

Segunda Parte

OTROS PROBLEMAS PERUANOS

Capítulo I

El problema político

El Cesarismo Burocrático

Aun antes de la tiranía, entre nosotros el país legal no correspondía al país real, empleando la famosa frase de Costa. Por debajo de las etiquetas y denominaciones de los partidos en el Perú sólo ha habido tres fuerzas políticas: la plutocracia costeña, la burocracia militar y el caciquismo serrano, que podríamos llamar también caciquismo parlamentario. La clase media y la clase popular han carecido de efectiva representación política, si no era la de los grandes movimientos que se cristalizaban en el mandato de un hombre superior como Piérola. La gran hora de éste consistió en libertarnos de la burocracia militar, haciendo del ejército una institución nacional, en haber utilizado como simple colaboradora a la plutocracia costeña, y en disminuir en lo posible la influencia del caciquismo serrano. El corto período presidencial de Piérola no le permitió llevar a cabo una reforma constitucional y electoral que sustituyera definitivamente el caciquismo serrano por la genuina representación de la clase media y de los elementos populares.

Rota la inteligencia demócrata-civilista en 1902, el partido civil alentó la reconstitución del partido constitucional, lo cual era revivir las tendencias hacia la burocracia militar. Ya en el poder, la plutocracia costeña, al excluir la oposición demócrata, acentuó el caciquismo serrano, que vino a ser así su aliado e instrumento.

En síntesis, nuestra evolución política en la primera década de este siglo está caracterizada por la dirección de la oligarquía con el apoyo de la burocracia militar y del caciquismo provincialista. La gran agitación plebiscitaria de Billinghamurst, en 1912, representó la protesta de los elementos medios y populares excluidos de la política.

Los gobiernos posteriores a Billinghamurst, como hemos recordado, restauraron el orden y la regularidad administrativas, seriamente comprometidos por la primera administración de Leguía. Pero políticamente, no rompieron con los marcos antiguos, con esa especie de entente tripartita de que hemos hablado.

Si Leguía, al ir al poder en 1919, hubiera tenido conciencia de la misión histórica de ese momento, habría tratado de reanudar la orientación de Piérola, limitando la plutocracia y descartando el caciquismo. En su deseo de crear un régimen personal, se limitó a desplazar a la plutocracia costeña para crear una nueva e inmoral oligarquía, utilizando el caciquismo parlamentario en pleno auge desde 1903 y tratando de convertir al ejército definitivamente una simple burocracia. Más que nunca, el país real, el país que produce, que trabaja y que piensa, estuvo alejado de toda influencia en la vida política. Técnicamente, el régimen de Leguía podría llamarse de cesarismo burocrático, porque ejército y Congreso quedaban convertidos en meras burocracias.

La gran necesidad de hoy es basar el Gobierno en los elementos efectivos de la nacionalidad, que son los que representan producción y cultura. Mover, en síntesis, el centro de gravedad política hacia el centro de gravedad económica y cultural. Para ello, podemos aprovechar el movimiento popular que ha suscitado la dictadura y que por su espíritu y su trascendencia recuerda el de 1895. Mediante el saneamiento del ejército, podemos volver a dar a esta institución su carácter nacional.

La disolución del Congreso y la reforma de la constitución nos dan la oportunidad para descartar definitivamente el caciquismo parlamentario y para reemplazar la influencia exclusiva de la plutocracia costeña con un régimen de equilibrio, de justa ponderación del capital y el trabajo, bajo la dirección de los elementos de cultura.

El Absolutismo Presidencial y sus remedios

El síntoma típico de nuestra crisis ha sido el absolutismo presidencial, que ha venido acentuándose lentamente hasta culminar en el despotismo de Leguía.

Todos los hombres de pensamiento en América están de acuerdo que necesitamos un poder ejecutivo enérgico y eficiente, pero respetuoso de la legalidad. Las teorías de Bolívar, el gran maestro de política en Hispanoamérica, sobre la unidad y eficiencia del poder ejecutivo, son y serán de actualidad. Un poder ejecutivo eficaz no quiere decir un poder arbitrario. El término medio del ideal bolivariano se aparta de los dos extremos que, en trágico ritmo, han sido la ley de la evolución política en América: ejecutivos débiles o ejecutivos tiránicos. No basta confiar en las cualidades del presidente, ni en el grado de cultura y desarrollo económico del país, para que la función ejecutiva realice ese equilibrio de eficiencia y legalidad. Es necesario que el control, la resistencia al poder ejecutivo se encarne en instituciones que, al mismo tiempo que lo limitan, lo sostienen. Tiene el valor de una verdad eterna la idea de Stendhal: «Sólo puede apoyarse en lo que resiste».

Desde luego, está fuera de discusión el descartar toda reelección.

No creemos que la tendencia al absolutismo se deba al carácter popular de la elección del presidente. Hemos presentado contra esta explicación la refutación definitiva de nuestra historia. Los presidentes más populares, los que recibieron en efecto la consagración del voto nacional, han sido los más respetuosos de nuestras instituciones.

