



---

From the Selected Works of Jose Luis Sardon

---

December 5, 2023

# Libertad económica y estructura política

Jose Luis Sardon



Available at: [https://works.bepress.com/jose\\_luis\\_sardon/265/](https://works.bepress.com/jose_luis_sardon/265/)

## LIBERTAD ECONÓMICA Y ESTRUCTURA POLÍTICA

por Jose Luis Sardon<sup>1</sup>

**B**uenas tardes. Es grato para mí estar aquí con ustedes para discutir la relación entre *libertad económica y estructura política*. Agradezco al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por su cordial invitación a participar en este evento.

Debo empezar definiendo los términos contenidos en el título, “libertad económica” y “estructura política”. ¿Qué es, por lo pronto, la libertad económica? Hace ya buen tiempo, la Fundación Heritage de los Estados Unidos la definió en estos términos:

La libertad económica es el derecho fundamental de cada ser humano de controlar su trabajo y su propiedad. En una sociedad económicamente libre, los individuos tienen libertad para trabajar, producir, consumir e invertir en la manera que quieran, contando con que esa libertad está tanto protegida por el Estado como libre de restricciones por el Estado.

Así, la libertad económica es el derecho fundamental referido al control sobre los recursos productivos. Existe allí donde los agentes económicos privados —personas o empresas— deciden qué y cómo producir, y con quién intercambiar luego lo producido.

Su importancia radica no solo en que es consustancial al derecho a la vida, sino además en que determina el buen desempeño económico de los países. Los países que apuestan por la libertad económica, despegan; los que no, quedan rezagados.

La libertad económica ha sido operacionalizada estadísticamente incluyendo cinco componentes: 1. Moneda sana; 2. Impuestos relativamente bajos; 3. Regulaciones administrativas sencillas; 4. Apertura comercial; y, 5. Estado de Derecho.

El Fraser Institute del Canadá ha mostrado que el cuartil de países económicamente más libre tiene un ingreso per cápita ocho veces superior al del menos libre; y, su población tiene una expectativa de vida 40% mayor. Las diferencias son, pues, enormes.

La relación entre libertad económica y prosperidad se sustenta también conceptualmente. En “El uso del conocimiento en la sociedad”, Friedrich A. Hayek explicó porqué el mercado asigna los recursos productivos a sus usos más valiosos mejor que el Estado.

Ocurre, señaló, que la información relevante para adoptar estas decisiones está dispersa en la sociedad; sin embargo, el mercado la recoge y ordena a través del sistema de precios. El Estado, al prescindir de estas señales, toma estas decisiones ciegamente.

---

<sup>1</sup> Profesor Ordinario Principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Ex-magistrado del Tribunal Constitucional del Perú (2014-2022). Ponencia presentada en el Seminario *Derechos Humanos, Integridad e Institucionalidad Democrática en el Estado Constitucional*, organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima, 5 de diciembre de 2023.

**P**asemos, entonces, al segundo término, “estructura política”. Evidentemente, no podemos determinar si la libertad económica está asociada con una “estructura política” sino definimos antes qué entendemos por tal término.

El término “estructura” puede ser contrapuesto al de “institución”. Las estructuras aluden a realidades tanto formales como informales; las instituciones, en cambio, solo se refieren a las primeras. El término “estructura” es más amplio que el de “institución”.

Cuando digo aquí “estructura política” pienso en los partidos políticos. El juez Scalia decía que la división de poderes —más que el *Bill of Rights*— era la Constitución verdadera de los Estados Unidos. Cierto, pero aún más importante es su sistema de partidos.

Los partidos y sistemas de partidos conforman el nivel básico del orden político porque, como explicó Luis Alberto Sánchez, son la bisagra entre la sociedad y el Estado. La división de poderes o sistema de gobierno es solo un segundo nivel del orden político.

