

Perú. Reforma Constitucional Regresiva

Ximena de la Barra - Ricardo Dello Buono

Los sucesos de las últimas décadas en Perú han seguido un camino torcido a partir del cambio constitucional que comenzó en el período del Gobierno Militar de 1968-75. Al contrario de la mayoría de los gobiernos militares, el Ejército Peruano bajo la dirección del General Juan Francisco Velasco Alvarado tenía una orientación fuertemente nacionalista, populista y antioligárquica, que condujo a importantes reformas sociales. Al tomar el poder en 1968, se suspendió la Constitución de 1933, se disolvieron las dos cámaras del Congreso y se gobernó con una Junta Militar integrada por el propio Velasco y por los comandantes de cada una de las fuerzas armadas. Se avocaron a nacionalizar la industria del petróleo, incluyendo a las subsidiarias transnacionales de Estados Unidos. Ante la hostilidad estadounidense rápidamente establecieron relaciones militares y comerciales con el Bloque Soviético. En solo unos años, el gobierno militar logró la destrucción de la oligarquía terrateniente a través de las expropiaciones de sus tierras y de la formación de cooperativas rurales lo que empoderó significativamente a los campesinos.

Al desarrollar una forma centralizada de capitalismo de Estado cuyo motor principal fueron las inversiones en el sector público, el gobierno logró una expansión considerable de la infraestructura física y social del país. Al ejercer control sobre el sector minero, el Estado peruano fue capaz por vez primera de dirigir su economía. En ese momento, Velasco previó una rápida expansión de la participación popular a través de un tipo de red corporativa de movilización social basada en organizaciones localizadas en los centros de trabajo y las comunidades, que encauzarían las demandas populares al Estado.

Mientras el gobierno de Velasco estimulaba las demandas ciudadanas de participación, la red diseñada por el Estado demostró ser ineficaz en encauzar las demandas sociales debido a la ausencia de partidos políticos o de organizaciones de masas autónomas. Ello llevó a crecientes protestas sociales, las que se radicalizaron en la medida en que el Estado perdía el control sobre la movilización que había promovido. (Mauceri, 1995). Los sectores populares perdieron rápidamente la esperanza en la burocracia estatal y se unieron a los partidos políticos izquierdistas emergentes y a otros movimientos sociales que denunciaban al sistema. Tal descontento social coincidió con una crisis económica alimentada por la disminución de los precios de las exportaciones básicas y una deuda externa que se incrementaba rápidamente. Estos factores lograrían debilitar al gobierno de Velasco, y

el mismo caería muy enfermo durante el proceso. En 1975, los conflictos internos dentro del ejército culminaron con un incruento golpe que lo enviaron a retiro.



La nueva Junta rompió con el modelo de Velasco y comenzó a cambiar su curso al invertir completamente la estrategia de desarrollo. Tendiendo hacia una generalizada liberalización de la economía, el Estado recortó el gasto público, redujo los aranceles proteccionistas y sus intervenciones en la economía. El Gobierno Militar anunció que serviría de régimen transitorio en tanto Perú retornara a un gobierno civil en 1980, después de instaurar una nueva constitución. Entretanto, se rodeó de un nuevo grupo de asesores quienes negociaron créditos con la banca extranjera y las agencias financieras internacionales para enfrentar la enorme deuda externa. Esto equivalió a aceptar términos, que incluían estrictas medidas de austeridad y la supervisión de la política económica por parte de prestamistas extranjeros primero y poco después del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Mauceri, 1995). El resultado fue la aplicación de políticas cada vez más ortodoxas que anticiparon la instalación del neoliberalismo.

A mediados de 1978, con un telón de fondo de creciente protesta popular impulsada por sindicatos, partidos políticos izquierdistas y una insurrección armada de inspiración maoísta que estalló en algunas de las áreas más pobres del país, se eligió una Asamblea Constituyente. La Constitución de 1979 entró en vigencia un año después, allanando el camino para las elecciones de 1980, que pusieron fin al Gobierno Militar, resultando reelegido Fernando Belaúnde, quien había sido de-

puesto por Velasco una docena de años antes. La Constitución de 1979 declaró un período presidencial de cinco años, sin reelección, y reestableció las dos cámaras del Poder Legislativo. Como efecto práctico fortaleció el papel de los gobiernos municipales y les otorgó atribuciones importantes para el desarrollo, comenzando así un modelo de pugnas locales con el Estado Central sobre el control de los recursos, que se mantiene desde entonces.

