

Reforma constitucional: "construyendo una República de ciudadanos"

Entrevista a Henry Pease García Yrigoyen^(*)

Por Margarita Valladares López

¿No cree usted que bajo el título de una reforma se está elaborando en la práctica una nueva Constitución? En ese caso, ¿es éste el procedimiento adecuado?, ¿no sería lo ideal convocar a una Asamblea Constituyente?

Bueno, yo no le puedo garantizar a estas alturas que parte de la Constitución actual, o de la tradición constitucional, va a permanecer. Lo que le puedo decir es que en la Constitución del '93 había un 70 por ciento de artículos de la Constitución del '79 y, si se hiciera el mismo análisis sobre la relación entre la del '79 y la del '33 encontraríamos también una buena proporción presente. No siempre se reforma toda la Constitución.

En segundo lugar, cuando comenzamos nuestro mandato en este Congreso, diversas voces, y por lo menos dos partidos, reclamaban que no se podía estar un día más con la Carta del '93 y que había que volver a la del '79. Nosotros nos preguntamos: ¿quién nos dio autoridad para actuar así? Es decir, nos han elegido miembros de un Congreso. Hemos jurado la Constitución del 93. ¿Dónde está que nosotros podemos declarar nula esta Constitución? Yo entiendo que en un Estado de Derecho cualquier autoridad actúa dentro de la Ley o de lo contrario está actuando arbitrariamente; y esa arbitrariedad no nos la permitimos. Por otro lado, está la pretensión de que el artículo 307 de la Carta del '79 es una cláusula pétrea. Yo no sé cómo puede ser pétrea una cláusula que es un artículo igual a cualquier otro que podía haber sido tirado abajo con cualquier reforma constitucional. La pregunta la respondimos de la siguiente manera: nosotros hemos jurado cumplir la Carta del '93 y la hemos jurado tanto los que decimos que tiene que tener



Foto: Rodrigo Otero Heraud

vigencia la del '93, como los que dicen que tiene que tener vigencia la del '79. No es un problema de preferencias por Constituciones. Yo fui constituyente el '93 y no firmé la Carta del '93, pero juré cumplirla y por lo menos debo cumplir los artículos que dicen cómo se cambia, porque entiendo que dentro de un Estado de Derecho se hacen cambios a través de la Ley, como dice la Ley. Eso lo establecen el artículo

(*) Ius et Veritas desea agradecer la generosa colaboración de la señora Yolanda Marina Ramos, secretaria del congresista Pease y de su asistente, el señor Raymundo Valverde Ríos. Sin su apoyo, esta entrevista no hubiera sido posible.

32 y el artículo 206. ¿Qué dice el artículo 32? Que la reforma total o parcial de la Constitución se puede hacer por *referendum*. ¿Qué dice el artículo 206? Que si se quiere reformar la Constitución, **toda** reforma -*ergo* total o parcial si es que entiendo concurrentemente los artículos- se hace o por mayoría del número legal de congresistas, que es 71 y *referendum*, o por 2 legislaturas ordinarias consecutivas con más de los dos tercios de los votos. Entonces decidimos, dimos la Ley No. 27600 que establece que vamos a hacerlo por mayoría del número legal de miembros y un *referendum*. Y en esa Ley se dice que la Comisión de Constitución tendrá presente la Constitución histórica o tradición constitucional y, en especial, la Carta del '79.

Además, nos dimos cuenta de que nos ganaba el tiempo y había un asunto urgente que correspondía a las propuestas políticas de varios de los partidos, que era el capítulo sobre descentralización, porque la propuesta era hacer elecciones regionales. Entonces, lo que hicimos fue realizar esa reforma por el sistema de dos legislaturas consecutivas. Aquí viene un punto crucial, que es el criterio que quisiéramos imponer políticamente: no nos interesa que una bancada se imponga a la otra, no nos interesa sacar un texto reformado en el cual simplemente una mayoría eventual se impuso. Buscamos el más amplio nivel de consenso, no nos conformaríamos con 61 votos. Hemos logrado para esta reforma parcial 91 votos en la primera votación y 97 en la segunda, es decir, **todas** las bancadas. Y eso le da estabilidad a la Constitución.

