

Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

LA AGENDA DE LA TRANSICIÓN

El último mes ha estado marcado por la crisis política originada por la decisión del Congreso de vacar al Presidente Vizcarra y la designación de Manuel Merino como su sustituto, quien no duró más que cinco días, debido a la reacción de la ciudadanía, que obligó al Congreso a elegir a Francisco Sagasti en su reemplazo. Todos estos acontecimientos han sido abundantemente registrados y comentados por los medios de comunicación y las redes sociales, por lo que nos eximimos de comentarlos.

Nos gustaría más bien centrar nuestra reflexión en los temas que estos acontecimientos han destacado y que hoy están en la agenda.

1.- Se reafirma la lucha contra la corrupción

Recordemos que desde diciembre del 2016 la política peruana ha estado centrada en la lucha contra la corrupción política que el caso Odebrecht (Lava Jato) evidenció. A esto se sumó, en Julio 2018 el caso de la corrupción en el sistema de Justicia. El Presidente Vizcarra hizo suya esta lucha, lo que lo enfrentó a corruptos de todo tipo (políticos, empresarios, medios de comunicación, sistema de justicia etc.). Sin embargo, el firme y consistente respaldo de la opinión pública (via referéndum, movilizaciones y encuestas) permitió al Perú avanzar significativamente en la lucha contra la corrupción. Ello fue desprestigiando a casi toda la elite política, empresarial y mediática. En el camino los corruptos sufrieron duros golpes: han perdido sus cargos, están investigados por la fiscalía, son repudiados por la opinión pública, tienen orden de captura, están en prisión preventiva o domiciliaria, con impedimento de salida del país, sus bienes congelados, y hasta se han tenido que suicidar, etc.

Sin embargo, desde Julio del 2020 hubo un reagrupamiento del sector corrupto que apareció curiosamente esgrimiendo la bandera anticorrupción contra Vizcarra, basándose en afirmaciones, no corroboradas ni adecuadamente investigadas, de aspirantes a colaboradores eficaces, logrando su vacancia. Parecía que este sector comenzaba a concentrar todo el poder: desde el Congreso habían tomado el Ejecutivo y se aprestaban a nombrar a sus favoritos para el Tribunal Constitucional; pero las masivas movilizaciones en todo el país, entre el 10 y el 14 de noviembre, los hizo retroceder.

Es importante señalar que una de las demandas de esta movilización ciudadana, donde los jóvenes tuvieron un papel destacado, fue justamente la continuidad de la lucha contra la corrupción, compromiso asumido por el Presidente Sagasti en su asunción al mando. Estamos seguros que será también uno de los temas claves en el proceso electoral, pues, según la encuestadora Datum 52% considera a la corrupción como el principal problema del país.

2.- Respaldo a la Reforma Universitaria (SUNEDU)

En el actual Congreso hay diversos grupos parlamentarios cuyos líderes son dueños de universidades. En Acción Popular (AP) tenemos a Raúl Diez Canseco, de la Universidad San Ignacio de Loyola. En Podemos tenemos a José Luna Gálvez de la Universidad Telesup, a la que se le denegó la acreditación y tendrá que cerrar. En Alianza para el Progreso (APP) tenemos a César Acuña de las universidades César Vallejo y Señor de Sipán. Y en Fuerza Popular (Fujimorismo) es conocida su cercanía con la Universidad Alas Peruanas.

Todos ellos han venido hostigando desde el inicio del funcionamiento de este Congreso a la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU) buscando ya sea su eliminación o que se reviertan las decisiones que ha tomado; y fue música celestial para sus oídos escuchar a Ántero Flores Araoz, nombrado Primer Ministro del efímero Gabinete de Merino, que las universidades no licenciadas merecían una segunda oportunidad.

Felizmente esa no era la opinión de la calle, muchos carteles durante las protestas dejaron claramente establecido su respaldo a la reforma universitaria, a la SUNEDU y su rechazo a la mercantilización de la educación. El clamor de la calle fue tan fuerte que hasta la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) tuvo que mencionar en su comunicado donde buscaba acomodarse a la nueva situación, que la SUNEDU merecía todo su respaldo. El nuevo Ministro de Educación, Ricardo Cuenca, ha ratificado el compromiso del gobierno de Sagasti con esta importante reforma que busca mejorar la calidad de la educación universitaria.