Samuel P. Huntington demostró que el dilema presidencialismo o parlamentarismo es menos relevante que el dilema de bipartidismo o multipartidismo. Los países bipartidistas son más estables que los multipartidistas, sean presidencialistas o parlamentaristas.

Los partidos expresan el pluralismo democrático porque representan no a toda sino solo a una parte de las ideas e intereses de la sociedad. Hay países —como Cuba o Corea del Norte— que tienen regímenes de partido único; empero, ellos constituyen un oxímoron.

Solo califican como democracias los países que tienen sistemas de partidos pluralistas. Empero, estos pueden ser bipartidistas o multipartidistas. En general, la libertad económica se asocia más al bipartidismo que al multipartidismo.

El multipartidismo no favorece la afirmación de la libertad económica porque hace que el proceso democrático sea más incierto. Así, no brinda los incentivos para el desarrollo de una visión de largo plazo en los agentes económicos.

**P**ara determinar si estamos frente a una estructura bipartidista o a una multipartidista, puede observarse el número de partidos que se han alternado en el gobierno, pero puede también observarse la “fragmentación legislativa”.

El concepto de “fragmentación legislativa” fue acuñado por Witold Henisz en los 1990s, para realizar análisis de riesgo político. Sin embargo, la mayor base de datos con observaciones de este fenómeno fue construida por Philip Keefer.

La fragmentación legislativa es definida por el *Database on Political Institutions* del Banco Mundial en los términos siguientes:

La fragmentación legislativa total mide la probabilidad de que dos diputados elegidos al azar en la Cámara baja pertenezcan a diferentes partidos.

La “fragmentación legislativa” descende del concepto de partidos políticos efectivos acuñado por Laakso y Taagapera en los 1970s. Ellos extrapolaron a la política el Índice Herfindhal Hirschmann, que se usa para evaluar la concentración de los mercados.

Desde el punto de vista de la competencia, no es lo mismo una situación en la que hay dos empresas en un mercado, y cada una atiende al 50% del mismo, a otra situación en la que existen dos empresas, pero una atiende al 90% y otra solo al 10%.

De igual manera, no es lo mismo que hayan dos partidos con la mitad de los asientos del Congreso cada uno, como en los Estados Unidos, a que hayan dos partidos, pero uno tenga 80% y otros 20%, como en la China.

En realidad, los Estados Unidos es bipartidista por donde se le mire. En el siglo XX, han ocupado la Casa Blanca líderes solo del Partido Republicano o del Partido Demócrata. Asimismo, cada uno ha tenido, en promedio, 50% de los asientos congresales.

Por el contrario, hay países que son bipartidistas desde una perspectiva y multipartidistas desde la otra. Luego de la Segunda Guerra Mundial, solo han gobernado Alemania líderes democristianos o social-demócratas, pero el Bundestag ha estado muy fragmentado.

**E**videntemente, la fragmentación legislativa no ha afectado el desempeño económico de Alemania, pero no es el único caso. Aun más notable es el de los países nórdicos como Suecia, Noruega o Dinamarca; o, sus vecinos Bélgica y Holanda.

Estos países también tienen una fragmentación legislativa alta, pero ello no les impide tener libertad económica y gozar de altos niveles de desarrollo. Claramente, por tanto, la libertad económica no depende solo de la estructura política.

La incidencia de la estructura política es afectada por el sistema de gobierno. Tanto Alemania como los países nórdicos y sus vecinos tienen sistemas parlamentarios. En ellos, no se puede votar por un partido para el Ejecutivo y por otro para el Legislativo.

Desde que la conformación del Ejecutivo requiere el respaldo parlamentario, la fragmentación legislativa no es tan relevante. En los países nórdicos y sus vecinos, una fuente adicional de estabilidad política puede provenir de sus monarquía, tamaño pequeño o clima frío.

España tiene también una alta fragmentación legislativa combinada con un sistema parlamentario. A semejanza de los países nórdicos y sus vecinos, tiene además monarquía. Sin embargo, al igual que Alemania, tiene un tamaño relativamente grande.