La solución que atrae a los espíritus simplistas es la de someter al ejecutivo a la influencia decisiva del Parlamento, siguiendo la imitación francesa. El presidente es un simple símbolo, un personaje decorativo; el gobierno efectivo lo ejerce el Gabinete, especie de Comisión del Parlamento, y mientras cuenta con la mayoría de éste. Tal solución tiene en contra la experiencia de muchos países y, en cierto sentido, la nuestra. El parlamentarismo es un producto esencialmente inglés y, por lo mismo, no puede importarse. Su eficiencia está unida a dos cosas típicamente británicas: la tradición monárquica, con el poder moderador que se

encarna en la facultad de la disolución del Parlamento y el régimen efectivo de dos partidos. (Aunque en Inglaterra haya tres, el partido liberal está destinado a desaparecer o a fundirse en una inteligencia permanente con el Labour Party). Debido a esas condiciones, el parlamentarismo inglés significa unidad, eficacia y fuerza en el ejecutivo, que es el elemento director del propio Parlamento. Esto lo vió Bolívar hace cien años con su claridad genial; pero lo han ignorado muchos de nuestros pseudo-constitucionalistas.

En los países en que no existe la fuerza moderadora del monarca y el ritmo regular de dos partidos, el parlamentarismo ha sido un desastre. Hoy todos están de acuerdo en señalar radicales diferencias entre el parlamentarismo francés y el parlamentarismo inglés. Puede decirse que Francia vive y prospera por su vitalidad económica y su tradición cultural, a pesar de los defectos de su máquina política: el ejecutivo inestable (la duración media de los gabinetes desde 1871 ha sido de siete meses), los partidos pulverizados (se llegan a contar hasta quince grupos), desorden y caos legislativo, y el síntoma más grave, la tendencia a aumentar los gastos. El Parlamento, que se imaginó para controlar y sanear las finanzas del Gobierno, ha resultado por una evolución curiosa, fuente de inflación y de derroche. Vibran todavía las palabras de Tardieu al respecto. La experiencia de Chile, más cerca de nosotros, habla con idéntica elocuencia. Gabinetes relámpagos, desorden e inflación de presupuesto, exceso y empirismo en la legislación, perpetua inestabilidad. La revolución y dictadura chilena han sido el epílogo de esos males.

Entre nosotros, las dos tentativas de parlamentarismo no han sido felices: la de Valcárcel, contribuyó a agravar la crisis del 94; y la del régimen civilista, a partir de 1904, nos condujo a un inmoral trastrueque de funciones entre el gobierno y el parlamento. Nuestro caciquismo parlamentario supo cotizar bien alto su poder de crítica y de censura; aceptó a fardo cerrado las direcciones del Gobierno, obteniendo en compensación influencia en los nombramientos e intervención directa en la administración. Cuando no ha sido así, hemos sufrido el otro mal de la oposición sistemática.

Si nosotros no aceptamos la hegemonía parlamentaria, preconizamos un efectivo y moderado control parlamentario. No creemos en la separación de los poderes, como la llevada a cabo,

con tanta rigidez e inconveniencia, en la constitución norteamericana. Aceptamos la cooperación y el contacto entre ellos, no sólo por los informes, sino por la misma interpelación. Descartemos el voto de desconfianza y las zancadillas políticas, pero admitimos el voto de censura, motivado, y aprobado por las dos cámaras.

Más que en la falta de un control parlamentario, el régimen personal se ha revelado en otras manifestaciones cuya diagnosis se impone si se quiere indicar el remedio acertado. Ellas son: 1ª, influencia absoluta electoral del gobierno por la imperfección de los organismos o por su sometimiento a aquél; 2ª, libertad en los gastos por la prórroga del presupuesto, habilitación de partidas, amplitud en los gastos extraordinarios y, sobre todo, falta de la institución del contralor; 3ª, poder discrecional en los nombramientos por la falta de una buena ley de servicio civil; 4ª, centralismo o sea control absoluto de la vida municipal y departamental; 5º, medios de influir en la opinión pública; 6ª, subordinación del poder judicial; 7ª, influencia en los nombramientos y en el presupuesto eclesiástico.

Del régimen electoral nos ocuparemos al tratar de las Cámaras.

El régimen del Presupuesto

El gran recurso del despotismo es el dinero. Podemos poner en nuestra constitución las declaraciones más liberales y dar a nuestras Cámaras la facultad de designar a los ministros; si no existe un régimen de presupuesto, todo aquello no será sino teoría o motivo de turbias transacciones.

Un presupuesto supone fijeza, precisión y detalle para los gastos ordinarios; supresión de las partidas globales; prudente flexibilidad en las partidas de emergencia; examen efectivo de la cuenta general de la república como acto esencial del parlamento; y, sobre todo, establecimiento del contralor permanente, funcionario que tendría que ser nombrado por el parlamento, por vida, como un fiscal de la nación y con el rango de éste y el mismo plazo de jubilación. Sin el visto bueno de este funcionario, los tesoreros fiscales podían negarse al pago de cualquier libramiento. El Parlamento tendría la facultad de destituir al contralor por

negligencia o complicidad en los abusos del ejecutivo (1).

