
From the Selected Works of Jose Luis Sardon

Summer 2006

La reforma política pendiente

Jose Luis Sardon, *Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas*



Available at: https://works.bepress.com/jose_luis_sardon/21/



LA REFORMA POLÍTICA PENDIENTE

JOSÉ LUIS SARDÓN*

El presente artículo identifica las claves institucionales que explican las repetidas frustraciones políticas del Perú. Argumenta que existen problemas de diseño tanto en el sistema de gobierno como en el sistema de representación. El Perú tiene un sistema de gobierno seudopresidencial, en el cual predomina un Congreso fragmentado e irresponsable, debido a que es elegido a través de un sistema de representación proporcional. Para tener bases políticas propicias para el desarrollo de los mercados, se requiere una reforma de tales instituciones políticas.

1. BALANCE DEL GOBIERNO

Según las encuestas de opinión pública, el presidente Alejandro Toledo está concluyendo su gobierno con un nivel de aprobación de apenas 10 por ciento¹. Este nivel lo ha tenido desde fines de su segundo año; tan temprano como junio de 2003, su aprobación llegaba a solo 11 por ciento². En sus últimos tres años, el gobierno ha estado permanentemente “en capilla”, para utilizar términos futbolísticos.

En una perspectiva más amplia, sin embargo, debe observarse que este gobierno está logrando concluir su mandato en el término previsto en la Constitución. A la luz de nuestra experiencia republicana, esto constituye un logro. A lo largo del siglo XX, nunca un gobierno sin mayoría pudo concluir su mandato constitucional, como lo prueba lo ocurrido en 1914, 1948, 1968, 1992 y 2000.

Una parte de la explicación de la no ruptura del orden constitucional radica en el recuerdo fresco del bochornoso final del gobierno del presidente Alberto Fujimori. Además, el entorno internacional, caracterizado por la preeminencia de Estados Unidos, debe haber contribuido a desincentivar la búsqueda de soluciones políticas al margen de la Constitución.

Sin embargo, otra parte del crédito por la continuidad del orden constitucional debe corresponder

al crecimiento económico conseguido durante este gobierno. Según el Instituto Peruano de Economía, el crecimiento anual promedio del producto bruto interno (PBI), proyectado al final del régimen, será de 4,8 por ciento. A la luz de la historia económica de los últimos 50 años, este crecimiento es notable.

Si se ha tenido tal crecimiento, ¿por qué los niveles de aprobación de la gestión de Toledo son tan bajos? En parte, la respuesta radica en que dicho crecimiento no se ha traducido en mejoras significativas para la mayoría de la población. De hecho, los niveles de pobreza han pasado solo de 55 a 52 por ciento y los de extrema pobreza, de 24 a 20 por ciento³.

No obstante, como lo demuestra la experiencia chilena, para reducir significativamente la pobreza, se requiere tasas de crecimiento aún mayores, y que sean sostenidas más tiempo. En Chile, la pobreza ha pasado de 44 a 23 por ciento, y la extrema pobreza, de 13 a 7 por ciento, gracias a un crecimiento anual promedio de 7 por ciento de 1990 a 2003.

Así, hacer una descalificación total del gobierno de Toledo es injusto. Sin embargo, puede admitirse que los resultados obtenidos no han sido suficientes —especialmente, a la luz de expectativas elevadas por una prédica populista, proveniente de un sistema político díscolo, así como de medios de comunicación y un sistema educativo mal orientados—.

Revista de Economía y Derecho, Vol. 3, N° 9 (Verano 2006). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Director Ejecutivo de la Sociedad de Economía y Derecho, y director de la Maestría en Derecho de Empresa de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).



2. EL GOBIERNO Y EL CONGRESO

Al cerrar su gestión con niveles de aprobación ínfimos, Toledo confirma un patrón existente en la política peruana. Desde mediados del siglo XX, todos los presidentes de la República salen de Palacio de Gobierno políticamente chamuscados. En los últimos cincuenta años, solo Valentín Paniagua salió de allí en “olor de multitudes”, tal vez por haber gobernado únicamente ocho meses.

