

XIV

LA REFORMA DEL ESTADO EN PERÚ*

Alcance del término

Los vientos liberales que con diverso signo atraviesan nuestro continente desde hace más de tres lustros, han justificado la adopción de diversas medidas, que han replanteado el papel del Estado en el mundo económico-social. Se trata de un nuevo enfoque sobre lo que el Estado debe hacer o no hacer. En cierto sentido, hemos vuelto a la polémica de fines del siglo XIX —si bien es cierto que con diverso acento y matiz— sobre el papel del Estado. Si debía limitarse a ser un guardián nocturno, como quería Kant, o si por el contrario, deberá ser el promotor del orden, el rector o el actor preponderante. La disputa, como se sabe, quedó zanjada a fines de la Primera Guerra Mundial, con la tímida aparición del llamado constitucionalismo social (palpable en nuestra América en la Constitución mexicana de 1917, y en Europa en la Carta de Weimar de 1919), que luego plasmó en lo que se llamó Estado asistencial, Estado benefactor o Estado de bienestar.

A fines de la década del setenta, al influjo de diversos pensadores (políticos y economistas), se inició una vuelta al liberalismo de antaño, con nuevos bríos, que se materializa, para efectos prácticos, en 1979 con la llegada de los conservadores ingleses al poder, en giro gigantesco que impulsó la figura descollante de Margaret Thatcher. Desde entonces, se

* Ponencia presentada en el “Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado”, organizado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México, 29 de enero al 2 de febrero de 1996). Publicado en: *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996; y en Varios autores, *La Constitución de 1993, Lima, Comisión Andina de Juristas*, 1996. t. III.

inició un lento avance liberal que por pura casualidad coincidió con la crisis de la URSS, de carácter interno, que ocasionó la caída del muro de Berlín en 1989, y el posterior derrumbe de la otrora poderosa URSS, en 1991. Igual suerte corrieron, más o menos por la misma época, las llamadas democracias populares del Este, que con variantes han seguido la misma senda, sin dejar de advertir que, como en todo, no han faltado voces que reclamaban los beneficios del pasado (como se ha visto en la ex-República Democrática Alemana, luego de su reunificación con la Alemania Federal).

Lo sucedido desde un punto de vista político (y no como análisis económico, aun cuando al final en este campo incidirá el cambio), es que el Estado ha modificado su ámbito de acción. Es decir, el Estado ha limitado enormemente su capacidad de actuar, y se ha propuesto hacerlo cada vez menos, alimentado, como indicaba, de una filosofía liberal que coloca en lugar secundario el componente social nacido en nuestro siglo. Esto significa que el Estado sigue siendo el mismo, pero con un papel sumamente disminuido. Al Estado máximo ha sucedido un Estado mínimo. Por cierto, en este mínimo hay variantes, pues la abstención total no existe. El mercado como regulador único de la economía y como variable autónoma y no dependiente es algo que sólo existe en los laboratorios. En la práctica, el mercado es relativamente libre y depende de una serie de factores que escapan a su control. Por tanto, el no-Estado es algo impensable. Lo que ha sucedido es que el Estado ha reducido el papel protagónico que, con diversas modalidades, desempeñó durante décadas en las democracias occidentales.¹

Sin embargo, este achicamiento del Estado no siempre obedece a un convencimiento teórico o doctrinario de alto nivel de sofisticación. Lo que ha impulsado este giro de ciento ochenta grados es la globalización de la economía y, en consecuencia, la globalización de la crisis. En otras palabras, el exceso de subsidios, compromisos y prebendas ha terminado por crear una gruesa brecha fiscal que ha arruinado al Estado y lo hace arrastrar grandes pérdidas, como se ve incluso en los llamados países del primer mundo, agravado por el hecho de que esta situación no tenía solución y menos paliativo alguno. Así de puro pragmatismo se llegó a lo opuesto, es decir, a la negación de lo anterior, como única

¹ Cfr. Kaplan, Marcos (coord.), *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, 1994.

forma de salir del atolladero. El Estado actuó como un asalariado cualquiera: ajustarse a un sueldo y no excederse en sus gastos.

También es cierto que esta vuelta a la abstención, está motivada por haber sido exagerado el papel del Estado. No sólo se gastó mucho, sino sobre todo se gastó más de lo que había y en cosas que no eran necesarias. El modelo funcionó durante algún tiempo, pero lamentablemente se infló demasiado y en consecuencia explotó. Al final, no había más remedio que poner coto a los excesos y ordenar la economía.

Todo esto es lo que ha dado en llamarse “reforma del Estado”. Y en términos generales, es un rótulo que permite identificar la materia en cuestión. Pero en rigor, el Estado moderno, que es el propio de nuestra época, no ha cambiado. No ha sido reformado, ya que desde el punto de vista institucional todo sigue igual, aunque con cuestionamientos. Es decir, existen parlamentos, defensor del pueblo, ministerio público, poder ejecutivo, tribunales constitucionales o cortes supremas con facultades similares, etcétera. Aun más, no han sido negados los derechos económicos-sociales, aunque su número ha sido sensiblemente podado para limitar su extensión, y además, se ha condicionado su aplicación a las posibilidades del mercado y del presupuesto. Por tanto, una reforma del Estado en serio, significará un cambio significativo en el área política, económica, social, administrativa, jurídica, etcétera, que en realidad no ha sucedido. Por tanto, en sentido estricto, entiendo que no cabe hablar de reforma del Estado, sin en todo caso de una reforma económica del Estado, o mejor aún, de una reforma de los límites de la acción del Estado en la esfera económica.