3.- Se pudo derrotar el intento del Congreso de controlar el Tribunal Constitucional

Un tema que estaba en la agenda pre vacancia era la intención de este Congreso de nombrar a los seis nuevos miembros del Tribunal Constitucional, para reemplazar a igual número de miembros que ya tienen su mandato cumplido. Sin embargo, era evidente que los congresistas no pensaban tanto en hacer una selección de los más capaces e íntegros, sino facilitar la entrada a este importante tribunal de gente afín a sus intereses. La sociedad civil se dio cuenta de sus intenciones y diversas instituciones comenzaron a solicitar que se deje dicha responsabilidad para el siguiente Congreso, a lo cual se negaron. Felizmente la crisis política ilegitimó tanto a este Congreso (actualmente tiene 9% de aprobación, según el Instituto de Estudios Peruanos), que por temor a la calle han desistido de este propósito.

4.- Se abre la posibilidad de retomar la reforma política

En Marzo, cuando se instaló el actual Congreso, había gran expectativa de que impulse las reformas políticas pendientes que el Congreso anterior había bloqueado. Dichas reformas buscaban mejorar la representación y tener mejores instrumentos para luchar contra la corrupción. Lamentablemente no fue así, los congresistas llegaron con su propia agenda: proteger su inmunidad, acabar con la SUNEDU y con la reforma del transporte, acatar el pedido de la CONFIEP de no firmar el Acuerdo de Escazú etc. y estancaron la reforma política, lo que los hizo conflictuar con el Ejecutivo. Lo poco que se logró avanzar fue por presión ciudadana y del Ejecutivo. Recordemos que Vizcarra amenazó al Congreso con someter a referéndum en Abril lo de la inmunidad parlamentaria. Sin embargo, la crisis política demostró la urgencia de las reformas, para lograr reconstruir el vínculo entre las demandas ciudadanas y sus representantes políticos.

5.- La necesidad de reformar la Policía

La forma abusiva, prepotente y criminal como la institución policial se comportó durante las movilizaciones en Lima dejó el lamentable saldo de dos jóvenes asesinados: Jack Bryan Pintado Sánchez, de 22 años e Inti Sotelo Camargo, de 24; así como también oficialmente (porque otros fueron atendidos por brigadas voluntarias) de 201 heridos atendidos en diversas instituciones del Ministerio de Salud (MINSA). A ello hay que sumar los numerosos detenidos y secuestrados.

Sandra Rodríguez hace un buen recuento del actuar policial, nos dice “Es difícil condensar los abusos de la Policía en un par de párrafos, así que intentemos agruparlos: 1) Uso de armas “no letales” a corta distancia y municiones ilegales: según la normativa, la policía sólo puede hacer uso de gas lacrimógeno y perdigones de goma durante protestas y para ello tiene procedimientos claros (...) Las armas supuestamente ‘no letales’ fueron usadas a corta distancia y con disparos directos al cuerpo y cabeza (...) Hicieron también uso de armas ilegales, como perdigones de plomo y canicas (...) Además, los gases lacrimógenos se usaron de manera indiscriminada, lanzándose incluso desde helicóptero. 2) Detenciones ilegales y otros abusos por parte del Grupo Terna, como sembrado de pruebas, abuso sexual, secuestro y tortura. 3) El despliegue de una estrategia para emboscar a los manifestantes”¹.

Frente a la demanda de reorganización de esta institución primero el gobierno de Sagasti señaló que era obra de “unos cuantos malos elementos”, lo que no es cierto. Como bien dice Rodríguez “La brutalidad policial que hemos visto con espanto no está lejos de las formas en que el Estado ha reprimido conflictos sociales fuera de Lima (Espinar, Tía María, Puente Piedra, etc.). Es decir, este nivel de represión no es

¹) Brutalidad policial, sus consecuencias y lo que nos toca. Se puede bajar de http://www.noticiasser.pe/opinion/brutalidad-policial-sus-consecuencias-y-lo-que-nos-toca?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Brutalidad+policial%2C+sus+consecuencias+y+lo+que+nos+toca

patrimonio de Merino, sino una herencia que éste radicalizó buscando asegurar la permanencia de su gobierno ilegítimo”.