Por ello, cabe preguntarse hasta qué punto el gobierno –entendido como el presidente de la República y sus ministros– es responsable de esta nueva frustración. Los repetidos fracasos presidenciales sugieren que el problema no es solo de personas. Más allá de estas, tenemos un problema institucional, de inadecuadas reglas de juego político.

Para superar este problema, resulta necesario tipificar correctamente nuestras instituciones políticas. Resulta cuestionable, por lo pronto, que el Perú tenga un gobierno presidencialista, como es la creencia extendida⁴. En el Perú, las reglas que estructuran la relación Ejecutivo-Legislativo no establecen la separación de poderes, que es la característica central de este sistema.

Desde 1849, los ministros son responsables ante el Congreso⁵. En esa fecha, el Congreso censuró a un ministro por primera vez, siendo tal atribución recogida luego por las Leyes de Ministros de 1856 y 1862, y los textos constitucionales de 1867 en adelante. Así, aunque el presidente de la República es elegido directamente por el pueblo y tiene facultades de jefe de gobierno, está siempre jaqueado por el Congreso.

La censura parlamentaria a los ministros anula la separación de poderes. En Estados Unidos, paradigma de la misma, los secretarios designados por el presidente recaban la confianza del Senado, pero una vez que asumen el puesto solo pueden ser removidos por el presidente. Esa independencia del gabinete respecto de la voluntad del Congreso determina el carácter presidencial de dicho régimen.

Entre nosotros, el uso de la moción de censura llegó a su frenesí en el primer gobierno del presidente Fernando Belaunde. En los diez meses previos al golpe de 1968, se tuvo 178 ministros, dadas las continuas censuras ministeriales por el Congreso⁶. Ello desembocó en el más prolongado paréntesis al proceso constitucional en nuestra historia republicana: el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.

A pesar de ello, las Constituciones posteriores al régimen militar han mantenido la institución de la censura parlamentaria de los ministros, incluyendo

algunos “parches” para evitar su abuso. La de 1979, estableció que el presidente de la República podía disolver la Cámara de Diputados que censuraba a tres gabinetes; la de 1993, al Congreso que censura a dos.

En sistemas abiertamente parlamentarios, sin embargo, el gobierno puede disolver la Cámara legislativa sin expresión de causa, aunque dentro de ciertos parámetros respecto a su cantidad y oportunidad. Típicamente, no se permite que el gobierno disuelva la Cámara más de una vez por año, ni en el primer o último año de su mandato legislativo.

Durante la década de 1990, en el contexto de un presidente con mayoría en el Congreso, algunos tipificaron al sistema peruano como “seudoparlamentario”⁷. En estos años del gobierno de Toledo, caracterizados por un gobierno sin mayoría, podríamos tipificarlo como “seudopresidencial”. Tal definición corregiría la equivocada noción popular.

3. EL CONGRESO JACOBINO

El centro de gravitación del poder político, durante el gobierno de Toledo, ha estado en el Congreso. Este solo ha destituido a un ministro de Estado. Sin embargo, de la censura a los ministros puede decirse lo mismo que de la competencia en los mercados: lo importante no es que exista sino que pueda existir –es decir, que no hayan barreras legales que la limiten–.

Las mociones de censura a ministros presentadas en el Congreso han sido siete, cinco de las cuales se llegaron a debatir en el Pleno. De tales mociones, dos estuvieron dirigidas contra un presidente de Consejo de Ministros. Si estas hubieran llegado a aprobarse, todos los miembros del gabinete se habrían tenido que marchar a sus casas.

No solo ello, el Congreso ha convocado o amenazado convocar a los ministros a rendir cuentas respecto de todo tipo de asuntos. La Ley 28337 establece, por ejemplo, que el presidente de Consejo de Ministros debe explicarle al Congreso las razones por las que remueve al director de un organismo regulador de servicios públicos⁸.

Esta situación ha ido acompañada de un ejercicio de las facultades legislativas a veces claramente contrario al estado de derecho. A pesar de haber aprobado el retorno a la bicameralidad por más de los 61 votos requeridos para la reforma constitucional, por ejemplo, el Congreso no convocó a referéndum sino que devolvió el proyecto a Comisión, haciendo una peculiar interpretación del artículo 206 de la Constitución.