Esto se comprueba cuando vemos que los Estados que han entrado en este proceso de reforma, se han centrado en dos puntos:

- a) La desregulación del mercado, lo que incluye la libre competencia garantizada, y
- b) La desestatización, o sea, privatizar la actividad empresarial del Estado e incluso dar en concesión los servicios públicos, como agua, luz, correo, etcétera.²

Antecedentes en Perú

Para los fines que nos interesa, hay que destacar que la función del Estado en el Perú empieza a ser significativo apenas en la década de los

² Cfr. Dromi, Roberto, *Reforma del Estado y privatizaciones*, Buenos Aires, 1991, 3 vols.

treinta. Es cierto que el constitucionalismo social entre nosotros se inicia en 1920, con la Constitución promulgada ese año (que por vez primera incluyó las llamadas “garantías sociales”, algunas de las cuales se originaban en la legislación de principios de siglo, como la protección en el trabajo), pero durante el régimen de Leguía, que empieza en 1919 y concluye abruptamente en 1930, no sucede nada especial en esta materia, pues es un Estado pequeño el que se administra y además fuertemente centralizado y con cierto sentido escénico. Pero el *crack* de la bolsa de Nueva York en 1929, repercutió en todas las economías latinoamericanas, sobre todo a partir de 1930. Y esto precipitó la caída de diversos gobiernos dictatoriales en toda nuestra convulsa área. Luego, en 1933, llega al poder el general Benavides, en cuyo largo periodo que culmina en 1939, se ponen las bases de lo que será el Estado benefactor en el Perú, significado de manera especial en la creación del Seguro Social y en diversas obras de asistencia social (barrios obreros, etcétera). A partir de entonces, la estructura económica del país variará paulatinamente (de un modelo agro-minero exportador a un modelo industrial sustitutivo de importaciones al filo de los sesenta). Pero el Estado benefactor no dejará de crecer, al ritmo de la creciente masificación, del proceso de urbanización, de luchas políticas y presiones sindicales.

De 1933 a 1968 se da un periodo ascendente, en el cual asistimos a la creación de bancos de fomento con préstamos blandos destinados a subsidiar a sectores poco protegidos (como el agrario); de empresas estatales, de la existencia de diversos regímenes promocionales según las zonas del país; regímenes diversos en materia de importación y además prohibición, total o parcial, de productos terminados, etcétera. Una aceleración comienza en 1962 con la llegada al poder de una junta militar desarrollista, que por un lado crea el Instituto Nacional de Planificación, y por otro, pone las bases de la reforma agraria, con el ánimo de modernizar al país. En la misma línea debe considerarse el gobierno de la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana (AP-DC) que lidera Fernando Belaunde Terry (1963-1968). Este primer periodo (1933-1968), puede denominarse como *asistencialismo atenuado*.

A partir de 1968 las cosas cambian. Se instala en el poder una junta militar que va a gobernar durante doce años (1968-1980), y va a enarbolar un plan de desarrollo integral que tiene como objetivo establecer una rectoría del Estado casi absoluta. El objetivo fundamental que tie-

nen los militares es crear un Estado fuerte, decisivo, que en la práctica controle todo el aparato productivo. El Estado se hizo presente en la educación (en todos sus niveles), en la banca (redujo sustancialmente la presencia del sector privado), en el campo (controlándolo directa o indirectamente a través de cooperativas o empresas autogestionarias); en la industria (con regímenes especiales, créditos e insumos; sin contar la fuerte área de industrias llamadas estratégicas, como petróleo, minería, etcétera, que asumió directamente el Estado mediante expropiaciones); en el comercio (por el control de precios y la prohibición de importaciones), etcétera. Todo el aparato del Estado cambió y toda actividad dependía en última instancia del Estado. Se creó incluso un insólito Ministerio de Alimentación, que cuidaba que las comidas que se expendían en los centros de abastos o se importasen, lo fuesen en condiciones adecuadas. De un Estado asistencialista forjado lentamente desde 1933, pasamos a un Estado gestor que hacía todo o casi todo. Y esto sin contar el clima político difícil que se vivió (agudizado por el control y manejo directo de los medios de expresión) y por cierto cariz socializante de ciertas medidas, que no obstante no llegó a ahogar al sector privado. Pero todo esto tuvo su costo. En 1968, cuando los militares llegaron al poder, existían 12 empresas públicas, 6 bancos estatales y una deuda externa de 800 millones de dólares. Cuando dejan el poder en 1980, hay casi 200 empresas públicas (el número exacto nunca se supo) y más de 11,000 millones de dólares de deuda externa.

No obstante, el experimento militar pudo o supo resistir la crisis y entregarla debidamente embalada al gobierno que lo sucedió. Contribuyó además a modernizar a Perú, si bien el éxito no siempre acompañó a las reformas emprendidas.

1979: una inflexión normativa

En 1977, como fruto de un entendimiento entre el gobierno militar y la oposición, se convocó a una Asamblea Constituyente para dictar una nueva Constitución, que sería el preludio de elecciones generales, programadas para 1980. En realidad, la oposición no deseaba hacer una nueva Constitución, pues le parecía que la Constitución de 1933, entonces vigente, sólo necesitaba algunas reformas. Y porque adicionalmente, no sólo no estaban dadas las condiciones para hacerlo, sino que eso

era distraerse del problema de fondo, que era el retorno a la democracia. El debate fue tenso y el partido Acción Popular, liderado por Fernando Belaunde Terry y que entonces representaba un porcentaje apreciable de votos (según cálculos estimados), se abstuvo de participar en la contienda. Uno de sus líderes llegó incluso a calificar a la futura Asamblea Constituyente como un juego de bastardos, ya que la asamblea estaba originada —según decía— en una bastardía mayor. Pero en fin, haciendo de la necesidad virtud, y con la sola excepción de Acción Popular, los partidos de izquierda, derecha y centro, aceptaron el reto. La Asamblea Constituyente, presidida por Haya de la Torre, se instaló solemnemente el 28 de julio de 1978 y estuvo en funciones un año. Clausuró sus sesiones en julio de 1979.

La tarea era, sin embargo, delicada por varias razones. En primer lugar, el gobierno militar había exigido la dación de una nueva Constitución, en la cual no todos estaban de acuerdo. Aún más, desde un punto de vista técnico, tan factible era hacer una nueva Constitución como reformar la vieja. Por otro lado, los militares querían que los cambios estructurales básicos quedasen consagrados en la nueva Constitución, con lo cual, en cierto sentido, condicionaban la futura normatividad. Y finalmente, el ambiente en el que se debatía no era del todo favorable, ya que coexistían con un gobierno de facto, de por sí autoritario, y los principales medios de difusión (prensa, radio y televisión) estaban tomados por el gobierno, y en principio se carecía de libertad informativa.