Ley del Servicio Civil

La acentuación del poder por la arbitrariedad en los nombramientos, sólo puede atacarse mediante una ley estricta de servicio civil. La carrera administrativa exige: examen de ingreso, ascenso riguroso, requisitos especiales para las funciones de carácter exclusivamente técnico, un tribunal disciplinario para la multa, suspensión y destitución, término de las cesantías o jubilaciones prematuras. (A pesar de los treinta años de servicios, el funcionario debe continuar hasta la edad de los sesenta y cinco). A estas condiciones, podría añadirse la insinuada por Harold Laski: el año sabático, o sea la licencia con sueldo, cada siete años, para el estudio y perfeccionamiento en países extranjeros.

La ley de servicio civil reviste especial importancia por lo que se refiere a la carrera policial. Los subprefectos deben ser nombrados dentro de esta carrera a fin de evitar que las designaciones los conviertan en simples preparadores de elecciones o instrumentos del gamonalismo (2).

Los Consejos Regionales

El régimen personal tuvo su expresión en la centralización absoluta; proceso que se inicia ya con las juntas departamentales caciquescas y que llegó a su colmo en los parlamentos regionales, órganos de más inútil burocracia. En el capítulo titulado "Regionalismo y centralismo" de la primera parte de este libro, hemos expresado las ideas directrices de esa reforma. Urge avivar la vida regional y la vida municipal. Respecto de esta última, restablezcamos la autonomía, transfiriendo las facultades revisoras que tenía el ejecutivo a los organismos regionales. Para la elección

¹ Si se cree que es peligroso conceder este poder de veto a un solo hombre, cabría formarse una comisión tripartita compuesta por un representante de cada Cámara y el otro designado por la Corte Suprema. Los nombrados deberían tener los requisitos de los vocales de ésta.

² El punto es acertadamente considerado, en el referido proyecto. Sobre las carreras judicial y política de don Rafael Belaunde.

de municipalidades, creemos que debe mantenerse el sufragio general (lo llamo así porque, excluidos los analfabetos, no se puede hablar de sufragio universal). Este puede funcionar con relativo éxito en las provincias, y distritos, que son circunscripciones limitadas. Además, el sufragio corporativo es un ensayo que debe aplicarse por ahora a las regiones. Mantendríamos así un régimen mixto, en justo equilibrio, de sufragio individual y corporativo.

La innovación fundamental es la de los consejos regionales, siguiendo las líneas de las actividades económicas. Al lado del registro municipal, se formará un registro de actividades económicas, bajo estos cinco rubros: minería e industrias extractivas, agricultura, industria manufacturera, comercio y transportes y profesiones liberales. Los cuatro primeros grupos estarían representados en el organismo regional en proporción al número de personas que compone da actividad, reflejando así la fisonomía económica de cada región. El grupo menor dará el número mínimo de representantes, que sería el coeficiente para calcular los de los otros grupos (3).

La representación de cada grupo puede ser doble o triple; doble, si se quiere diferenciar únicamente el capital y el trabajo, y triple, si se establece la más ajustada división entre capital y alta dirección, empleados y obreros. En el primer caso, los propietarios y altos directores de las fuerzas económicas tendrían la misma representación que el trabajo; en el segundo caso, el trabajo representaría las dos terceras partes. Respecto del quinto grupo o las profesiones liberales, daría cinco representantes, uno elegido por los abogados, otro por los médicos y farmacéuticos, otro por los ingenieros de todos los ramos, otro por los periodistas y maestros y un quinto por los funcionarios. Si se tiene en cuenta que las profesiones liberales representan trabajo y preparación cultural, cabe decir que en estos organismos tendría siempre mayoría el trabajo.

El término del mandato sería de dos años con reelección indefinida. Sus funciones se extenderían a estas materias: presupuesto regional, cuyas entradas estarían constituidas por la

³ Por ejemplo, si en una región hay mil personas entregadas a la minería, dos mil a la agricultura, cuatro mil a la industria y mil doscientas a los transportes, corresponderían a la minería tres representantes, seis a la agricultura, doce a la industria y tres al transporte.

contribución predial e industrial; caminos regionales; instrucción especializada según las necesidades de la región; derecho de veto respecto del nombramiento de autoridades políticas (prefectos, subprefectos, etc.); designación de jueces y vocales dentro de las temas preparadas por las cortes superiores y los colegios de abogados; elección de los tres senadores de la región (uno cada dos años). Los miembros del consejo regional recibirían remuneración de una o dos libras por cada sesión a que asistieran, no pudiendo éstas ser más de seis al mes; en el caso de ser elegidos empleados u obreros que no residan en la capital, se les abonará además su salario o su sueldo por el presupuesto regional mientras dure su mandato.

Los organismos regionales limitan las facultades del poder ejecutivo por lo que se refiere a los funcionarios políticos con el derecho de veto, y lo sustituyen enteramente en los nombramientos judiciales, en la revisión de los arbitrios municipales y el control de la instrucción especializada.

Respecto de su presupuesto, son también absolutamente autónomos, sin otro contralor que el del Tribunal Mayor de Cuentas y en ciertos casos del Parlamento.