Alan García y su partido político, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) triunfó en 1985, por sobre una coalición de la izquierda que sirvió como aviso de las exigencias de un cambio ante la política de austeridad. García intentó reformular una agenda populista que pudiera enfrentar la profunda crisis económica y la creciente protesta social. Su administración anunció que Perú no dedicaría más de un 10 por ciento de sus ingresos anuales por exportaciones al pago de la gran deuda externa, una política que como era de esperar encontró la hostilidad universal por parte de la comunidad financiera internacional y los prestamistas multilaterales. De esta forma, le fue casi imposible asegurar créditos frescos, y se debilitó la capacidad del Estado para abordar la creciente crisis por medio del indispensable gasto social. A pesar de la nacionalización de los bancos peruanos en 1987, el Estado no logró controlar la economía, en tanto los déficits crecientes dispararon la inflación que alcanzó niveles inauditos, amenazando con la inminente quiebra económica. La legitimidad estatal se debilitó aún más por los informes generalizados sobre corrupción en la administración, acusaciones que incluyeron al propio García.

Las elecciones de 1990 tuvieron lugar en medio de condiciones de considerable incertidumbre económica. La candidatura de Mario Vargas Llosa se basó en una plataforma neoliberal, clamando por la necesidad de un "tratamiento de shock" en la economía y buscando alianzas con partidos políticos conservadores opuestos al APRA de García. Esto impulsó a las masas a apoyar al desconocido candidato Alberto Fujimori, quien hizo campaña con una plataforma populista, al estilo de Alan García, pero enfatizando en la necesidad de eliminar la corrupción que se había vuelto endémica en su administración. Con la izquierda fragmentada por diferencias sectarias y el desencanto extendido hacia el sistema político, Fujimori fue elegido por un amplio margen.

Pronto estuvo claro que Fujimori era un populista, con una fuerte preferencia por el autoritarismo. Rápidamente armó una coalición entre la oligarquía, los poderes financieros externos y el ejército que le ayudarían a restaurar el poder del Estado Central y enfrentar lo que era para entonces una masiva insurrección guerrillera bajo la dirección de Sendero Luminoso. La orientación del Estado Peruano cambió rápida y decididamente hacia el neoliberalismo y el autoritarismo cuando Fujimori, a finales de 1991, utilizando sus atribuciones ejecu-

tivas promulgó una serie de decretos leyes que dismantelaban el papel del Estado en los servicios sociales, concedían mayor flexibilidad a las Fuerzas Armadas para combatir la insurrección guerrillera, y establecía restricciones a los medios de comunicación. El Congreso Peruano, que permanecía dominado por los partidos políticos tradicionales, endureció su resistencia y empezó a revocar los decretos presidenciales. Fujimori se movió rápidamente y llevó a cabo un "auto golpe" con pleno apoyo del Ejército y clausuró el Congreso Peruano.

Las medidas autoritarias fueron justificadas con acusaciones de corrupción en el Congreso y la necesidad de medidas de emergencia para enfrentar la crisis económica y de seguridad. Declaró que se necesitaba una nueva Asamblea Constituyente para dismantelar las estructuras obsoletas contenidas en la Constitución de 1979. La nueva Constitución de 1993, centralizó el poder en la Oficina de la Presidencia. El presidente "personifica a la nación" según el Artículo 10 y de esa forma fue eficazmente colocado por encima de la ley y sobre cualquier otro órgano estatal, incluso sobre la propia Constitución (Dammert, 2003: 78). Las competencias fiscales de los gobiernos locales quedaron deliberadamente ambiguas, dejando al país entero en una situación de colaboración desesperada con el clientelismo político. A pesar de que se creó un virtual estado policiaco, los actos de corrupción estatal inauditos y el fraude electoral derrumbarían al régimen en el año 2000.