Ahora bien, ¿cómo reaccionó la Asamblea Constituyente? Antes que nada, tomó conciencia de la realidad que tenía ante sí, de la que los rodeaba y del hecho de que ninguna de las fuerzas políticas ahí reunidas tenía el 51% de los votos como para imponer su opinión en determinadas materias. De esta suerte, lo que sucedió y la forma como se afrontaron estos problemas, fue lo siguiente:

- a) Si bien en principio los partidos políticos no estaban muy convencidos de dar una nueva Constitución, cuando se instalaron y empezaron los debates (con la concurrencia de invitados especiales y el auxilio de asesores y de textos y lecturas especializadas), se hallaron con la sorpresa que el constitucionalismo había cambiado a partir de 1945 en forma sustantiva, y que la carta de 1933 era realmente muy antigua y aún más, reproducía los esquemas

de 1920 y 1860. Por tanto, se animaron a hacer una nueva Constitución, de arriba abajo, no porque fuese necesaria, sino por cuanto estimaron que existiendo la oportunidad para hacerla, no era dable desperdiciarla. El tiempo luego demostró que durante doce años (1980-1992), ninguna de las fuerzas políticas en el poder cuestionó la Constitución de 1979 en ningún punto de fondo; lo cual confirma su bondad y el acierto de sus principales lineamientos.

- b) El segundo punto que afrontó la Asamblea Constituyente, era cómo manejar la exigencia del gobierno militar de incorporar las reformas estructurales efectuadas en los últimos años, cuando no creían en muchas de ellas. Peor aún, cuando la Asamblea tenía un 33% de votación comunista y filo o criptomarxista que defendería tales cambios a rajatabla. Pues bien, lo que sucedió es que en este punto se pusieron de acuerdo el Apra y el Partido Popular Cristiano (que sumaban el 60% de los votos), para crear un capítulo económico que recogiese algunas de las reformas militares, conjuntamente con limitaciones, recortes, matizaciones y otras innovaciones liberales. Así las cosas, la izquierda se negó a firmar la Constitución, y el gobierno militar la observó y se negó a aplicarla. Clara muestra que no satisfizo ni a uno ni a otro.
- c) En cuanto al ambiente existente, si bien fue tenso, los militares respetaron a la Asamblea y no intervinieron en sus debates ni menos hicieron imposiciones. El único capítulo en el cual hubo mutuas concesiones y diálogo concertado entre el gobierno militar y la comisión *ad hoc* de la Asamblea, fue en el título referido a las fuerzas armadas, lo cual, por cierto, es explicable. En el otro extremo, si bien la prensa, la radio y la televisión de alcance nacional estaban en manos del gobierno, éste habilitó espacios muy amplios en cada uno de ellos, en donde se dio un gran debate público sobre todos los temas constitucionales. Además, se negoció el retorno de los diarios a sus dueños, lo cual fue impedido por determinados resquicios institucionales de última hora, pero en general los medios tuvieron una actitud plural y abierta. A esto se añade el hecho de que circulaban libremente y a nivel nacional, las publicaciones no diarias, o sea, semanarios, quincenarios y mensuarios, que batieron récords de venta y ejercieron gran in-

fluencia (*Caretas, Oiga, Opinión Libre, El tiempo*, etcétera) En síntesis, nunca antes se había dado en el país un debate tan amplio, tan plural y sobre todo, tan libre en materias constitucionales.

La Constitución de 1979 fue armada siguiendo en sus grandes lineamientos las grandes creaciones del constitucionalismo europeo contemporáneo, e incorporó un capítulo especial dedicado a la constitución económica. En él, se consagraron algunas conquistas que tenían una explicación histórica (como la reforma agraria), se inflaron en forma excesiva algunos derechos de difícil cumplimiento (frente a la gran revolución de las expectativas), y consagró una economía social de mercado, que por un lado permitía el libre juego del mercado, pero por otro, facultaba la intervención del Estado en muchos campos. En cierto sentido, podría decirse que su capítulo económico fue socialdemócrata, pero con la virtud de ser, en lo fundamental, un texto ambiguo, que permitía no sólo muchas lecturas, sino conductas económicas distintas y hasta contradictorias. Todo esto, por cierto, fue fruto de la época y bien podría haberse podado sin ningún problema, pues en la práctica permitió una política conservadora (1980-1985), otra populista desenfadada (1985-1990) y otra neo-liberal (1990-1993).

Los dilemas de la crisis: 1980-1990

Cuando los militares dejan el poder, se inicia un reordenamiento legal, acorde con la nueva Constitución del Estado. Lo primero que se intenta es redimensionar el Estado, liberar precios, abrir el mercado y reducir empresas públicas. Todo esto, por cierto, utilizando como soporte ciertos principios constitucionales que así lo permitían, como ya se indicó. Pero lamentablemente el gobierno se encontró con una férrea oposición en las cámaras, representada por fuerzas de izquierda y el Apra, que mantenía sus banderas populistas. Esta oposición no impidió los primeros pasos hacia el sinceramiento de la economía, pero esto duró tan sólo hasta diciembre de 1982, cuando termina sus labores el gabinete presidido por Manuel Ulloa. El gobierno, por razones que se desconocen, no quiso dar esta batalla, no obstante que la hubiera ganado, pues contaba con una mayoría parlamentaria. Pero a partir de 1983 no se hizo nada o en todo caso, muy poco. Se mantuvo el *statu quo* con al-

gunas mejoras, pero nada más. Tampoco se hizo un esfuerzo para frenar la inflación, si bien es cierto que el periodo 1980-1985 terminó con una inflación anual del 63%, inusual hasta entonces, pero manejable.