Felizmente el gobierno ha dado marcha atrás y ha pasado al retiro a toda la cúpula policial (20 generales), y ha nombrado al general PNP César Cervantes Cárdenas como nuevo comandante general. También ha decidido incorporar a gerentes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en los procesos de contratación de la policía. Esto debido a los numerosos escándalos de corrupción durante la pandemia en la compra de material para protección (mascarillas, guantes, etc.) inadecuadas y sobrevaloradas, que costaron la vida de numerosos efectivos.

Como dice Paul E. Maquet “La Policía Nacional requiere una reforma urgente que ponga por delante los derechos humanos. Y el Estado debe garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho a la protesta en todo el territorio nacional. Salir a protestar no puede significar que los ciudadanos se arriesguen a la muerte”². Recordemos que, según la Defensoría del Pueblo, los muertos en conflictos sociales en el periodo 2006-2020 son 289 y los heridos 5098³. Por eso es importante exigir la derogatoria de la Ley 31012 de Protección Policial, que en su art. 20 señala que está exento de responsabilidad penal el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que, en cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.

6.- La propuesta de una nueva Constitución

Otra consecuencia importante de la crisis política es que ha irrumpido con fuerza en la agenda pública el tema de la necesidad de un cambio de la Constitución. Durante la pandemia la población experimentó en carne propia las limitaciones de la Constitución para protegerla contra la abusiva alza de precios de materiales esenciales para combatir la pandemia como oxígeno, guantes, medicinas y atención en la salud privada. Ante los reclamos ciudadanos para que el gobierno los proteja, la respuesta fue que la Constitución no lo permitía.

Y en la crisis política la población ha podido comprobar cómo un mal diseño constitucional en la relación Ejecutivo-Parlamento nos sumió en una grave crisis política. La negativa del Tribunal Constitucional para opinar sobre los alcances de la vacancia por “incapacidad moral” ha ahondado el descontento frente a una Constitución que en su capítulo económico se preocupa más de las ganancias del capital que del bienestar de la población y en su capítulo político no permite dar gobernabilidad al país y protege excesivamente a los malos políticos. Según Datum, 56% estaría de acuerdo con su cambio. Sin embargo, hay que decir también que al tomar los jóvenes la bandera del cambio constitucional, ponen el dedo en la llaga sobre los malos manejos en el gobierno de la clase política actual, por lo cual esta bandera también tiene una dimensión simbólica que exige cambios en las formas de gobierno.

²) ¿Cientos de Hechos aislados? *CooperAcción*, 23 de noviembre 2020.

³) Cf. César Flores Unzaga Sostenibilidad Minera y los muertos y heridos por conflictos sociales frente al Bicentenario *CooperAcción*, 26 de noviembre del 2020

Un poco de historia. Desde los inicios de la Transición Democrática se planteó la necesidad de ir a una reforma de la Constitución aprobada durante el gobierno fujimorista de 1993. Las razones eran básicamente tres 1) el carácter espúreo de la misma por haber sido fruto de un golpe de estado; 2) a la duda sobre si hubo fraude o no en su aprobación. Juan Chávez Molina, ex miembro del Jurado Nacional de Elecciones responde positivamente⁴ 3) que en muchos puntos significaba un retroceso importante con relación a la de 1979.

Las razones para pedir su cambio. Por razones de espacio solo mencionamos algunas:

+ La Constitución de 1993 significa un **retroceso** importante con relación a la de 1979 **en cuanto a derechos** que se reconocen a la población. En ella, como señaló Henry Pease: “desaparecieron las referencias a la justicia social y al interés social” y “La modernización del Estado y de la economía se planteó, sin embargo, desde la lógica de la exclusión”⁵.

Algunos señalan que la Constitución solo debe garantizar derechos civiles, es decir, libertad de opinión y prensa, organización, libertad de movimiento (con un énfasis especial en el respeto a la propiedad privada y la libertad de empresa), y políticos. Sin embargo, otros sectores señalan que deben incluirse los sociales (educación, salud, nutrición) y económicos (ingresos adecuados, trabajo decente, etc.). Estos últimos señalan que en la Constitución de 1979 se reconoce el trabajo como fuente principal de la riqueza (art. 42); también se habla del derecho de los trabajadores a participar en la gestión, utilidades y propiedad de la empresa (art. 56). Critican que nada de esto figure en la Constitución de 1993.

