pura, con los grandes inconvenientes que ello acarrea en términos de fragmentación del sistema de partidos y de debilitamiento del sistema de rendición de cuentas.

### 4. Constitución y Economía

Es cierto que la Constitución de 1993 no es significativamente superior a la de 1979, pero ni ello ni la nostalgia por las grandes esperanzas que se tuvieron en 1980 justifica la propuesta de que el país retorne al desorden constitucional de 1979. Considero que una propuesta semejante sólo puede estar nutrida por la irresponsabilidad o el apasionamiento político.

Los grandes defectos de la Constitución de 1993 radican en la Estructura del Estado que establece. Ella insiste en las elecciones simultáneas, la representación proporcional y el sufragio obligatorio, para no hablar de los no menos problemáticos sistemas de gobierno y administración de justicia que consagra. Por estas razones, me permití calificarla como *La Constitución incompleta*, en un libro que publiqué en 1999.

Sin embargo, debe reconocerse que la Constitución de 1993 consagra normas acertadas en su Título III, del Régimen Económico. Recogiendo los dispositivos del paquete de reforma estructural de 1991, ella coloca a la iniciativa privada como motor del desarrollo económico, protegiendo la santidad de los contratos en niveles que nunca se habían tenido en el país. Asimismo, establece límites sensatos a la actividad empresarial del Estado. El crecimiento económico obtenido en los años de vigencia de la Constitución de 1993 no es suficiente para reducir los elevados niveles de pobreza que tiene el país. Sin embargo, dicho crecimiento es verdaderamente notable, a la luz del contraste con lo ocurrido en la década de los años ochentas. Por tanto, la actual Constitución debe perfeccionarse, pero no sustituirse por la de 1979.

### 5. Por Una Reforma Enfocada

La agenda de la reforma constitucional que el país necesita, debe estar enfocada en la Estructura del Estado. El principal escollo que tiene el Perú para avanzar en su camino al desarrollo radica en su desorganización política, que no permite alcanzar una democracia constitucional moderna, en la que se dé una efectiva alternancia de partidos en el poder, al estilo de los países más desarrollados.

El Perú no merecerá mayor confianza por parte de los ahorristas y los inversionistas si es que cada proceso electoral implica una posibilidad de saltar al vacío. El proceso democrático debe ser abierto, pero no al punto de permitir la llegada al poder de quienes claramente no creen en él. No debe ser susceptible de ser instrumentalizado por opciones totalitarias.

Ahora bien, las raíces del problema de la fragilidad de la democracia peruana radican no sólo, pero sí principalmente, en las instituciones del sufragio obligatorio y el sistema de representación proporcional. Ambas instituciones incentivan la generación de situaciones de poca o nula gobernabilidad democrática, especialmente al combinarse con un sistema de gobierno en el que no existe un principio ordenador claro.

Para avanzar en su proceso de desarrollo, sí se requiere, por tanto, hacer ajustes al actual modelo constitucional peruano. Sin embargo, embarcar al país en una refundación de la República implicaría correr riesgos innecesarios y nada aseguraría lograr resultados superiores a los conseguidos hasta el momento 