Lo que vino después fue el detonante. El Apra llegó al poder con Alan García Pérez (1985-1990) y empezó a utilizar la parte liberal de la Constitución, mediante la concertación con las fuerzas productivas (los famosos doce apóstoles) hasta que por intemperancias de su líder, rompió con ellos y decretó la nacionalización de la banca en julio de 1987, causando un verdadero quiebre en el sistema (si bien es cierto que México lo había hecho en 1982 y poco después lo haría Francia). Esta nacionalización de la banca era formalmente constitucional (ya que la Constitución económica, dentro de su ambigüedad, la permitía), pero decididamente era una medida no sólo a contracorriente, sino con efectos contraproducentes. Por primera vez, gracias a Mario Vargas Llosa, empezaron a difundirse en Perú las nuevas ideas liberales que se consagrarían más tarde. A raíz de este mal paso, el Apra en el poder actuó en forma totalmente errática, con un populismo exacerbado, que hacía del Estado un padre cariñoso y regalón, creando toda clase de controles, subsidios y gastos sin control. Como si fuera poco, descuidó la seguridad interna, dejando que avanzase el terrorismo ante el repliegue de las fuerzas del orden (en especial Sendero Luminoso, inflado por la propaganda, pero muy frágil en su estructura e ideología, como los hechos posteriores lo demostraron). Y todo esto culminó en 1990, con una inflación de 7600%. Perú parecía un país derrotado de la entreguerra europea.

A fines de la década del 80, el cansancio de la población con respecto a los partidos políticos se hacía notar, ya que no habían logrado enrumbar al país, en pleno retorno democrático. Y esto asomó en 1989, cuando Ricardo Belmont, un animador de televisión proveniente del mundo empresarial y sin ideario conocido, accede a la Alcaldía de Lima, la más importante del país. En 1990 se presentan muchos candidatos, pero dos van a tener gran protagonismo: por un lado, Mario Vargas Llosa y por otro, Alberto Fujimori, ambos marginales de la política, aun cuando a la larga los políticos terminarían apoyándolos.

Lo importante del caso es que en la campaña electoral, Vargas Llosa se presentó como un liberal y Fujimori como un socialdemócrata, con tendencias populistas. Ofreció todo lo que después no cumplió. Vargas

Llosa ofreció achicar al Estado. Fujimori reforzarlo y hacerlo aún más grande y dadivoso. Y sin embargo, éste triunfó y no aquél. ¿A qué se debió esto? Lo más probable es que haya sido por la manera tan especial como Vargas Llosa condujo su candidatura, que hasta enero de 1990 se consideraba imbatible de acuerdo a todas las encuestas, y tan sólo dos meses después, en la primera vuelta, sólo alcanzaba el 27% de la votación. Pero esto es algo que escapa al propósito de estas líneas.³

El liberalismo en escena

Es difícil decir cuándo entra el liberalismo moderno en nuestra política. Según algunos, ello ocurre en la década del 50 con las ideas divulgadas por Pedro Beltrán, director de *La Prensa*, diario a través del cual no sólo formó una brillante pléyade de periodistas, sino también un foro de difusión de ideas, muchas de ellas de orden asistencial (promovió las mutuales de vivienda y fundó la primera de ellas y durante mucho tiempo la más importante: Mutual Perú). El mismo Beltrán tuvo más tarde destacada actuación pública, pues fue ministro de Hacienda en el bienio 1958-1959. También podría citarse el simposio que Hernando de Soto montó en 1979, que contó con la presencia en Lima del mismo von Hayek⁴ y en las ideas que más tarde divulgó ampliamente en un libro con publicidad desmedida (*El otro sendero*, Lima, 1986, *vademécum* interesante, pero ligero y carente de rigor científico). En realidad, el que asume a plenitud y en forma articulada este compromiso con el liberalismo es Vargas Llosa, primero en artículos periodísticos desde fines de la década del 70, y luego en la acción pública desde 1987, con la fuerza y la convicción del converso. Es a raíz de la estatización de la banca, que Vargas Llosa salta a la palestra política y obtiene un éxito resonante y paraliza o hace impracticable la nacionalización decretada. Esto lo catapultó al más alto nivel y lo llevó a recorrer el país palmo a palmo, vendiendo el ideario liberal en todos los rincones habitables, acompañado de una reiterada divulgación de sus escritos. Aun cuando Vargas Llosa no logró alcanzar la mayoría en una segunda vuelta, es indudable

³ Cfr. Vargas Llosa, Mario, *El pez en el agua*, Bogotá, 1993.

⁴ Varios autores, *Democracia y economía de mercado*, Lima, 1981.

que dejó una impronta muy marcada en la opinión pública, y que a la larga posibilitó lo que vino después.⁵

Pero lo que hay que destacar es que el liberalismo en Perú, por lo menos en el siglo veinte (cuando aparece en los años cincuenta), es obra de diversas personas con sus propios méritos y sus respectivas va-lías personales, pero no es factura de ningún pensador político, es decir, de alguien que provenga de rigurosas canteras académicas, que articule un discurso orgánico con fundamentos sólidos. El que más se acerca a esta posición es, sin lugar a dudas, Mario Vargas Llosa, no sólo por ser un escritor de reconocido talento literario, con sólida formación univer-sitaria, sino por cuanto es hombre de lecturas modernas. Sin embargo, en materia política es en lo fundamental un divulgador y su excelente prosa quedará como eso, es decir, como una referencia, mas no como un cuerpo de doctrina. Falta aún en Perú el teórico del liberalismo mo-derno, que sí se da en otros países.

Volviendo a Fujimori, como ya hemos señalado, éste no sólo difun-dió un mensaje populista y paternalista en su campaña electoral, sino que ofreció mantener el Estado tal cual, así como seguir con la política de subsidios. En otras palabras, continuar con un Estado deficitario. Y en esto contó con el apoyo de los grupos de izquierda y del Apra. Y con esas ideas se impuso en la contienda electoral.