Entonces, para mi la discusión sobre si esto es reforma o nueva Constitución no tiene ningún efecto, en la medida que el fondo del asunto es que estamos siguiendo exactamente el procedimiento de reforma. Que yo sepa -aunque yo he oído a dos juristas decir lo contrario- en ningún lugar dice que la reforma constitucional es una reforma de dos o tres artículos. Puede ser de treinta, puede ser de cincuenta, y si dice reforma total puede ser de todos. No creo que lo sea, porque no es ese el sentido. No vamos a cambiar el curso de la Constitución, no es un cambio que desdiga toda esa tradición constitucional.

Pero, de alguna manera, ¿sí puede decirse que la reforma es bastante amplia, no?

Yo creo que lo más amplio que va a haber es tratar de que aquí haya un mayor sistema de pesos y contrapesos del régimen político, creo que eso es uno de los puntos básicos. Creo que otro de los cambios reales es el capítulo de descentralización. En lo demás, siento que son ajustes y mejor desarrollo de los textos,

tanto en derechos como en régimen económico. Pero no se trata de vueltas de página totales.

El Perú ha tenido a lo largo de su historia doce Constituciones, además de otros estatutos similares. Teniendo en cuenta que la Constitución es la norma fundamental que rige un país, ¿una nueva Constitución no atentaría contra la necesaria internalización de dicha institución por parte de los ciudadanos y gobernantes?

No lo dudo. Las constituciones en el Perú han sido algo que pertenece al mundo de los intelectuales, en particular de los juristas. Por ejemplo, la Comisión de Reforma que se formó en el Congreso durante el gobierno de transición no tuvo un profesional que no fuera abogado. Además, no se contrasta y mezcla con la realidad, cosa que dicho sea de paso es un defecto no solamente de la Constitución, sino de la mayor parte de la legislación.

Yo entiendo, en primer lugar, que la ley no crea la realidad, se basa en ella, parte de ella. Pero la Constitución siempre es una mezcla de objetivos programáticos con elementos de la realidad, que se expresan en una relación de poderes. Históricamente, en las Constituciones se han expresado los sueños, las aspiraciones de muchos políticos en cuanto a la institucionalidad misma, mucho más allá de que eso fuera aplicable. Podríamos decir, por ejemplo, que de alguna manera el caudillismo que se expresa en nuestro presidencialismo ha ido mucho más allá en cada uno de los textos constitucionales, y que es hora de atenuarlo. Sin embargo, el atenuarlo es también una propuesta, es decir, parte de lo que hemos tenido en nuestro debate ha sido una constancia de que mucho de lo que quisiéramos hacer es, o tiene que ser, obra de un proceso gradual.

Por ponerles un ejemplo, cuando hablamos de atenuar el presidencialismo, habían varias propuestas: el semipresidencialismo, es decir, regímenes en los cuales el jefe de Estado no es jefe de gobierno, tampoco es un jefe de Estado meramente formal, tiene poderes, pero básicamente poderes en relación a políticas de Estado. Sin embargo, veíamos, esto es un objetivo que puede tener posibilidad de convertirse en ley constitucional dentro de veinte o treinta años, pero no lo podemos aplicar de inmediato.

Lo mismo podría decir de otros aspectos de la Constitución, entonces, creo que parte del error está en que nosotros hemos visto las reformas constitucionales como una salida a los entrapamientos. Por eso es que casi todas las asambleas constitucionales han sido convocadas por gobiernos de facto, son actos a posteriori

de un golpe y, entre otras cosas, tienen que saldar los agravios que se han producido en esa etapa. De lo que se trata es quizás de encaminarnos a una lógica de enmiendas.

La alternativa que acá se ha tomado no ha sido la del semipresidencialismo, sino la de fortalecer al presidente del Consejo de Ministros, en dirección a un futuro donde si pudiera plantearse algo así como el semipresidencialismo. Para que el jefe de gobierno pueda ser elegido por el Parlamento, acá tiene que haber un sistema de partidos, que no existe y que no lo va a crear la ley. Este es, en mi opinión, el gran déficit de la democracia del siglo veinte. La democracia del siglo veinte y las transiciones a la democracia en el siglo veinte, entre otras cosas, han fracasado porque nunca se pudo constituir un sistema de partidos. En un sistema de partidos democráticos, por definición, los partidos no son enemigos y no se excluyen; por lo tanto, cuando surge un *offsider* o cuando hay un golpe militar, todos lo rechazan. Es decir, los partidos integrantes del sistema son los primeros defensores de la Constitución; pero no, acá "se tira al niño con el agua sucia de la bañera" a cada rato. Eso es lo que está detrás de las doce constituciones, lo que explica que cada cierto número de años acá se quiera refundar el país.