Independencia del Poder Judicial

Esta perfectamente formada la opinión pública en el Perú acerca de la necesidad de independizar absolutamente el poder judicial del poder ejecutivo. Hoy, como hace ciento cuatro años, tienen la misma aplicación las hermosas palabras de Bolívar: “El poder judicial contiene la medida del bien y del mal de los ciudadanos y si hay libertad y si hay justicia en la república, son distribuidas por este poder. Poco importa a veces la organización política, con tal que la civil sea perfecta; que las leyes se cumplan religiosamente y se tengan por inexorables como el destino”. Parecidos conceptos repiten hoy mismo los tratadistas ingleses sobre la materia y los constitucionalistas americanos cuando critican el sistema de designación por sufragio de los jueces y tribunales de los Estados de la Unión. La permanencia es, según experiencia universal, la garantía de probidad y de honradez. La carrera exige, al menos, la proporción de dos a uno en las designaciones para los puestos vacantes entre los jueces y vocales

antiguos y los abogados de experiencia. Debe conservarse a las Cortes Superiores el nombramiento de los jueces de paz y la presentación de una de las temas para jueces de primera instancia, dando la otra al colegio de abogados. La Corte Suprema debe formar una terna para los vocales de la corte superior en cada región y la otra el propio Colegio de Abogados. El nombramiento corresponderá al Consejo Regional. Hay que mantener las facultades disciplinarias, hasta la remoción, que se ha conferido a la Corte Suprema. Para las vacantes de ésta, cada consejo regional presenta dos candidatos, que deben ser necesariamente un vocal o un abogado antiguo de la región. El Senado hace el nombramiento siguiendo la proporción de dos a uno entre vocales y letrados. Dos fiscales de la Corte Suprema serán puramente judiciales, siendo el tercero para los asuntos administrativos.

La Prensa y la Opinión Pública

Nuestro Gobierno ha tendido a controlar la opinión pública, ya por la directa adquisición o mantenimiento de órganos de su política, medida que representa sumas ingentes del presupuesto, ya por los favores o concesiones hechos a determinados periódicos. No es necesario en una democracia bien organizada que el Gobierno, como tal, tenga un periódico con todas las exigencias de un gran diario moderno, puesto que todo Gobierno responde a un partido y no hay partido con influencia efectiva que no posea un órgano. No se ve, pues, la necesidad de un órgano permanentemente gubernamental. Pero, en cambio, si es absolutamente necesario que haya un gran diario oficial en el que se centralicen todas las publicaciones de este género, debates de las Cámaras, registro de leyes y decretos, avisos administrativos, etc., no sólo para facilitar su conocimiento y consulta, cuidar de su exactitud y autenticidad, sino para evitar mayores gastos y excusar el régimen de favor y de influencia respecto de los otros periódicos existentes.

La gran fuerza de resistencia a los abusos del Gobierno es la opinión pública.

La formación, encauzamiento y cristalización de ésta suponen un régimen de libertad y responsabilidad. Subrayemos la unión indisoluble de estos dos elementos. La opinión pública puede ser

desviada o por la falta de prensa libre o por las exageraciones de la prensa irresponsable. Así como en América, desde el punto de vista político, hemos sufrido el ritmo trágico de despotismo y anarquía, desde el punto de vista de la opinión pública, hemos pasado del extremo del silencio y de la opresión, al libertinaje y la incoherencia mental. La irresponsabilidad de la prensa ha producido los mismos efectos que su absoluto sometimiento y ha preparado éste. El Gobierno, desarmado ante las campañas de difamación y de sedición, o ha caído o ha tenido que defenderse por medios arbitrarios. Necesitamos salir de esta disyuntiva.

Hoy, como hace cien años, el problema parece insoluble. José María Pando decía: “En materia de prensa, realmente no hay término medio entre la servidumbre y la licencia. Para recoger los bienes inestimables que la libertad de prensa asegura, es preciso saber someterse a los males inevitables que ella produce”. Tal parece en efecto la situación, sobre todo en las épocas revolucionarias. Sin embargo, no cabe renunciar al justo medio, eterno ideal de la sabiduría política; siquiera por lo que se refiere a evitar en la prensa los ataques a la vida privada. Carlos Arturo Torres escribió estas palabras, que tienen siempre actualidad: “La prensa no puede concebirse sin libertad... El sentido íntimo de la libertad es la responsabilidad... Esa institución (la prensa) vive muchas veces en entredicho y se alimenta sólo de las violaciones de lo que debería ser inviolable, la dignidad de las personas. La prensa, como institución fundamental, no supo tomar arraigo entre nosotros y no ha sido en muchos casos más que un ídolo del foro”. Rafael Núñez, con espíritu realista, hizo esta observación: “La intemperancia de la prensa puede producir y ha producido con frecuencia la guerra civil”.