Además, muchas leyes han estado orientadas a distorsionar las instituciones del mercado: los derechos





de propiedad, la competencia y la igualdad ante la ley. El gobierno ha vetado alrededor de 300, pero demasiadas han sido promulgadas por él o el propio Congreso. Dos ejemplos son la Ley 27681, del “desagio tributario”, y la Ley 27973, que eliminó a las empresas supervisoras de importaciones.

Si algo no ha faltado en este Congreso han sido las propuestas de control de precios, empezando por aquella que quería encargar a siete sabios que fijaran desde el tipo de cambio –supuestamente muy bajo– hasta las tasas de interés bancario, las tarifas de servicios públicos y los precios de la canasta básica –supuestamente muy altos–.

Con la cercanía de las elecciones, los intentos por controlar los precios se han multiplicado, llegándose a proponer que incluso el precio de la vicuña sea fijado por el Estado. Además, empujado por un Banco Central de Reserva (BCR) ansioso de recuperar discrecionalidad, el Congreso ha estado a punto de franquearle a los deudores de obligaciones en dólares la posibilidad de efectuar sus pagos en moneda nacional.

Ciertamente, al actual Congreso debe reconocérsele el haber cerrado, a través de una reforma constitucional valiente, el régimen de la “cédula viva”. Otras medidas igualmente bien orientadas han incluido la eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad y la promulgación de la Ley 28032, llamada también Ley de la Competitividad.

Sin embargo, en el balance general, resulta claro que los principales obstáculos para el desarrollo de la economía han provenido del Congreso. Sus 14 mil proyectos de ley y su proyecto de Constitución –que incluía entre los derechos fundamentales hasta el “derecho al afecto”– han generado un ambiente de incertidumbre jurídica que ha desincentivado mayores niveles de ahorro e inversión⁹.

Además, el Congreso lanzó un proceso de descentralización incoherente, estableciendo gobiernos regionales en departamentos. Previsiblemente, tales gobiernos opondrían gran resistencia a la posterior integración de departamentos ingenuamente prevista en el reformado artículo 190 de la Constitución.

4. INCENTIVOS ELECTORALES

¿Por qué el Congreso se ha comportado de esta manera? Para entenderlo, resulta preciso analizar la estructura de incentivos que deriva de nuestras instituciones políticas. Estas comprenden tanto las informales –hábitos y costumbres– como las formales –normas constitucionales, legales y reglamentarias–.

Si se tiene que sopesar unas y otras, resulta evidente que debemos actuar como si las segundas fueran más relevantes, puesto que solo ellas son susceptibles de modificación a través de la acción política –y esto, incluso, con gran dificultad, tal como ha recordado recientemente Francis Fukuyama¹⁰–.

La educación política y la educación económica –o su ausencia– juegan un rol en la configuración de los procesos políticos. La primera fue definida por las *Cato Letters* como “la capacidad para gobernar y ser gobernados”¹¹. La segunda podría serlo como “la capacidad para comprender al mercado como mecanismo de asignación de recursos”. Ambas se obtienen en procesos de gran amplitud histórica.

Las instituciones políticas formales pueden ser más fácilmente modificadas que la cultura política. Por cierto, algunas de ellas –establecidas por la Constitución– son más difíciles de cambiar que otras –establecidas solo por leyes o reglamentos–. Con independencia de su fuente formal, en todo caso, lo importante es identificar las que más afectan la fisonomía del proceso político.

En este sentido, considero que tres son las instituciones cruciales: las características del derecho al sufragio, la frecuencia de las elecciones y el sistema de representación. El comportamiento de nuestro Congreso es fruto, principalmente, del sufragio obligatorio, las elecciones simultáneas cada cinco años y la representación proporcional a través de la elección por listas cerradas en grandes distritos electorales.

Al definir estas instituciones, se regulan los atributos esenciales del sistema político, a la luz de fines que no siempre son consistentes unos con otros. Puede ser que algunas reglas favorezcan una mayor diversidad ideológica en el Congreso, pero también comprometen la viabilidad del proceso constitucional en el largo plazo.

En ese sentido, el constitucionalismo es lo contrario del utopismo. Para el constitucionalismo, el gobierno es requisito para el desarrollo de los mercados, pues a través suyo los derechos de propiedad adquieren certeza. Sin embargo, el gobierno representa también su mayor amenaza, puesto que puede atacarlos con las mismas armas que tiene para defenderlos.