¿Considera usted que la Constitución de un Estado debe reflejar el conjunto de valores representativo de una Nación?, ¿cree que el Perú, a lo largo de su historia, ha logrado consolidarse como un Estado Nación?

Por mucho tiempo el Perú ha sido un país que va construyendo su Nación, que ha tenido Estado antes que Nación, en el que aún hoy día puede válidamente discutirse la existencia de varias naciones. Si bien hoy en día las condiciones de integración son muy superiores a las de la mitad del siglo veinte, de todas maneras hay elementos no integrados, y creo que en la sociedad eso sigue en construcción, y de manera creciente. Y eso no se ha reflejado necesariamente en las constituciones.

Yo pongo un ejemplo, las constituciones han tenido una enorme influencia liberal, se ha buscado en varias de las instituciones división de poderes y procedimientos democráticos de gobierno; sin embargo, en el Perú se sigue pensando que gobernar es mandar, que gobernar no es concertar, que concertar es ser un gobierno débil.

Sí creo que hay un *in crescendo* a lo largo de la historia que va afirmando algunas cosas, pero muchas frases quedaron en un *clisé* y abandonadas. Manuel Pardo, primer presidente civil del Perú, dijo que buscaba construir una república de ciudadanos, pero que lo que

había encontrado era una sociedad de cortesanos. Yo pregunto: ¿a qué se parece la política peruana hasta hoy?, ¿no se parece más a la sociedad de cortesanos? Porque lo que menos se ha desarrollado en nuestra cultura política es el valor del ciudadano, el valor de sus derechos, el derecho de reclamar, el derecho de insistir, el ser tratado igual, eso que comienza con el respeto a la cola. Pero acá la política es un conjunto de intrigas de palacio y de juegos jerarquizados, que no son propios de una república de ciudadanos.

Siendo el Perú un país integrado por culturas diversas, ¿opina que el Anteproyecto logra conciliar los valores rectores de los distintos grupos culturales?

Aquí van a encontrar ustedes en el capítulo de Estado Nación (pero en realidad esto va a atravesar el capítulo sobre derechos), un recuadro que señala que la Comisión de Pueblos Indígenas y también dos congresistas, a título individual, han planteado un conjunto de derechos sobre el tema rondas campesinas. Ya está recogido el principio general de que la Nación peruana es pluricultural, pluriétnica y multilingüe, ese fue uno de los pocos artículos que propuse y me aceptaron en la Constitución del '93. Después vienen una serie de artículos, más en la lógica del reconocimiento de derechos, tanto de los pueblos y comunidades originarias como de las poblaciones afroperuanas. Esto todavía tiene que ser retrabajado dentro del capítulo de derechos, porque hay una serie de cosas que son repetitivas, y también en la parte de régimen económico. Porque uno de los puntos polémicos es, por ejemplo, la propiedad y su inalienabilidad en la Amazonía. Culturalmente no se acepta en muchas de estas poblaciones la idea de enajenar, pero esto ya no es tan importante en comunidades de la Sierra. Entonces, hay que precisar normas en unos y otros casos y obviamente hay intereses encontrados, piensen en las petroleras, piensen en las mineras. Además, el efecto puede ser en un sentido o en otro porque una comunidad campesina puede hacer un gran negocio y acabar con la situación de pobreza de todos sus miembros, pero no si está prohibida de vender. La norma más netamente principista no es necesariamente el mejor camino, eso es algo que va a ser muy debatido.

A la luz de los últimos acontecimientos, y tomando en cuenta que una reforma constitucional tan amplia requiere un acuerdo nacional al respecto, ¿cree Usted que la concertación es posible en el Perú de hoy?

No solamente lo creo, lo estoy viviendo. Soy el primer vicepresidente de un Congreso en el que todas las bancadas son parte de la mesa directiva.

Eso no se ha dado antes, y no me refiero al Congreso fujimorista, no se ha dado ni en la década del '60 ni en la del '80, allí podía haber una alianza de dos o tres partidos, que tuviera asiento en el gabinete y también en la mesa directiva. La forma en la que hoy se ha organizado el Congreso, es una forma en la cual **todos** los partidos tienen alguna presidencia de comisión, y en cada comisión hay una reproducción de la correlación de fuerzas del pleno; nadie puede decir "yo estoy excluido". Que sea un Congreso sin mayoría neta no quiere decir que no se arme la mayoría, caben alianzas, pero todas las decisiones están tomándose con un altísimo porcentaje de consenso. Por lo menos el 70 por ciento de las leyes están saliendo con más de ochenta votos, sin necesitarlos.