+ **El régimen económico.** Con ello nos referimos a la forma cómo debemos organizar la economía del país. Esta es la disputa central. La Constitución de 1993 es llamada también la constitución neoliberal pues su articulado es muy favorable a esta perspectiva que plantea que todas las necesidades humanas son mejor atendidas por medio del mercado y que el Estado debe tener una mínima participación en su provisión. Por ello este sector afirma que el crecimiento continuo de nuestra economía es resultado directo del modelo económico de la Constitución de 1993. Esta afirmación es compartida por todo el gremio empresarial agrupado en la CONFIEP y por la mayoría de medios de comunicación y los analistas que frecuentan dichos medios.

Los que impulsan el cambio de Constitución proponen un Estado encargado de la provisión de servicios públicos, especialmente de salud y educación, hoy tan limitados y sometidos al excesivo afán de lucro del mercado, así como una mayor regulación del mercado para evitar el tipo de usura vivida durante la pandemia.

⁴) Cf. *Mis votos singulares: historia del fraude que nunca se debe repetir*;

⁵) Pease, H., *La Autocracia Fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso* (Lima, PUC-FCE, 2003) pp. 242 y 245. Ver su interesante “Cuadro comparativo de las principales modificaciones del Régimen Económico en las Constituciones de 1979 y 1993” en las páginas 246 a 249 de dicha obra.

+ No protege adecuadamente **las tierras de las comunidades**, el abogado Wilfredo Ardito explica que la Constitución de 1933 señalaba que las tierras comunales eran inalienables [no se pueden vender], inembargables [no se pueden embargar ni dar en hipoteca] e imprescriptibles [no se pierden si otro entra a trabajar en ellas], para evitar cualquier posible despojo. La Constitución de 1979 mantuvo estas características en el artículo 164. En cambio la de 1993 señaló que las comunidades eran autónomas para disponer de sus tierras y que las tierras tampoco son inembargables y solamente son imprescriptibles, salvo caso de abandono, lo cual es una contradicción (art. 89)⁶.

¿Cambio total o reforma de la constitución de 1993?

Algunos plantean que es evidente que se necesitan reformas a la actual Constitución y consideran que estas podrían ser llevadas a cabo por el próximo Congreso. Con este mecanismo ya se han hecho como 22 cambios a la actual Constitución⁷, como por ejemplo la eliminación de la reelección inmediata, para otorgar el voto al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en algunos artículos sobre la descentralización, para elevar el número de congresistas de 120 a 130, para prohibir la reelección inmediata, etc.

Recordemos que el Congreso puede hacer la reforma parcial o total de la Constitución. Para una reforma total tiene dos opciones: aprobar el nuevo texto en dos legislaturas ordinarias con 87 votos o aprobarlo en una legislatura ordinaria con 66 votos y someter el texto a su ratificación por la ciudadanía en un referéndum.

Sin embargo, otros sostienen que es mejor que los cambios los lleve a cabo una Asamblea Constituyente, el problema es que la Constitución de 1993 no considera esa posibilidad, por lo que habría que primero reformar la Constitución para incluirla o que en referéndum la ciudadanía apruebe esa posibilidad. Eso es lo que está proponiendo Juntos por el Perú, incluir una “segunda urna” el 11 de abril para que decidamos al respecto.

Un desafío crucial a este nivel es cómo incidir en el debate de reformas constitucionales o cambio Constitucional para que los intereses de las mayorías sean tomados en cuenta. Por ello, tan importante son los contenidos de las reformas, como las formas y los actores del proceso de reforma.

Lima, 1 de diciembre 2020

⁶) “La Constitución y la tierra”, 2 de agosto del 2011

⁷) Gabriel O’Hara “Para una detallada relación de los mismos ver Constitución de 1993. Los 22 cambios que se hicieron desde su promulgación”, diario *Gestión* 25 de noviembre. Se puede bajar de <https://gestion.pe/peru/constitucion-1993-modificaciones-asamblea-constituyente-noticia/?ref=signwall>