Así, lo que se necesita es un gobierno limitado. La manera de lograrlo es a través del diseño adecuado de las instituciones electorales, pues ellas estructuran la relación entre los actores involucrados en el juego político –de un lado, los ciudadanos o electores; de otro, los políticos o elegidos–, estableciendo incentivos para su comportamiento.





Reglas bien diseñadas son aquellas que establecen las bases para que haya gobierno, pero al mismo tiempo límites al gobierno; para que haya firmeza, pero simultáneamente flexibilidad; para que haya representatividad, pero también gobernabilidad.

No existe, por cierto, una fórmula válida para todos los países. Sin embargo, resulta claro que el Perú no ha alcanzado un equilibrio feliz entre una situación y otra. Aquí pasamos de situaciones en las que hay gobiernos con demasiado poder, a situaciones en las que hay gobiernos con muy poco poder.

5. EL SUFRAGIO Y LA FRECUENCIA DE LAS ELECCIONES

En el Perú, una reforma institucional debe incluir la eliminación de la obligatoriedad del sufragio. En la gran mayoría de democracias estables, el sufragio no es obligatorio. En América Latina misma, la democracia más estable de la segunda mitad del siglo XX es, precisamente, la que no tiene sufragio obligatorio: Colombia.

El sufragio obligatorio debe ser rechazado por su contenido antieducativo. Él impide el sentido moral, de adhesión libre y espontánea a la colectividad, que puede tener el sufragar. Es fruto de un enfoque paternalista o búsqueda desesperada por legitimar al sistema político. Como todo lo que se fuerza demasiado, produce lo contrario de lo que busca: una alienación de los electores respecto del sistema político.

Además, la obligatoriedad del sufragio abona el terreno para el populismo —es decir, para la utilización de las políticas económicas y los recursos públicos de manera efectista, pensando en el presente y descuidando el futuro—. En todos los países democráticos, las economías sufren ciclos político-electorales, pero estos son más pronunciados allí donde hay sufragio obligatorio.

Un segundo aspecto crucial es la frecuencia de las elecciones. Las propias *Cato Letters* antes citadas enfatizaron la importancia de la alternancia o de la rotación de los hombres en los puestos de poder¹². En esa perspectiva, el ideal constitucional se materializa o plasma, ante todo, como gobierno limitado en el tiempo.

Desde 1980, nuestro calendario electoral establece la renovación simultánea del Congreso y la Presidencia de la República cada cinco años. A la luz de la política comparada, un mandato congresal de cinco años es muy largo. En sistemas de separación de poderes, a mitad del periodo presidencial se tiene una renovación al menos parcial del Congreso, configurándose así elecciones escalonadas.

En Estados Unidos, por ejemplo, el íntegro de la Casa de Representantes se renueva cada dos años, el presidente cada cuatro y los senadores cada seis, aunque renovándose por tercios cada dos. Este calendario permite combinar momentos de cambio fuertes —cuando son las elecciones presidenciales— con momentos de cambio débiles —a mitad del mandato presidencial—.

Sin embargo, el calendario electoral de Estados Unidos no permite nunca que existan momentos de cambio en los que se renueve a la totalidad de los integrantes de dos de los tres poderes del Estado. Tal posibilidad sí existe en el Perú, con la consecuencia del surgimiento de lo que algunos han llamado “el péndulo peruano”¹³.

En los sistemas parlamentarios, el mandato suele ser de cinco años, pero allí la amenaza de disolución de la Cámara hace más difícil que surjan abusos. Hay que empezar por definir, pues, si queremos un sistema de separación de poderes o uno parlamentario.

Si se quiere lo primero y no elecciones escalonadas, los mandatos para el presidente y el Congreso debieran ser menores a cinco años. En la misma Colombia y ahora también en Chile, gracias a una reforma reciente, estos periodos han sido establecidos en cuatro años. Esa fue la duración del gobierno, por cierto, en la llamada República Aristocrática, etapa en la que mayor estabilidad alcanzó la democracia en el Perú.

Una reforma mínima debería recoger, en todo caso, la propuesta de realizar la elección del Congreso no junto a la primera vuelta sino junto a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. De esa manera, el elector tendría mayor información para modular el contrapunto Ejecutivo-Legislativo.