En cambio, hemos estado fallando en las elecciones personales, porque, por ejemplo, cuando la Constitución pide el voto de dos tercios del Congreso para elegir un Defensor del pueblo, está exigiendo que voten las bancadas y no las personas, porque si no, no hay acuerdo posible. Entonces ocurre que fallan por ese motivo, porque acá no hay un sistema de partidos y la tendencia a la votación, salvo cuando se polariza el debate políticamente, es individual.

Pero, ¿cree usted que esta concertación entre los distintos partidos se refleja también afuera del Congreso? Algunos de los últimos acontecimientos nos hacen pensar que los partidos piensan totalmente distinto.

Es que los partidos están en una crisis profunda desde hace tiempo. Entre otras cosas porque, sólo para hablar de las dos últimas décadas, hemos tenido dos gobiernos especializados en la política antipartidos: Velasco y Fujimori, constructores de una política antipartidos. Incluso en la construcción de nuestras instituciones: yo veo que acá simpatiza mucho la gente con el voto preferencial. Yo tengo mis dudas, yo preferiría que hubieran elecciones primarias y que sea democráticamente la ciudadanía, o los militantes de los partidos, según sean abiertas o cerradas, quienes decidan quién es candidato y en qué orden o en qué lugar. Las elecciones primarias fortalecen a los partidos, porque ponen en los cargos de dirección a los más votados, pero el voto preferencial no fortalece a los partidos porque pone a los dirigentes por acá y a los que sacaron más votos por allá, y éstos últimos comienzan a pensar que ellos, aunque salieron en la lista del partido, son más que los otros y son más que los dirigentes porque tuvieron más votos, lo cual puede depender de cuánta plata tienen para poner más avisaje, entonces allí se resquebraja la

dirección del partido. Y yo no conozco un sistema de partidos que, con una interrupción de diez años como la que acabamos de tener, no demore otros diez u otros cinco en reconstituirse, porque entramos al ámbito de la cultura política, que es más lento en cambiar.

¿Cree usted que en el actual gobierno se está logrando una adecuada interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo? ¿No cree que la fiscalización de las actividades del ejecutivo, una de las principales funciones del Parlamento, se desfigura cuando es guiada por la demagogia?

La demagogia es una cosa que existe en todos los regímenes autoritarios y democráticos, pero si nosotros vemos lo que pasa en este momento, vemos un Congreso que ha desarrollado bastante más su capacidad de fiscalización. Los ministros van frecuentemente al Congreso, a raíz de la interpelación planteada al Ministro de Economía se ha visto que éste ministro ha venido dos veces por mes a informar, por lo menos, y ha expuesto sobre diferentes aspectos de la política económica.

Ahora, en el Anteproyecto, tenemos señalado un objetivo de atenuar el presidencialismo. Eso ha llevado a una serie de medidas. Por un lado, las que fortalecen al presidente del Consejo de Ministros y, por tanto, al Consejo de Ministros. Eso significa solamente que institucionalizamos una serie de funciones que están en el aire. Y la descentralización, que es también una estrategia de veinte años, no es un problema de un sector sino intersectorial y, por tanto, los gobiernos regionales y locales tienen en el Premier el elemento de interconexión.

¿Eso qué va a significar? Mayor peso del Consejo de Ministros y una mayor institucionalización de las funciones permanentes, en torno al presidente del Consejo, que no es un jefe de gobierno sino un ministro nombrado. Si se logra que el texto se desarrolle, probablemente se podrá llegar, en unos años, a una mayor intervención del Parlamento en su designación. Allí lo que se ha planteado para el Jefe de Estado son las funciones más permanentes. En este caso al presidente se le están precisando algunas funciones y despojando de algunos tratos que no son muy propios de quien conduce un Estado. Empezando por la figura de que "el presidente del Estado es el jefe del Estado y personifica la Nación", que tiene ciertos resabios monárquicos.