Más elocuentemente que estas citas, habla la historia del Perú. En nuestro país, en que hemos cambiado ocho veces la constitución y otras tantas las leyes fundamentales, sólo hemos sabido conservar la ley de imprenta del año 23, imitación del imperfecto estatuto argentino del año 11, reflejo a su vez de la mentalidad francesa en la fiebre jacobina. Después de abolidos los fueros personales, hemos mantenido, en realidad, un fuero tan odioso como los otros: el fuero de prensa, que no ha sido siquiera jurisdicción de privilegio efectiva; sino patente de impunidad. Toda tentativa de tener un régimen legal moderno sobre la prensa ha escollado. La solución de

entregar por entero la prensa al fuero común ofrece peligros. Los jueces no están en aptitud de apreciar el delito político, en el cual cabe tanta variedad de matices. Hay la tendencia a considerar como tales las críticas de cierta intensidad o eficiencia en el público. Mas acertada parece la diferente jurisdicción para las injurias y calumnias y lo que podríamos llamar delitos de opinión. El jurado, en forma más eficiente, debería mantenerse para estos últimos y entregar sólo a la jurisdicción ordinaria los delitos contra el honor. Los argumentos del senador por Arequipa en 1896, doctor Carlos Rubén Polar, acerca de la injusticia que representa imponer hasta tres años de reclusión por una injuria o calumnia vertida delante de dos testigos y la absoluta impunidad de las que se vierten ante millares de personas, no tuvieron réplica en esa época y no la tendrían ahora (4). Dentro del procedimiento, queda siempre la dificultad de diferenciar el delito contra el honor del delito de opinión, o sea el conflicto de jurisdicciones. Podía darse a la Corte Superior la sumaria decisión de esta materia. La intervención judicial ofrece menos peligros, asegurada la absoluta independencia de este poder.

Una vez más conviene insistir en la necesidad de abandonar en esta materia la tradición y los hábitos de los pueblos latinos y de atenernos al modelo británico. No debe olvidarse la lección reciente que nos dejó el Parlamento inglés al echar abajo el primer Gabinete Mac Donald, no porque atentó contra la libertad de la prensa, sino porque no supo exigir la responsabilidad de ésta.

El Sistema Electoral

Un buen sistema electoral limita la tendencia al absolutismo gubernamental, al encarnar el triunfo de la voluntad nacional en lo que se refiere a la elección del presidente, del poder legislativo y de los organismos regionales y municipales. La institución primordial es el registro. En esta materia, hay que simplificar. Puesto que todo ciudadano debe inscribirse en el registro militar y votar en las elecciones municipales y nacionales, no se ve la necesidad de mantener tres registros con inútiles gastos y complicaciones. La

⁴ Don Luis Carranza se limitó a decirle al senador Polar que le había parecido Pedro el Ermitaño predicando las cruzadas.

base de todo registro puede ser el registro militar, como en la Argentina. Hay la razón de que el ciudadano que no está inscrito para la defensa de su país, moralmente está descalificado para votar. Además, los organismos militares son más escrupulosos y más imparciales que las comisiones u organismos políticos. Cualquier abuso o descuido de parte del registro militar, puede ser corregido mediante las reclamaciones de los partidos o de los ciudadanos, que se tramitarían ante los tribunales. Sostenemos el control judicial.

El registro provincial serviría para las elecciones de presidente de la república, municipalidades y miembros de la Cámara de diputados. Para las segundas, habría que agregar el apéndice correspondiente a los extranjeros con voto.

Sobre la base de este registro provincial se llevaría a cabo, por las municipalidades, el de las actividades económicas y culturales, o profesionales, en los cinco grupos o categorías que hemos considerado. En cada rubro habría que diferenciar. Propietario, director, empleado y obrero, con la indicación de la actividad particular dentro de la clasificación más detallada,

El voto público es menos susceptible de falsificación, pero consulta menos la independencia; tal vez sería preferible adaptar los últimos procedimientos modernos de voto secreto. Para las juntas de sufragio, si no hay medio mejor que su designación por los contribuyentes, habría necesidad, a fin de impedir dualidades y abusos, de dar la presidencia de esos organismos preparatorios al elemento judicial. Respecto de la nulidad de las elecciones, dentro del sistema muy poco frecuente, cabría, para la de diputados, la intervención de la Corte Superior y para la de la municipalidad, la del Consejo Regional. El cómputo y calificación de las elecciones presidenciales correspondería siempre al Parlamento y la de los senadores al mismo Senado.

El Poder Legislativo

Es todavía, a pesar de siglo y medio de discusiones, tema vivo el de la dualidad de las Cámaras. Harold Laski, en su magnífica obra reciente (*Grammar of Politics*, 1930), ha resucitado los argumentos en contra de la dualidad parlamentaria, refutando el esquema de Lee Smith, en virtud del cual la Cámara alta se formaría por selección de los miembros de la Cámara baja; el interesante