6. BASES ELECTORALES

El aspecto más importante de la reforma política pendiente es el sistema de representación. La conducta del Congreso peruano es fruto, sobre todo, de la exagerada representación proporcional que deriva de la elección de los congresistas por listas cerradas en distritos electorales grandes. Este sistema incentiva la fragmentación del sistema de partidos y las conductas irresponsables¹⁴.

La representación proporcional fue utilizada por primera vez en el Perú en 1963, puesto que fue establecida por la Ley 14250, dada por la Junta Militar de Gobierno. Su efecto inmediato fue la fragmentación del Congreso, que pasó a estar integrado por ocho partidos diferentes¹⁵. El efecto mediato fue el





comportamiento irresponsable, manifestado a través del abuso de la moción de censura a los ministros.

La representación proporcional le abrió las puertas del Congreso a la izquierda marxista, que proclamaba descreer de la democracia, a la que tildaba despectivamente de burguesa. Semejante situación se exacerbó a partir de la Asamblea Constituyente de 1978, elegida a través de un sistema aún más proporcional, puesto que se basaba en el distrito nacional único.

Estas experiencias peruanas solo confirman lo ocurrido en otras latitudes. En 1986, por ejemplo, Francia retornó al uso del sistema proporcional que había tenido antes de la Quinta República, llevando ello al fortalecimiento del grupo extremista encabezado por Jean-Marie Le Pen. En la siguiente elección, Francia retornó al más prudente sistema de mayorías¹⁶.

La recientemente aprobada Ley 28617, que establece una barrera electoral de 4 por ciento para ingresar al próximo Congreso, disminuirá la fragmentación de este. Tendremos un Congreso integrado ya no por diez partidos –como ha sido el promedio desde 1978– sino por solo media docena. Ello facilitará la coordinación y negociación, y quizá podrá generar conductas más responsables.

Sin embargo, debemos ser conscientes de que no es la mejor manera de reducir el número de partidos. La elección individual o en distritos electorales pequeños de los congresistas, como es utilizada en la mayoría de democracias estables, habría reducido el número de partidos, pero al mismo tiempo habría acercado el Congreso al electorado.

Este sistema permite al elector identificar claramente a su representante ante el Congreso. En Gran Bretaña, donde se originó, el elector tiene, en la boleta de sufragio, la dirección y el teléfono de los candidatos a miembros del Parlamento (MPs) en representación de su distrito (*constituency*). Se establece, así, una fuerte relación personal entre ambos.

A los congresistas elegidos individualmente, por su parte, el sistema les facilita la rendición de cuentas (*accountability*), puesto que pueden enviar su récord de votación en el Parlamento a sus bases electores. Con ese argumento, solicitan la reelección. Por eso, en Alemania, la mitad del Bundestag elegida individualmente tiene una tasa de reelección mucho más alta que la mitad elegida por listas estatales.

En el Perú, la elección por lista ha llevado a una tasa promedio de reelección exitosa de apenas 27 por ciento, desde la Asamblea Constituyente 1978-1979. Curiosamente, las tasas de reelección más altas fueron las obtenidas por los constituyentes que

integraron esa Asamblea (30 por ciento) y por los que integraron el Congreso Constituyente Democrático 1993-1995 (45 por ciento).

7. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los efectos políticos de la representación proporcional empiezan por la fragmentación del sistema de partidos y por la conducta irresponsable de los congresistas, pero no terminan allí. Al no ser claras las bases electorales de cada uno de los congresistas, los medios de comunicación en general y la televisión en particular adquieren una importancia política desmesurada.

En todo el mundo moderno, esta importancia aumenta según se desarrollan nuevas tecnologías. Sin embargo, ella se acentúa allí donde no puede existir contacto “cara a cara” de los electores con sus elegidos. La elección por listas dificulta el contacto personal, directo e inmediato de los congresistas con sus bases electorales, puesto que estas son amplias e imprecisas.

En las próximas elecciones, por ejemplo, todo el departamento de Lima elegirá 35 congresistas. Dentro de ellos, resultará imposible saber quién representará a los vecinos de Miraflores, a los de Comas o a los de Villa El Salvador.