Otra cosa muy importante, que al presidente, en la práctica, no se le podía enjuiciar por nada, en este caso, se le va a poder enjuiciar, con antejuicio y sólo ante la Corte Suprema, por delito de funciones. Eso ya es un

elemento importante frente a la impunidad con la que se ha actuado.

Se ha introducido dos cosas que son importantes: la renovación por mitades y un elemento que busca dejar la simultaneidad perfecta entre elecciones parlamentarias y presidenciales. Eso va a permitir, en mi opinión, parlamentarios más autónomos. En primer lugar, porque van a ser elegidos, por lo menos la mitad de ellos, en elecciones donde ellos van a ser los protagonistas, y no el presidente.

Pero queda todavía una pregunta, si queremos compensar el poder del presidente ¿sólo podemos hacerlo con un Congreso bicameral? Para mí, es menos fuerte un Congreso bicameral que uno unicameral. Si yo quiero insistir en una ley necesito dos votaciones de la mitad más uno del número legal de miembros, y es muy fácil que el presidente use el Senado. No creo que eso sea un atenuante del poder. Sin embargo, hay peligros en la unicameralidad, en la propuesta hemos puesto un freno, que ya se ha aplicado a este Congreso, pero que si se da en la Constitución va a tener más peso. Establece que ningún dictamen de Comisión puede debatirse en el Pleno si no ha sido publicado siete días antes. Además, para exonerarlo se necesitan tres quintos del pleno, es decir tres bancadas. También se establece doble votación, para las leyes más importantes, con una semana adicional. Permite que la gente se mueva si es que hay una ley peligrosa, que la prensa reaccione.

Pero también en el caso de las dos cámaras, creo que se ha diseñado una propuesta bastante mejor que la que tenía la Constitución del '79. Yo sería partidario de que si se optara por dos Cámaras, se optara por un semipresidencialismo y no por un presidencialismo, porque eso sería más equilibrado. Pero la tendencia que yo veo es a dos Cámaras y al mismo presidencialismo, eso ya lo hemos vivido, así que espero que se debata contra esta división.

El anteproyecto de Constitución opta nuevamente por establecer que en nuestro país rige una "economía social de mercado". Teniendo en cuenta que la Asamblea Constituyente que redactó la Carta del '93 simplemente optó, sin mayor discusión, por colocar dicho término, ¿qué connotación tiene la palabra "social" en esta reforma?

Esta discusión viene desde la Constitución del '79, donde sí se debatió. En ese entonces la izquierda lo vio como un elemento más bien conservador y "derechizante", al contrario de lo que se ha visto después. La economía social de mercado proviene

básicamente de propuestas social cristianas, que llegan a través del PPC a la Asamblea Constituyente del '79.

En la constituyente del '93 no hubo mayor debate pero se mantuvo. Había quienes querían excluirlo y, de hecho, por lo menos en cuanto derechos, hubo exclusiones. Es claro el aporte social cristiano en el énfasis en educación, salud y nutrición como roles del Estado, y eso fue debilitado en la Carta del '93.

Desde su punto de vista, ¿cuál debe ser el rol del Estado en la economía? El Estado se debate permanentemente entre su rol subsidiario y su rol solidario, ¿de qué manera se ha previsto en el Proyecto conciliar dichos roles?

Es eso, pero es mucho más que eso. No es solamente el rol subsidiario en la economía ni el rol solidario, que en el fondo es el rol de conducción de capacidades, que es como se entiende el desarrollo en el mundo de hoy. Ya no se identifica el desarrollo con el crecimiento económico, sino con el incremento de capacidades, y eso va de la mano con las políticas sociales. Sin embargo, yo creo que el Estado es mucho más que eso, tiene un rol regulador en el sentido más amplio de la palabra. Lo que pasa es que decían "no quiero un Estado empresario", "no quiero un Estado promotor", entonces, quiero un Estado ¿ausente? Pero yo no conozco, en ninguna parte, una sociedad en la cual sólo exista mercado y no exista Estado, porque si no, no hay manera de regular la ecuación. El mercado tiende, no a la igualdad, tiende a que al pez chico se lo coma el pez grande, y ahí tiene que haber una regulación, que en un caso es la función de un policía y en otro caso es la función de la ley. Pero hay un rol de regulación. Regulación no quiere decir "métase usted en las empresas y asfixíelas", esa es la lógica de un Estado intervencionista.