proyecto de Sidney Beatrice Webb sobre la diferenciación e independencia de funciones del Parlamento político y del Parlamento técnico; y por último, la idea del Parlamento corporativo, que, insinuado ya por Sieyès y Benjamín Constant, reviven la reciente autoridad de un tratadista de la talla de Graham Wallas y las opiniones de Duguit y Charles Benoist, en Francia. Contra esta última, hace la objeción de la imposibilidad de encontrar una justa distribución de las representaciones por grupos. El punto de vista de Laski a favor de la Cámara única parece tener su confirmación en la tendencia actual de las instituciones británicas: la Cámara de los Lores va siendo cada día más una institución decorativa. Semejante tendencia no puede extenderse a otros países. Cabe repetir respecto de ella lo que dijimos respecto del parlamentarismo inglés. La Cámara única, donde hay monarca, facultad de disolución, régimen de dos partidos, tradicional educación política, intensa gravitación de hábitos y costumbres, puede ser una institución conveniente. La Cámara única, magnipotente en países sin esos elementos, sería un desastre; la vuelta a los períodos más tristes de nuestra historia, los de agitación e incoherencia jacobinas. Se dirá que tales inconveniencias desaparecían si la Cámara única, en lugar de elegirse por el sufragio universal, se designase por el sufragio corporativo. Una Cámara corporativa es independiente de la demagogia y de la *surenchère* electoral y, al mismo tiempo, ofrece garantías de capacidad técnica.

A pesar de mis simpatías profundas por el corporatismo, no me atrevería a insinuar su ensayo para la constitución integral del Parlamento: 1º, porque aun el Parlamento corporativo no ha tenido la prueba de la experiencia; y 2º, porque no puede prescindirse de los factores creados por la tradición del sufragio individual, factores que son de orden psicológico (la fe de que refleja la opinión pública) y de orden sociológico (el hábito y entrenamiento, aunque imperfecto, que se ha producido en sus cien años de existencia). Además, el principio de continuidad institucional, tan necesario en las repúblicas para reemplazar la continuidad de la herencia monárquica, es más fácil de conseguirse en el juego de dos Cámaras que en el de una sola, que forzosamente tendría que renovarse de un modo total para reflejar la opinión pública. Una vez más, las ideas de Bolívar tienen aplicación. Equivocándose en el medio de la herencia para obtener la continuidad, la independencia y el carácter

técnico de la Cámara alta, Bolívar formuló, sin embargo, con elocuencia insuperable, aquellas tres condiciones. Un Senado corporativo es el único que puede poseerlas hoy. La renovación parcial y la elección por instituciones que representan elementos de permanencia como las actividades económicas, concilia la continuidad. Ese mismo origen electoral da capacidad técnica y libra de la influencia del poder en el sistema de las designaciones que dentro de la monarquía hace el poder ejecutivo, y de la cambiante opinión popular, en el sufragio universal.

Como al lado del principio de permanencia es necesario que haya siempre un elemento de cambio y un órgano que refleje la opinión pública, el sistema más adaptable a nuestras repúblicas es el de la dualidad en el Parlamento: Cámara baja elegida sobre la base de la población; Cámara alta designada por las instituciones o corporaciones.

La dualidad de las Cámaras puede llevar a la diferenciación de funciones sin el extremo de la división absoluta de labores, proclamada por el sistema de los Webb. Es evidente que el presupuesto y las materias políticas absorberán la actividad de la Cámara de diputados; y que la legislación profesional y las cuestiones técnicas serán la materia principal del Senado. Mas éste ejercerá siempre una función de moderación respecto de la Cámara de diputados, la cual pondrá a su vez el sello de la opinión popular a los proyectos del Senado.

Además de la diferencia de origen, y en cierto modo, de enfocación primordial de actividad, las Cámaras se diferenciarían por la duración. La de diputados se renovarían totalmente cada cuatro años, y la de senadores, por tercios, cada dos, siendo así la duración del mandato senatorial de seis años.

La forma más perfecta del sufragio individual es, como se sabe, la de la representación proporcional, consecuencia última y lógica de lo que podíamos llamar la concepción atómica de la soberanía. Además de las enormes dificultades técnicas para obtener la representación proporcional, que la convierten en un oscuro problema de matemáticas, hoy sabemos, por experiencia, sus defectos. La representación proporcional agrava en forma alarmante el defecto de los Parlamentos modernos, la multiplicación de los partidos. Cuando no se pensaba en el

sufragio corporativo, era natural que se tratara de encontrar la perfección absoluta en el sufragio individual. Utilizado aquél para la Cámara alta, no seduce ya la teórica perfección de éste para la Cámara baja. Pensamos además que dentro del escrutinio departamental, y aun desde el mismo escrutinio provincial con ciertas modificaciones, cabe obtener, sin la complejidad de la proporcional, un Parlamento que refleje la opinión de la mayoría del país. Dejemos de lado el afán de lo perfecto y atengámonos con criterio realista a la situación del Perú y a la necesidad de no complicar nuestras instituciones políticas.