Cuando, en junio de 1990, Fujimori supo que era el próximo presi-dente de Perú, se puso a pensar cómo haría para gobernar a un país de tantas tendencias centrífugas. Lo primero que hizo fue rodearse de ase-sores políticos y económicos, y luego programó un viaje al extranjero, fundamentalmente a los Estados Unidos y a Europa. Ingeniero de pro-fesión, vinculado sobre todo al campo y a las matemáticas, no tenía no-ciones de historia, ni de política, ni de economía. A decir verdad, ni si-quiera soñó con ser presidente y casi no conocía el país. En realidad, no tenía noción de la cosa pública y menos aún lo que es un programa de gobierno. En su campaña casi no habló y se limitó a *slogans* como “cambiar ahora” o imponer “tecnología y trabajo”. Pero cuando viajó a los Estados Unidos, apoyado por Javier Pérez de Cuéllar, entonces Se-cretario General de las Naciones Unidas (que lo conectó con el mundo

⁵ Cfr. *Acción para el cambio*, exposición del candidato presidencial Mario Vargas Llosa en la XXVII Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE, Lima, diciembre de 1989.

financiero), fue asesorado por éste en forma diferente. Pérez de Cuéllar le expuso que el mundo iba por otro rumbo, que había que reconciliarse con la comunidad internacional, desarticular al Estado gigante, e imponer otros derroteros a la política nacional. En esto lo apoyó también Hernando de Soto, con buenos contactos en el exterior, sobre todo desde las fundaciones o centros que lo financiaban. Fujimori, que demostró desde entonces ser muy pragmático y con gran intuición para lo político, hizo suyo el mensaje y lo asimiló sin dificultad. No sólo no tenía que hacer ningún ajuste teórico (pues carecía de toda concepción política), sino que el argumento de los hechos lo convenció de inmediato. Su posterior viaje de observación a los países europeos y al Japón, lo terminó de convencer. De retorno a Lima y antes de asumir el poder el 28 de julio de 1990, ya sabía lo que quería. Despachó o licenció a los que lo rodeaban con las ideas que le dieron el triunfo electoral y se acomodó rápidamente a la situación. El liberalismo se impondría en su gobierno.

El inicio de las reformas

Cuando Fujimori accede al poder en julio de 1990, se encuentra con una situación única bajo la carta de 1979: no cuenta con mayoría parlamentaria; no llega, como promedio, al 22% de votos en ambas Cámaras, si bien es cierto, que las mayorías tampoco le son hostiles (a tal extremo que eligen como sus presidentes a quienes pertenecen al partido de Fujimori). El 8 de agosto se da un gran *shock* en la economía, que frena de un golpe la inflación y crea un malestar generalizado, ocasionando cierre de locales y una recesión aguda. De inmediato empieza un plan de reforma tributaria, financiera, empresarial, etcétera. Se le alcanzan todos los proyectos preparados por el equipo asesor de Vargas Llosa para implementar el liberalismo moderno en el país, pero se cuida de aplicarlo libremente. La gente que lo rodea es otra y desconfía de las instituciones, pues todas ellas le fueron hostiles durante su campaña (desde la Iglesia católica hasta el Poder Judicial y los grupos empresariales). Ataca la institucionalidad, en el fondo para defenderse y sacar provecho de estar en minoría. No se siente cómodo, pues desea poderes más amplios, pero con una minoría parlamentaria no los puede obtener.

Pero el parlamento, en el cual Fujimori no tiene mayoría, no desea pelear con él. Aún más, se muestra en todo momento conciliador, y dispuesto a hacer concesiones. Por fin, el 14 de junio de 1991, queda sancionada la ley 25327, mediante la cual el Congreso otorga facultades delegadas al Poder Ejecutivo, por el plazo de 150 días, para que mediante decretos legislativos legisle sobre pacificación nacional, fomento del empleo y de la inversión privada. Se incluyó en la agenda lo relacionado con la reforma de la administración pública y la actividad empresarial del Estado. Dentro de este amplio marco, el gobierno dictó más de 100 decretos-legislativos que cubrían todo el espectro nacional, en especial, el relacionado con la actividad económica y administrativa del país. A guisa de ejemplo, señalemos los temas de algunos de los referidos decretos:

Libertad de rutas del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros (Decreto Legislativo núm. 640).

Libertad de rutas y permisos de operaciones en el transporte marítimo internacional para las empresas navieras nacionales (Decreto Legislativo núm. 644).

Modernización y privatización de Minero Perú S.A., Centromín Perú S.A. y Hierro Perú S.A. (Decreto Legislativo núm. 647).

Inversión privada en Aero Perú S.A. (Decreto Legislativo núm. 648).

Inversiones privadas en las Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad (Decreto Legislativo núm. 649).

Compensación por tiempo de servicios (Decreto Legislativo núm. 650).

Libre competencia en las tarifas del servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros (Decreto Legislativo núm. 651).

Promoción de las inversiones en el Sector Agrario (Decreto Legislativo núm. 653).

Inversión privada en el Sector Hidrocarburos (Decreto Legislativo núm. 655).

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) (Decreto Legislativo núm. 657).

Régimen de estabilidad jurídica para las inversiones extranjeras (Decreto Legislativo núm. 662).

Programa de Migración-Inversión (Decreto Legislativo núm. 663).

Liberación del comercio exterior e interior (Decreto Legislativo núm. 668).

Flexibilización de trámites, procedimientos y requisitos para facilitar el acceso de capitales y empresas a la prestación de servicios de transporte aéreo y servicios especiales (Decreto Legislativo núm. 670).

Normas para promover las inversiones privadas en empresas constituidas mediante el sistema de accionariado difundido (Decreto Legislativo núm. 672).

Promoción de la inversión privada en las Empresas del Estado (Decreto Legislativo núm. 674).

Normas sobre la participación en la utilidad, gestión y propiedad de los trabajadores de las empresas (Decreto Legislativo núm. 677).

Libertad de rutas en el transporte acuático comercial de tráfico nacional o cabotaje (Decreto Legislativo núm. 683).

Se declara al Servicio Postal de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés social (Decreto Legislativo núm. 685).

Normas sobre uso de fuentes de agua minero-medicinales con fines turísticos (Decreto Legislativo núm. 687).

Ley de contratación de extranjeros (Decreto Legislativo núm. 689).

Libertad de tráfico ferroviario en el país (Decreto Legislativo núm. 690).

Normas de la publicidad en defensa del consumidor (Decreto Legislativo núm. 691).

Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Eléctrico (Decreto Legislativo núm. 693).

Ley de Promoción a la Inversión Privada en acciones de renovación urbana (Decreto Legislativo núm. 696).

Ley de Promoción a la Inversión Privada en el campo del Saneamiento (Decreto Legislativo núm. 697).

Casinos de juego (Decreto Legislativo núm. 698).

Participación de la comunidad organizada en la prestación del servicio educativo (Decreto Legislativo núm. 699).

Normas contra las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia (Decreto Legislativo núm. 701).

Ley de Zonas Francas Industriales y Turísticas, Zonas de Tratamiento Especial Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo (Decreto Legislativo núm. 704).

Ley de promoción de micro-empresas y pequeñas empresas (Decreto Legislativo núm. 705).

Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero (Decreto Legislativo núm. 708).

Normas sobre transporte multimodal internacional de mercancías (Decreto Legislativo núm. 714).

Protección al consumidor (Decreto Legislativo núm. 716).

Sistema Privado de Salud (Decreto Legislativo núm. 718).

Sistema Privado de Pensiones (Decreto Legislativo núm. 724).

Fomento a la inversión privada en la construcción (Decreto Legislativo núm. 727).

Fomento del Empleo (Decreto Legislativo núm. 728).

Ley del Sistema de Defensa Nacional (Decreto Legislativo núm. 743).

Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Pesquero (Decreto Legislativo núm. 750).

Planeamiento de la Defensa Nacional para la pacificación (Decreto Legislativo núm. 751).

Fusión de los Bancos Estatales de Fomento (Decreto Legislativo núm. 754).

Ley del Mercado de Valores (Decreto Legislativo núm. 755).

Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada (Decreto Legislativo núm. 757).

Promoción de las inversiones privadas en infraestructura de servicios públicos (Decreto Legislativo núm. 758).

Toda esta legislación ha sido publicada en dos gruesos volúmenes,⁶ con un prólogo de Alberto Fujimori Fujimori, presidente de la República. El compilador, José Gabriel del Castillo, abogado de nota y con amplia experiencia en el Sector público, alababa sobre manera lo que en su compilación denomina decretos para el nuevo Perú, y dice así textualmente:

⁶ Castillo, José Gabriel Del (comp.), *Los decretos del nuevo Perú*, Lima, Asociación de Exportadores, 1992, 2 ts.

...en mi opinión (estos decretos) representan un cambio de toda la estructura jurídica del país, (que) incluso supera en profundidad y radicalidad a las reformas emprendidas por el gobierno militar, con la connotación que las actuales han sido dictadas por el Sr. Presidente de la República, al amparo de los mecanismos democráticos contemplados en la Constitución para modernizar nuestra sociedad (p. XXII).

Es decir, del Castillo, quien no entra a analizar la bondad de la nueva normatividad legal ni menos a compararla en contenido con las anteriores, anota el hecho de que esta nueva reforma liberal de Fujimori no sólo es superior a la efectuada por el gobierno militar (1968-1980), lo cual ya es un juicio de valor, sino que adicionalmente esta última fue fruto de la dictadura y la actual lo es de la democracia constitucional (con lo cual acierta, sin lugar a dudas).

En el prólogo, que Fujimori titula *Un Estado moderno*, señala que "... hoy, el criterio técnico es el único que prima en la conducción del Estado peruano...". Y agrega textualmente:

Las medidas y acciones necesarias para reestructurar en forma integral el Estado peruano, están comprendidas en los Decretos Legislativos dictados por mi despacho en uso de las facultades delegadas por el Congreso al presidente de la República... (p. XI).

La cosa es, pues, clara: la reforma del Estado, o sea, el replanteo de los límites de la actividad del Estado, y en consecuencia, la ideología liberal en su aplicación, empieza en agosto de 1990, recién llegado Fujimori al cargo presidencial. Se analiza, negocia y plantea en el primer semestre de 1991, y se concreta normativamente, con pleno respaldo constitucional, en el segundo semestre de 1991. Así consta en el volumen antes citado, puesto en circulación en marzo de 1992, semanas antes del golpe de Estado de ese año. Se cierra así el periodo 1968-1991, que caracteriza la fase madura de nuestro estado de bienestar.

Cabe anotar que de todas estas normas, sólo tres fueron impugnadas por su inconstitucionalidad (parcial), pero sólo una alcanzó resonancia y fue la relacionada con la compensación por tiempo de servicios (D.L. 650), en la cual se dio una muy pobre sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales (marzo de 1992), que no mellaba la estructura de

la reforma y que además fue objeto de serias críticas. Entre ellas, la formulada por una comisión *ad hoc* nombrada por el Colegio de Abogados de Lima, el gremio profesional más antiguo e importante del país.

Todas estas medidas se dieron por consenso y no se cuestionaron frontalmente, sino sólo en algunos detalles. El resto de los decretos sigue vigente y ha encarrilado los cambios efectuados desde entonces.

El golpe de Estado de 1992

Como se sabe, el propio Fujimori dio un golpe de Estado, en realidad un autogolpe, el 5 de abril de 1992. Para ello apeló a varias justificaciones, como la corrupción de los poderes del Estado, la inercia de la administración pública, la oposición parlamentaria, la corrupción generalizada, la agitación de los viejos partidos políticos, etcétera. Pero en realidad, lo que quería Fujimori era gobernar solo: de espíritu autoritario y enemigo de la democracia, no encontró mejor manera para deshacerse de toda clase de oposición, la que, sin embargo, no había afectado su nuevo modelo económico. Fujimori anunció de inmediato la instauración de una nueva democracia, directa y sin intermediarios, y con recurrentes referendos, en los cuales el pueblo decidiría periódicamente lo que había que hacer en cada caso. Se montó así, entre abril y mayo de 1992, un tinglado napoleónico (al estilo de Napoleón III) para gobernar por el sistema de aclamación, ya que, según él, cambiado el modelo económico, faltaba cambiar el modelo político-institucional. Lo que pasó después no estaba en su agenda. Desaparecido el mundo bipolar, la Organización de Estados Americanos (OEA) con la presión de los principales países europeos con inversiones o acreencias en la América Latina y el aval de los Estados Unidos, logró cortar la ayuda internacional (Perú dejó de recibir por el golpe de Estado más de 200 millones de dólares), e instó a Fujimori a volver a la democracia representativa. Las negociaciones fueron largas: se buscaron arreglos y cronogramas. Pero lo más insólito fue que la oposición, como manera de restablecer el orden constitucional, propuso como fórmula para salir del entrapamiento convocar un congreso o asamblea constituyente para reformar la carta en aquellos puntos que podrían entorpecer una gestión de gobierno. En realidad, nadie pensó que el título económico de la Constitución de 1979 obstaculizaba la