Entonces creo que la visión del Estado es la visión compensatoria en el sentido tanto social como económico, pero sobre todo regulador en el sentido de poner, entre otras cosas, en orden la posibilidad de que tenga legitimidad. La única manera en que una sociedad logra condiciones de estabilidad es si todos tienen razones para estar incluidos, porque si gran parte no tiene razones para estar incluidos, es subversiva, necesariamente subversiva.

Yo no creo que Margaret Thatcher, por más neoliberal que fuera, hubiera podido desaparecer en su país lo que el Estado de Bienestar creó, puedo imaginar de otra manera el rol del Estado en la economía, pero el resultado para la sociedad es el que cuenta, entonces eso es lo que es diferente cuando a nosotros nos dicen

una quimera que no funciona en sus propios países. En el caso de los temas comerciales, del Norte nos vienen esas ideas que dicen que tenemos que ser absolutamente abiertos a todo lo que venga de sus economías. Entonces, por qué se desesperan de que un país chiquito, porque tiene la ventaja de producir espárragos todo el año, les pueda poner en cuestión una parte pequeñísima de su economía, como puede ser un productor de espárragos. Entonces, los grandes sí se protegen.

Acá hemos vivido una época en la cual se ha hecho demagogia con las ideas neoliberales. El Perú es un país de modas, lleno de modas, las modas siempre se han asumido radicalmente. Bien, ésta es una de ellas.

¿Por qué la premura en el tema descentralización?, ¿cuál es el criterio para no realizar una reforma conjunta sujeta al diálogo crítico en busca de concertación?

Yo no estoy de acuerdo. Como siempre, cuando se busca consenso, nadie termina totalmente de acuerdo con lo logrado, pero es un paso en la dirección correcta. Yo no imagino el Perú con más de seis, siete regiones, no da para más. Pero nosotros no podíamos resolver el problema de regionalización en el corto plazo y no íbamos a seguir utilizando dicha excusa para mantener el centralismo.

Desde la época del gobierno militar se venían utilizando las razones económicas y geográficas en el proceso, porque cuando hablamos de regiones tenemos que pensar en territorios que signifiquen circuitos de mercado, que signifiquen complementariedad productiva, comercial, de actividades, y no simplemente una estructura política. Sin embargo, eso fue destruido por el gobierno de Fujimori.

Yo me acuerdo que, cuando se dieron las primeras leyes regionales, nadie hablaba de problemas en la

región Grau, Tumbes y Piura, ni allí había la sensación de un problema. Pero, las últimas veces que he ido a Tumbes, Tumbes no acepta por definición estar con Piura. Y el Callao quiere ser región. Y no sé por qué San Juan de Lurigancho, que tiene el doble de población, no lo va a querer. Aquí se ha llegado al absurdo, lo único que quedaba era establecer gobiernos en los departamentos, yo propuse el gobierno departamental. Y que se dieran atribuciones a la ley para que pudieran incrementar las competencias en función de la integración de departamentos. Esa propuesta no fue aceptada por la mayoría de gente del interior del país.

Lo que se ha hecho no es ninguna insensatez. *El Comercio* nos tildó de irresponsables a los 91 congresistas que votamos a favor. Yo creo que, al contrario, hemos sido muy responsables. Porque lo que hemos hecho es establecer que no se puede tocar esta demarcación, establecemos un gobierno regional y establecemos un marco amplio de atribuciones pero sujeto a la Ley, o sea, es la Ley la que va a ir asignando una por una las competencias en función de capacidades y recursos. Entonces, nosotros no estamos armando ninguna crisis, los gobiernos regionales van a nacer con algunas atribuciones básicas, muy parecidas a las que hoy tienen los CTAR, y luego vamos a ir incrementando en función de las capacidades. Y se puede poner en la ley que la velocidad va a aumentar en aquellos que se integren, porque además al integrarse van a aumentar sus capacidades. Ahora todo queda en el trabajo que tiene que hacerse, el Poder Ejecutivo tiene que ponerse a investigar caso por caso.