No podemos mantener hoy para la Cámara de diputados el sistema de escrutinio provincial con la simple modificación relativa a la cifra de la población. Mis críticas a ese sistema, hechas el año 14, son hoy, como fueron en esa época, incontestables. No necesito repetir que la base provincial, aun dentro del sufragio universal, nos dio Parlamentos sometidos al Gobierno o al gamonalismo. Cuando se restringió el sufragio por la reforma del año 1895, como ésta fue ilógica e incompleta, el mal se agravó. Subsistieron las dos fuerzas que han viciado nuestras elecciones: la del Gobierno y la de los caciques, y se agravó la desproporción entre las grandes ciudades, centros de producción y de agricultura, y las pequeñas provincias. Probé entonces que en nuestro sistema se daba la paradoja de que a menos electores, había más representantes; que en la Cámara había una mayoría provincialista de dos tercios que correspondía apenas a la mitad del registro electoral, y que, en buena cuenta, existían, entre nosotros, los burgos podridos o los burgos de bolsillo abolidos en Inglaterra desde 1832. Sugerí si no era posible ir al escrutinio de lista o departamental dando representación a las minorías, hacer una especie de revisión del mapa parlamentario del Perú, agrupando las provincias de pocos electores en unidades parlamentarista para consultar la igualdad entre ellas. Insinué también que podrían formarse listas limitadas, separando una para la elección de la capital del departamento y la provincia más poblada y adjudicando otra lista para el resto de las provincias. A estas medidas podría agregarse la de fijar un minimum de electores para cada representación. De acuerdo con el registro electoral de 1908, el más completo que hemos tenido, el término medio provincial era de mil a mil quinientos; con el aumento de la población y de la cultura, ese término medio puede

fijarse en dos o tres mil. Las provincias que no lleguen a ese término medio de electores, deben agruparse; y, en las provincias más importantes, el número de representación no debe corresponder a la cifra bruta de la población, sino a la cifra neta del electorado y en proporción al mínimum que hemos insinuado. Este sistema conciliaría la justa relación entre electores y representantes, manteniéndose las ventajas de la base provincial y sin las complicaciones de las listas y de la proporcional.

El Senado debe representar las corporaciones o las actividades económicas. No cabe resucitar la vieja objeción de que el sufragio corporativo es antidemocrático y sería una prima a favor de las clases dirigentes. Semejante objeción se justificaría en los antiguos proyectos que sólo consideran las corporaciones existentes y colocan los sindicatos obreros como un solo grupo al lado de seis o siete; pero, en nuestro proyecto, el elemento obrero y los empleados están representados en cada grupo, llegando a tener la mitad o las dos terceras partes de representantes en relación con el capital en los consejos regionales.

Si no se quiere duplicar la elección y se desea obtener las ventajas de la mejor selección en el voto del segundo grado, podría confiarse la elección de senadores a los consejos regionales a raíz de su designación. Como éstos se renuevan totalmente cada dos años, la renovación por tercios del Senado se haría por la elección de un solo senador en caso de ser tres los que se asignase a cada región.

A estos senadores regionales y de origen corporativo, podrían agregarse cinco representantes de las universidades, dos por la universidad de Lima y tres por las universidades menores. Hay interés económico en que el número de senadores sea restringido.

El problema más serio en la dualidad de las Cámaras es el relativo a las disidencias en la aprobación de las leyes. La solución de la reunión en Congreso supone el sacrificio de la opinión del Senado en la mayor parte de los casos. Me parece más justo el sistema de tratar de resolver los conflictos por medio de una comisión mixta. Fracasada la gestión de ésta, la sanción definitiva de la ley exigiría la insistencia de la Cámara de origen por mayoría de dos tercios, siempre que haya, por lo menos, un tercio a su favor en la Cámara revisora.

Respecto de las funciones controladoras de la Cámara, hemos

dicho que ellas deben mantenerse incluyendo la interpelación. Y por lo que hace al voto de censura, mantenemos la necesidad de su motivación y de la mayoría en las dos Cámaras.

En cuanto a la iniciativa financiera de las Cámaras, creemos que la opinión está perfectamente formada en el sentido de suprimirla de un modo absoluto, ateniéndonos al principio inglés de los *money-bills* que son de exclusiva presentación del Gobierno. Esta sería la única manera de obtener la limitación de los gastos públicos y el balance del presupuesto. Como los presidentes de la Cámara de diputados no tienen las condiciones de neutralidad del *speaker* inglés, la decisión, en caso de duda sobre el carácter financiero de un proyecto de ley, no debe encomendarse exclusivamente a este funcionario, sino a un comité puesto por los presidentes de las dos Cámaras y el contralor general del presupuesto.

La función primordial y urgente de las dos Cámaras es la dación del impuesto y el examen de la cuenta general de la república. Mientras la Cámara baja examina el presupuesto, el Senado haría el escrupuloso examen de las cuentas del año anterior. Al menos, cuatro horas diarias en los noventa primeros; de la legislatura, deben dedicar las Cámaras al presupuesto, habilitándose sesiones matinales o vespertinas para otros proyectos del ejecutivo o de los miembros del parlamento que revistan un carácter de urgencia. Si las Cámaras no aprobaran el proyecto de presupuesto el 1º de diciembre, habría que dar al Gobierno la facultad o de prorrogar el presupuesto anterior, con las modificadas de las partes aprobadas en las Cámaras, o de poner en vigencia el nuevo proyecto con idénticos cambios. Este sistema parece preferible a la autorización de la mayoría parlamentaria mediante las prórrogas mensuales o por duodécimos.