Además, la representación proporcional exagera la importancia de los medios de comunicación al diluir al sistema de partidos. En tal situación, la incertidumbre crece exponencialmente y la información política se convierte en un activo sumamente valioso. Ansiosamente, los agentes económicos buscan saber qué va a pasar en el entorno político en el que desarrollan sus actividades.

El mejor ejemplo de un sistema de partidos asentado, en el cual ocurre lo contrario, es Estados Unidos. Allí los ciudadanos saben no solo que habrá elecciones presidenciales el 2008 sino además que el vencedor será el candidato del Partido Republicano o el del Demócrata. Ello es consecuencia de la elección de los congresistas a través de distritos uninominales.

En el siglo XX, en Estados Unidos no han faltado quienes han pretendido romper el bipartidismo, desde Theodore Roosevelt hasta Ross Perot. En las elecciones de 1992, este obtuvo más de 20 por ciento en el agregado nacional. Sin embargo, no logró colocar un solo congresista, ya que el criterio de asignación de curules era el mayoritario. En 1996, por tanto, Perot no repitió la aventura.

En el Perú, ¿quién podría asegurar que las próximas elecciones presidenciales serán el 2011? A la luz





de la experiencia de 180 años de vida republicana, resulta claro que nadie puede hacerlo. Además, ¿quién, el candidato de qué partido, se alzaría con el triunfo en dichas elecciones? Menos aún puede hacerse un vaticinio al respecto.

En los momentos en que se escriben estas líneas, se cierne sobre el país la posibilidad de triunfo de un candidato radical que se ufana de no creer en la democracia. ¿Por qué ocurre esto? ¿Será solo porque, como se dice, existe descontento? No, también lo es debido a reglas de juego político impuestas por un gobierno militar transitorio en 1963 y mantenido irresponsablemente hasta la actualidad.

El advenimiento de un nuevo *outsider* ha sido facilitado por un sistema de representación por el cual lo único que importa es salir en los medios —especialmente, en la televisión, que todo lo banaliza—. La rentabilidad política del extremismo aumenta cuando los medios de comunicación sustituyen al contacto personal de los electores y los políticos.

Para los medios de comunicación y la televisión, el extremismo les resulta una fuente de mayores ventas o *rating*¹⁷.

8. ¿DEMOCRACIA SIN LIBERTAD?

¿Tiene la mayoría de los electores derecho a imponer una dictadura totalitaria sobre el íntegro de la colectividad? En la historia, no faltan ejemplos de dictadores elegidos, de regímenes políticos en los cuales hay elecciones pero no democracia o, si se quiere, en los que hay democracia pero no estado de derecho ni libertades individuales. Estos van desde Alemania con Hitler hasta Venezuela con Chávez¹⁸.

Hasta cierto punto, el gobierno de Fujimori cae también dentro de este tipo de régimen, pues forzó una re-reelección, haciendo una peculiar “interpretación auténtica” de la Constitución. Sin embargo, las inclinaciones autoritarias de dicho gobierno son pálidas en comparación a las que anuncia el potencial candidato extremista.

Para evitar que estos escenarios se presenten, el pensamiento político occidental brinda importantes sugerencias. De hecho, esa fue la preocupación principal de los autores de la Constitución de Estados Unidos. Puede decirse que el gran objetivo del constitucionalismo liberal es, precisamente, evitar “la tiranía de la mayoría”.

Como se explica en *El federalista*, el gran peligro de una república son las luchas entre facciones, la principal de las cuales deriva de la propiedad: propietarios *versus* no propietarios. En una sociedad en la que el gobierno es elegido por el pueblo, los no

propietarios pueden utilizar a este como instrumento redistributivo, sobre la base de ser “mayoría”¹⁹.

Sin embargo, allí donde el gobierno —y no las transacciones libres de mercado— es el que distribuye la riqueza, la consecuencia inevitable es la destrucción de esta. Así lo demuestran los resultados no solo de los variados experimentos comunistas sino también de los Estados-bienestar del siglo XX.

La tendencia hacia el Estado redistributivo latente en la democracia fue notada también por economistas como el austriaco Joseph Schumpeter²⁰. Sin embargo, la experiencia de Estados Unidos y el resto de países occidentales desarrollados señala que es posible hacer compatible a la democracia con el estado de derecho y las libertades individuales.