Además, no se puede volver a asignar competencias sin asignar recursos. Eso supone un trabajo de investigación que se tiene que realizar, en oficinas especializadas, competencia por competencia y lugar por lugar. El primer paso ya lo ha ofrecido el Ministerio

Foto: Rodrigo Otero Heraud



de Economía, se ha comprometido con el Parlamento a que el próximo presupuesto va a departamentalizar la propuesta. O sea, no nos interesa sólo el sector Salud, nos interesa el sector Salud en Tumbes, y todo lo que el Estado gasta en el sector Salud en Tumbes, y así en cada uno de los gastos del Estado. Eso va a ser un punto de partida incluso para cambiar la lógica de la ejecución del Presupuesto, entonces no solamente vamos a pensar en que se descentraliza la obra sino el funcionamiento del Estado. Y cada uno tiene que cargar con su parte de gasto corriente, porque otra cosa que no se sabe es que cada vez que en el Parlamento aprobamos el presupuesto, en la práctica, estamos discutiendo sobre el 15 por ciento del presupuesto, porque no podemos modificar los gastos corrientes. Incluso eso puede tener la información departamentalizada, quizás de modo que no se tenga la idea de que todo está en Lima, porque no es cierto.

Y, a la luz del artículo 284 del Anteproyecto de Reforma Constitucional, ¿cuál es el rol de Lima en la nueva estructura descentralizada?

Lo que hay que hacer es una estructura de gobierno regional a partir de la Municipalidad metropolitana, lo cual supone rediseñar las municipalidades distritales y la relación entre éstas y la Municipalidad metropolitana. Porque los distritos de Lima, en algunos casos, son más grandes que muchos departamentos, lo cual hace que sus municipalidades a veces estén mas lejos de su población, y al mismo tiempo necesiten más instrumentos de gestión de los que tienen. Sin embargo, la ciudad es una sola, yo no puedo tener dos normas de tránsito diferentes, una en el Rímac y otra en San Juan de Lurigancho, porque cruzo la calle y estoy en otro distrito. Entonces, hay que hacer una separación de competencias entre lo común y lo local, lo distrital. Eso debe llevar a un Concejo metropolitano formado por los alcaldes distritales.

De repente la figura del alcalde provincial hay que transformarla en una especie de gobernador de la ciudadanía. Donde, dicho sea de paso, no es posible que el Alcalde de Lima no tenga mando sobre la policía y los bomberos. Mesa Redonda es un papelón para el Perú. El grado de centralismo ha llegado a tal punto, que el Alcalde de Lima ha demostrado en la Comisión Permanente del Congreso, que tiene una enorme cantidad de oficios pidiendo hasta el día anterior de la desgracia, que le repongan a la policía. Y eso no se hace por Oficio, pero nadie puede tener la responsabilidad de mantener el orden urbano si no tiene a la policía al lado, la policía es el brazo de la ley.

Teniendo en cuenta que se encuentra en proceso de elaboración la nueva Ley General del Trabajo, ¿por qué no hubo un proceso concertado que coordine la regulación legal con la constitucional en la reforma laboral?

Bueno, lo va a haber. Nosotros estamos en pleno proceso de discusión, lo que ha habido hasta ahora es, básicamente, una invitación a mas de cien expertos de las diferentes profesiones que nos han ayudado a hacer este borrador. Pero esto se está discutiendo en todo el país, esto va a empezar a amenizarse en la Comisión de constitución a partir del mes de mayo, y hay todo el tiempo para aquellos que quieran empezar a discutirlo. Entonces, en esta propuesta hay cosas que no están, pero cuyo debate creo que tendremos que ir zanjando con búsqueda de acuerdos.

Les pongo un ejemplo que ha dado mucho debate: el artículo sobre la estabilidad laboral. Lo único que hace es reproducir el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos y sociales, que fue aprobado por el Perú en 1988 y ratificado por Resolución Legislativa en el año 1995, o sea después de la Constitución de 1993. Entonces, esto ya está vigente en la Constitución actual, porque los tratados en materia de Derechos Humanos tienen rango constitucional. Esto no dice nada nuevo y, sin embargo, ha causado escándalo. Dicen que esto es estabilidad absoluta, ¿dónde?, yo tengo una discrepancia sobre si alguna vez existió la estabilidad laboral absoluta en el Perú. Yo manejé una entidad privada, DESCO, entre 1973 y 1982, y yo he despedido, con procesos ante el Ministerio de Trabajo, tanto a personal auxiliar como a investigadores y profesionales, y nunca se me impidió, y no porque yo tuviera algún poder. Lo que había que tener presente era que debía existir causa justa establecida en la ley, y uno tenía que realizar el proceso correspondiente. Sin embargo, a eso se le dice estabilidad absoluta, algo así como "aunque ésta persona no trabaje, aunque ésta persona llegue tarde, aunque ésta persona viole las reglas de la fábrica", eso no es cierto.