El parlamento controla al Ejecutivo; mas, ¿quién controla al parlamento? En las monarquías, el problema ha sido resuelto por el derecho de disolución. En un conflicto entre el Parlamento y el Gobierno, la solución la da la consulta electoral. Entre nosotros, no cabe pensar en la disolución, que se convertiría pronto en un instrumento del absolutismo presidencial, aun con la reserva tener el voto del Senado. En Francia misma, país parlamentario, la disolución jamás se ha ejercido.

Sería aventurado ensayar en un país nuevo la iniciativa, el

referéndum retiro de los representantes. Estas instituciones, de eficacia innegable en pueblos de altísima cultura política, serían, entre nosotros, *snobismo* entorpecedor. La omnipotencia parlamentaria queda limitada por la dualidad de las Cámaras, el voto de censura fundado y la renovación total de la Cámara de diputados.

En los Estados Unidos, la influencia genial del juez Marshal incorporó el control judicial del Parlamento por la inaplicación de las leyes anticonstitucionales. No tenemos aquí ni espacio ni tiempo para discutir este importantísimo tema. Sólo diremos que los partidos avanzados de los Estados Unidos combaten la prerrogativa de la Corte Suprema, que se ha convertido en los últimos años en la fortaleza del conservadorismo más estrecho, declarando inconstitucionales leyes de reforma social de evidente justicia y utilidad. De otro lado, no conviene dejar que el Parlamento viole la constitución. Cabrían soluciones medias, como el informe de la Corte Suprema al Parlamento sobre las leyes que estime anticonstitucionales, informe que, sin suspender la ley, podría dar lugar a su revisión por las Cámaras, necesitándose en tal caso las dos terceras partes de los votos en ambas. Cabría, a su vez, el esquema ingeniado, si mal no recuerdo, por el senador Borah, según el cual la decisión de la Corte Suprema descartando una ley constitucional, exigiría, no sólo la mayoría, sino las dos terceras partes de los votos del Tribunal.

Si el Parlamento puede violar la constitución, los consejos regionales pueden violarla a su vez y faltar a las leyes existentes. En tal caso, el Gobierno y los fiscales de la nación podrían pedir la revisión de semejantes resoluciones ante la Corte Suprema. En los conflictos entre los diversos consejos regionales, la solución debe darla el Gobierno oyendo al Consejo de Estado.

Consejo de Estado y Económico

Debemos cerrar este rápido esquema de reforma refiriéndonos a las instituciones de consulta técnica que son, al mismo tiempo, fuentes de información para el Gobierno y para las Cámaras y, también, indirectamente, instituciones de control.

El Consejo de Estado, creado por la constitución de 1919 y que descartó el despotismo de Leguía, debe ser restablecido. Podría

constituirse un gran cuerpo técnico formado por la reunión de las comisiones consultivas compuestas de cuatro miembros para cada ministerio. Los miembros del Consejo podían ser designados la mitad por el Gobierno y la mitad por el Congreso. En las materias graves, que la constitución fijaría, el Gobierno debería oír al Consejo de Estado. Esta institución, como en Francia, resolvería las materias contencioso-administrativas, dejando las claras violaciones de los derechos civiles por parte del Gobierno a la jurisdicción de los tribunales.

El carácter técnico de la legislación hace cada día más necesaria la cooperación de las entidades que representan fuerzas económicas y culturales. Y aunque éstas han recibido ya sus representaciones en los organismos regionales y en el Senado, no parece haber inconveniente para darles, en forma más concentrada y con carácter más técnico, el informe de proyectos de trascendencia económica y cultural. Podrían imitarse en el Perú, en forma más simple, naturalmente, los consejos económicos alemán y el establecido recientemente en Francia estatuyendo que la decisión del Parlamento no puede producirse en tales materias sin oír su informe.

Sería infundado oponer a esta reforma la objeción de que envolvería retardos en la obra legislativa y disminución en las leyes por votarse. La objeción se convierte fácilmente en un argumento a favor. El vicio de la época presente es el exceso de legislación y la festinación en la dación de las leyes. Puede decirse que es saludable toda medida que tienda a limitar o a atenuar la manía legisladora.

En síntesis, el Perú debe aprovechar su reforma constitucional para adaptar las instituciones, exigidas por su idiosincrasia política y afirmadas por su historia, a las necesidades y a los métodos modernos. Por eso preconizamos un Parlamento mixto de sufragio individual o general y de sufragio corporativo; un ejecutivo fuerte, eficiente, moderadamente centralizado; un poder judicial absolutamente libre, independiente y técnico y la cooperación de instituciones como el Consejo de Estado y el Consejo Económico. Nuestro sistema debe huir de la simple imitación ideológica y tener como guía la realidad nuestra, los problemas tales como los ha planteado la experiencia, los conflictos en la forma que existen. Una constitución demasiado complicada o demasiado perfecta,

conviviría con la trágica supervivencia de los hábitos perniciosos que han venido arraigándose en el Perú hace treinta años y que culminaron en el desgobierno y la amoralidad del régimen caído.

El ensayo de nuevas instituciones sólo puede cohonestarse por el caso del fracaso definitivo de las antiguas. En los otros casos, la prudencia elemental aconseja una simple obra de retoque, de restauración, o de vitalización.