Debemos recordar, pues, las lecciones de *El federalista*: para efectos de la organización y representación políticas, en contra de lo que ocurre en todo lo demás, el plural es bueno y el singular, malo; para evitar que la lucha de clases tome al Estado por asalto en las próximas elecciones, lo que debe hacerse es multiplicar las bases electorales, para que no haya una “mayoría” sino múltiples “mayorías”.

Al buscar la elección en distritos electorales múltiples, los políticos tienen que concentrar su atención no en intereses generales —como la propiedad *in abstracto*— sino en intereses específicos de cada uno de tales distritos. De esta manera, los intereses contrapuestos se anulan unos con otros.

Por ello, el error político más serio de Toledo ha radicado en buscar un *modus vivendi* con el Congreso y no agotar los mecanismos constitucionales para generar una situación distinta. En vez de proponer una reforma orientada a generar un orden democrático sostenible, Toledo ha nombrado como ministros a líderes del Congreso.

Dos de los cuatro presidentes del Consejo de Ministros que le han acompañado durante su gestión han sido congresistas. Estos nombramientos son constitucionales, pero no propios de un sistema de separación de poderes, como el que pensamos que tenemos y, más importante, como el que pensamos que deberíamos tener.

NOTAS

- 1 “Encuesta Exclusiva de Apoyo”, *El Comercio*, Lima, 13 de noviembre de 2005, pp. 10-11.
- 2 http://www.apoyo.com/informacion_util/zoom.asp?img=odatalima_141105_01ag.gif&/leyenda=
- 3 Gustavo Yamada y Carlos Casas, “Empezó el chorreo... de manera desigual”, *Análisis de Políticas*, N° 26, Lima, 22 de agosto de 2005.





- 4 El término “presidencialista” es equívoco, puesto que sugiere la preeminencia del presidente de la República respecto de los demás Poderes del Estado. Por esta razón, muchos constitucionalistas estadounidenses o anglosajones rechazan la afirmación de que Estados Unidos tenga un sistema presidencialista. Allí, afirman, el presidente predomina en algunas áreas, como la política exterior, pero no en otras, en las que el Congreso y la magistratura tienen mayor gravitación. Así, al tipificar su sistema de gobierno, ellos prefieren hablar de “separación de poderes”. Cfr. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianápolis: Liberty Fund, 1998 (edición original de 1967).
- 5 Óscar Díaz Muñoz, *La moción de censura en el Perú*, Lima: ARA Editores, 1997.
- 6 Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press, 1992, p. 133.
- 7 Op. cit.
- 8 Del 16 de agosto de 2004.
- 9 El número de Leyes de Reforma Constitucional dadas por el actual Congreso es de siete. Véase: Manuel Castañeda Jiménez (editor), *Dispositivos de carácter constitucional: Textos actualizados de legislación peruana*, tomo I, volumen 1, Lima: Editora de Textos Legales, 2002-2005.
- 10 Francis Fukuyama, *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B, 2004 (edición en español).
- 11 Citadas en: Edgard H. Crane, “Reclaiming the Political Process”, David Boaz and Edgard H. Crane (editores), *Market Liberalism: A Paradigm for the 21st Century*, Washington D. C.: Cato Institute, 1992, p. 58.
- 12 Op. cit.
- 13 Domingo García Belaunde, *La Constitución en el péndulo*, Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín, 1996.
- 14 Jon Basil Utley, “PR Problems: Proportional Representation Creates Dysfunctional Democracies”, *The American Conservative*, June 6, 2005.
- 15 Fernando Tuesta Soldevilla, *Perú político en cifras*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- 16 Bernard Owen, *Le Système Electoral et son Effet Sur La Représentation Parlementaire des Parties: Le Cas Européen*, París: L. G. D. J., 2002.
- 17 Giovanni Sartori, *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus, 1997.
- 18 Fareed Zakaria, *El futuro de la libertad*, México: Taurus, 2004 (edición original de 2003).
- 19 George Carey, “Selección de *El Federalista*”, *Estudios Públicos*, No. 13, Santiago de Chile, verano 1984 (edición original de 1787).
- 20 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* New York: Harper Perennial, 1962 (edición original de 1941).