En todo caso, lo que es cierto es que el mundo moderno se ha organizado contra eso. Es cierto que en Europa o en Estados Unidos no existe estabilidad laboral, pero no existe estabilidad en el empleo como elemento de ley, existe estabilidad en el empleo como elemento de sociedad. Primero, porque cada trabajador le cuesta bastante a la empresa y, por lo tanto, piensa dos veces antes de botarlo, porque es especializado. Y segundo, porque hay trabajo suficiente.

Esos no son problemas que va a resolver la Constitución. Por lo tanto, tampoco hay que hacer cuestión de Estado el asunto. Yo estoy seguro que si se sientan a conversar, sea en el Consejo Nacional del Trabajo o sea en cualquier otra instancia, trabajadores y empresarios van a encontrar una fórmula que ayude a mejorar. Pero no concuerdo con el Ministro de Trabajo en que la solución sea el seguro de desempleo. En mi opinión, el seguro de desempleo se basa fundamentalmente en que hay más empleo que desempleo, o más empleo que subempleo. Si no, no funciona; económicamente es imposible.

¿Y qué papel deberían jugar los sindicatos, actualmente tan disminuidos?

La voz de los sindicatos se mantiene, se expresa, es una voz hoy día más debilitada, pero también es cierto que es la proporción de la población más debilitada. Porque cuando, hoy día por ejemplo, no sólo en Lima sino en muchas partes del país, la mayoría no ha parado⁽¹⁾, no es solamente por una decisión política de parar o no parar, es porque el paro es una institución típica de una sociedad industrial de trabajadores asalariados. Pero resulta que ellos son la minoría en nuestro país. Y la mayor parte de los que pudieron parar, si no trabajan hoy día no comen hoy día. No tienen mecanismos estables, y muchísimos están en el campo del subempleo, y yo no sé qué signifique un paro en el campo del subempleo, puede significar hacer una marcha y tirar piedras, pero no lo que es el paro en un sentido estricto. Evidentemente, estamos hablando de instituciones que corresponden a sociedades diferentes a lo que hoy es el Perú.

Finalmente, ¿confía usted en que, una vez aprobadas estas reformas, sea esta Constitución respetada e internalizada por el actual gobierno, los posteriores y los ciudadanos en general?

Quizás mi apuesta tendría que indicar más bien que tengo esperanza de que eso ocurra, y que para que esa esperanza se convierta en seguridad tenemos que hacer varias cosas, entre ellas asegurar que esto tenga un alto consenso dentro del Congreso y fuera del Congreso, porque si ese es el punto de partida, va a ser tratada de distinta manera que otras Constituciones.

Pero no sólo basta con eso, si nosotros no rompemos la idea de que en el Perú es posible hacer una democracia antipartidos o una democracia sin partidos, o de que democracia es la suma atomizada de la población. Cuando hablo de partidos, yo no hablo de este partido o de ese partido, hablo de cualquier partido, pero hablo de entidades que se organizan más allá del corto plazo para actuar juntos mirando en una misma dirección. Estoy hablando de entidades de participación política responsable que respetan las reglas democráticas. Si eso no concluye, la democracia siempre va a ser fácil, siempre va a ser o una democracia delegativa, que se basa fundamentalmente en el carisma de un líder, que es una cosa que sube y que baja y que puede desaparecer en un momento.

Si no entendemos que esa dimensión institucional es tan importante como el Parlamento o como el Poder Judicial, es decir que aunque no sea Estado es mucho más importante que el Estado. Si no entendemos que hay que apostar a una lógica de ciudadanía expresada de esa manera, lamentablemente la democracia seguirá siendo una quimera, o algo incompleto, o algo que permanentemente estaremos cambiando; y, como a lo largo del siglo veinte ha ocurrido, no nos va a permitir una visión de desarrollo, una continuidad de desarrollo.

Hoy es muy claro que, sobre todo para países como el nuestro, para países que necesitan avanzar mucho para ponerse a la altura de los que están mejor en el mundo, las continuidades son importantes. Y las continuidades suponen procesos que no estén todos los días refutando, no sólo la Constitución, sino el Estado mismo. 卅

(1) La entrevista se realizó el día 14 de mayo de 2002, fecha en la cual se convocó a un Paro Nacional.