marcha del Estado, sino más bien, algunos títulos referidos a los poderes u órganos del Estado. Esta propuesta al principio no fue aceptada por Fujimori, pero luego la hizo suya, ya que contó con el visto bueno de la comunidad internacional y porque sabía que tenía el respaldo de la opinión pública, pues los partidos políticos de oposición estaban en proceso de desgaste, desde fines de la década del 80.

Así las cosas, todo se programó para convocar a una asamblea o congreso constituyente, que se instaló en enero de 1993, en órgano unicameral llamado, en forma reiterativa y cursi, “Congreso Constituyente Democrático”.

En realidad, como puede verse de la documentación publicada,⁷ el oficialismo no tenía la menor idea de lo que era una Constitución, e ignoraba por completo las corrientes modernas del constitucionalismo. Lo único que tenía claro (aparte de afianzarse en el poder), es que había que privatizar el inmenso sector empresarial del Estado y desregularizar el mercado: en otras palabras, conservar las reformas del bienio 1990-1991. Ideas cuyo sustento teórico les preparó un grupo de estudios económicos (Apoyo S.A.) con financiamiento del AID y cierto apoyo local, y que luego defendió en el hemiciclo el congresista Víctor Joy Way.⁸ En lo demás, no se hicieron problemas. Pero en lugar de modificar la carta de 1979 en las partes pertinentes, decidieron hacer una nueva Constitución, que quedó sancionada en 1993, y puesta en vigor a fines de ese mismo año.

La nueva Constitución de 1993

Perú ha tenido varias constituciones en su periplo republicano. El siglo XX se inició con la vigencia de la carta de 1860, y luego se sucedieron las constituciones de 1920, 1933 y 1979. La de 1993, duodécima en nuestra larga lista, se discutió y aprobó teniendo como plantilla la de 1979, a la que repite en más del 65% de sus enunciados. Aún más, miradas ambas a trasluz, resultan idénticas en cuanto a títulos y distribución de materias. En muchas cosas hay indudables mejoras, sobre todo

⁷ Torres y Torres-Lara, Carlos, *La nueva Constitución del Perú*, Lima, 1993.

⁸ Power Manchego-Muñoz, Jorge (comp.), *Derecho constitucional económico*, selección del *Diario de Debates*, Lima, 1995.

de redacción y afinamientos teóricos, que son fruto de la experiencia acumulada.

En otras partes son diferentes; así, en el apartado económico, el contenido es sustancialmente distinto. A la ambigüedad de la carta de 1979 en lo económico, sucede ahora un perfil liberal definido; quizá excesivamente marcado para evitar eventuales desviaciones o distorsiones.⁹ Por otro lado, en lo institucional, hay innovaciones que habrá que evaluar en su momento, como es la Cámara única que existió en Perú en 1823 y en 1867, pero contraria a una larga tradición bicameral. El inconveniente de este unicameralismo es doble; por un lado, tiene 120 congresistas para una población electoral de once millones de personas, elegida por distrito nacional único, con lo cual a la larga se difumina todo tipo de representación (nadie representa a nadie). Y por otro, se ha omitido la doble lectura, con lo que se posibilitan las llamadas leyes-sorpresa; o sea, las que dispensadas de comisión, quedan listas y sancionadas en un par de horas (como ha sucedido últimamente).

Por lo antes expuesto, esta Constitución de 1993, no obstante sus novedades, queda incluida en el ciclo constitucional peruano iniciado en 1979, si bien tiene caracteres regresivos y en cierto sentido antidemocráticos (por ejemplo, la autonomía del fuero militar o el centralismo excesivo).

Mediante referéndum de octubre de 1993, la nueva Constitución fue aprobada por ajustado margen: 52% a favor y 48% en contra, sin contar las adulteraciones que, según algunos, se habrían producido. No obstante, la Constitución empezó a regir, y quizá por haber sido aprobada con tan escaso margen, el Ejecutivo ha optado por hacer concesiones de tipo populista.

Una de las modalidades introducidas en la Constitución es la reelección presidencial inmediata. Con base en ella, Fujimori fue reelegido en 1995 y permanecerá en el cargo hasta el año 2000. Sólo en el futuro podrá saberse qué pasará con la nueva Constitución, dependiendo ello en gran parte, de la manera cómo se maneje el aparato político en los años venideros.¹⁰

⁹ Cfr. Cairo Roldán, Omar, *La economía social de mercado en el Perú*, Lima, 1995.

¹⁰ Cfr. García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, 1994.

La tentación populista

No obstante que la nueva Constitución descarta todo tipo de populismo y sobre todo las concesiones a la galería, Fujimori se ha dedicado, desde que casi pierde el referéndum constitucional, a una obra asistencialista, aprovechando la existencia de amplios recursos fiscales. Es decir, a contrapelo de lo que establece la nueva Constitución, el gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia, ha iniciado una marcha acelerada de obras de bienestar social, consistente en obsequios de bienes u obras no reproductivas o no pedidas, para satisfacer a los pueblos (escuelas, puentes, postas médicas, muebles, computadoras, bibliotecas, etcétera), con el propósito de mejorar la condición de los sectores más necesitados. En el fondo, no sólo porque existe dinero para ello, sino por cuanto de esa manera obtiene una mayor respaldo para su gobierno, por poblaciones que esperan tradicionalmente todo del poder central. Esto produjo lo que los economistas llamaron un “recalentamiento de la economía”, sobre todo durante el bienio 1993-1994 y parte de 1995, en donde se produjo un crecimiento desmesurado del producto interno bruto (6.5 en 1993; 12.7 en 994 y 6.0 en 1995). A esto debe añadirse que, entre las reformas emprendidas, se encuentra la del aparato tributario, que se ha vuelto mucho más simple y sobre todo muy eficiente. El Estado se ha convertido en un gran recolector de impuestos, lo que los anteriores gobiernos no supieron o no quisieron hacer.

Por tanto, la conclusión es que el proceso de cambios iniciado en 1990-1991 ha traído un crecimiento del producto interno bruto y del ingreso *per capita* (pero en este último, no recuperamos todavía los niveles de 1980). Además, dentro de estas cifras se ocultan grandes desigualdades que deben ser analizadas en lo microeconómico.

Pero lo importante es señalar que a la austeridad fiscal que surge de la carta de 1993 se opone la prodigalidad con los sectores populares, con claro matiz electorero, y repitiendo gestos de anteriores gobiernos que en teoría se denostan. Pero naturalmente, esto es temporal, no puede durar y en cualquier momento las dádivas podrán suspenderse o reducirse, y algo de esto ha empezado a suceder, porque el gobierno es pragmático y lo que le interesa son los resultados. Lo que diga la Constitución será válido en el momento que lo necesiten, no antes.

El entorno autoritario

El problema fundamental de la reforma del Estado en Perú (en el sentido antes anotado) es que ésta se ha iniciado dentro del sistema democrático (1990-1991), pero se ha consolidado al margen y en contra del sistema democrático constitucional. Cuando Fujimori dio el autogolpe de 1992, quedó distanciado de todo el mundo. Se peleó con su partido y con sus dos vicepresidentes. Por tanto, no tuvo más remedio que acercarse a la fuerza armada y gobernar apoyado en ella. Pero para eso ha tenido que garantizar la fidelidad de las cúpulas castrenses, interviniendo en su composición y estructura interna para evitar eventuales deslealtades de los mandos intermedios. Dentro de este mutuo juego, los militares usan o han usado a Fujimori y viceversa. Los estropicios que éstos cometen son avalados por el presidente, con el aplauso del oficialismo parlamentario; dócil a las voces de palacio. Y todo esto prospera por la sencilla razón de que existe orden, control de la inflación, disciplina presupuestal, y apoyo de diversas fuerzas de todo tipo, sin obstáculos por la inexistencia de una oposición política articulada. Y todo avalado por el éxito; por los logros obtenidos que nadie discute.

El entorno populista puede desaparecer y ser manejado a discreción por el gobierno, ya que las empresas públicas, que eran las que ocasionaban el gran dispendio, prácticamente han desaparecido o están en proceso de hacerlo. Pero el entorno militar es más difícil de manejar, pues está infiltrado en todas partes. El Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) ha tendido sus redes en todo el país y llega hasta el más lejano rincón. Con todo, no puede negarse que existen las libertades clásicas, sobre todo las relacionadas con la libre expresión, que son importantes¹¹

¿Balance o reserva?

Hacer un balance de lo ocurrido hasta ahora es prematuro, y diría que casi aventurado. No existen suficientes elementos de juicio ni tampoco la distancia necesaria para apreciar debidamente a los acto-

¹¹ Cfr. Fernández Fontenoy, Carlos (coord.), *Sociedad, partidos y Estado en Perú*, Lima, 1995.

res y sus gestos. Más aún, cuando el modelo liberal implantado es, hoy por hoy, el único existente. Se adoptó, no porque sea el mejor, sino porque era lo único que estaba en la vitrina (lo demás, no existía o estaba en crisis). Pero lo que sí podemos decir es que lo que puede afectar el modelo es decididamente el entorno autoritario, que nace no sólo de la presencia gravitante del ejército detrás de toda decisión importante, sino de la misma personalidad de Fujimori, intemperante y sin mayor vocación por el juego democrático.

Preocupa también que para hacer esta reforma, importante y hasta necesaria, se haya maltratado a tanta gente y a tantas instituciones. Y en cuanto al contenido mismo de las reformas, ellas han cubierto con el signo liberal todo el espectro económico y social del país. Es decir, toda la vida económica ha quedado libre de toda atadura y de todo compromiso y sólo sujeta al mercado. Si analizamos algunos casos de reformas en países vecinos (Brasil, Argentina, México, etcétera), vemos que los aires liberales no han arrasado todo.¹²

En otras partes, el liberalismo no ha significado abolir el Estado, sino replantearlo. En Perú, por el contrario, hemos vivido la política del péndulo. Al Estado gestor, dirigente, empresarial (1933-1991), ha sucedido el Estado guardián, que sólo se preocupa de lo mínimo, o de casi nada. Es cierto que el artículo 58 de la nueva Constitución establece prioridades en la labor que compete al Estado (promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura), pero este mínimo ni siquiera lo llega a cumplir o cumple con fines claramente electorales. Entonces, haber llevado una política liberal tan lejos, si bien teóricamente puede ser interesante, a la larga puede acentuar diferencias, crear más abismos sociales de los que ya existen y quizá en el futuro, por reacción, tengamos que retornar al Estado de bienestar, aun cuando reformulado.

Por tanto, más que un balance, lo que formulamos frente a la reforma del Estado en Perú, es reserva. Ella espera una respuesta, que probablemente demorará.

Lima, enero de 1996

¹² Cfr. para el caso de México, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, 1995.

Apéndice

Como queda anotado en lo anterior, la prédica por un liberalismo moderno en Perú la introduce el discurso de Mario Vargas Llosa, a fines de la década del 80, y más en concreto, en la campaña electoral de 1990, en la que fue candidato presidencial del FREDEMO (Frente Democrático). Sus discursos políticos fueron acogidos y difundidos por los medios y en folletos de difusión partidaria, no siempre de fácil acceso, y lamentablemente no recogidos en libro alguno. Por esto reproducimos, con la debida autorización del autor, el discurso que pronunció como clausura del certamen denominado “La revolución de la libertad”, en Lima, el 9 de marzo de 1990.