El puntaje de libertad económica en España es menor que el de Alemania y los países nórdicos y sus vecinos, pero superior al de los países latinoamericanos. En estos, la alta fragmentación legislativa se combina con sistemas presidenciales.

Actualmente, en Brasil se tiene cerca de treinta partidos políticos en el Congreso; en Chile, cerca de veinte. Además, la participación relativa en los asientos es muy dispersa. En el Perú, los dos partidos principales suman solo el 26% de los asientos congresales.

La fragmentación lleva a la polarización y termina afectando al estado de Derecho. El entorno político incierto espanta las inversiones y hunde a nuestros países en la pobreza. Mientras Europa del Este y el Asia convergen con los países desarrollados, Latinoamérica está cada vez más rezagada.

**H**abiendo estado a punto de caer en un régimen totalitario semejante al de Cuba, y Venezuela, los peruanos deberíamos emprender una reforma política que brinde el entorno propicio para el surgimiento de la libertad económica.

Esta reforma debe estar orientada a inducir el surgimiento de un sistema de partidos, de modo que un puñado de grandes partidos se alternen ordenadamente en el ejercicio del poder. Como sugiere la teoría de juegos, “la repetición hará posible la colaboración”.

La Ley de Partidos Políticos de 2003 —hoy, Ley de Organizaciones Políticas— ha fracasado estrepitosamente. Al querer controlar burocráticamente las actividades de los partidos, ha desatado el *lawfare* de nuestros días.

Evidentemente, un sistema de partidos no puede ser creado de arriba hacia abajo, pero sí inducido de abajo hacia arriba, estableciendo un sistema de representación que desaliente la fragmentación legislativa.

La fragmentación legislativa está asociada no solo, pero sí principalmente, a las reglas con que se elige a los congresistas —sobre todo, a la magnitud de los distritos electorales. Debe sustituirse la elección por lista por la elección individual de los congresistas.

Para que el efecto reductor sobre el número de partidos no sea brusco, sin embargo, el criterio de asignación de curules debe ser uno de mayoría absoluta, como en la Quinta República francesa, y no uno de mayoría simple, como en los países anglosajones.

La curul debe ser asignada al candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos en su distrito. Si ninguno lo consigue, debe haber una segunda vuelta en la que participen solo quienes han superado el 12.5% de los votos válidos en la primera vuelta.

Francia no es propiamente bipartidista. Enrique Chirinos Soto decía que tenía una “cuadrilla bipartidista”: dos caballos en la izquierda y dos en la derecha, para tirar para adelante el proceso democrático. El Perú debe apuntar a tener una situación semejante.

**L**a libertad económica no depende solo de la estructura política. En China, por ejemplo, fue implantada en 1978 por Deng Xiaoping, pero sin sustituir el régimen de partido único por uno pluralista.

Sin embargo, China ha enrumbado hacia el pluralismo, al conseguir al menos una alternancia pacífica de líderes en el poder. En cinco oportunidades, los Presidentes chinos han dejado el poder estando vivos y respetando reglas preestablecidas.

La estructura política china no es comparable a la de, digamos, Corea del Norte, donde el poder pasó del abuelo al padre y del padre al hijo, o a la de Cuba, donde el poder pasó de un hermano a otro hermano.

Las limitaciones de la estructura política china, sin embargo, son evidentes. Xi Jinping ya ha superado los diez años en el poder que sus predecesores Hu Jintao y Jiang Zemin respetaron escrupulosamente. China puede tener una deriva dictatorial.

En todo caso, el Perú no debe seguir el ejemplo chino sino el de grandes naciones occidentales, como Estados Unidos o Francia, apuntando a consolidar un sistema de dos partidos o una cuadrilla bipartidista.

Mientras no lo haga, el proceso político peruano seguirá lastrado de incertidumbre, a merced del próximo pequeño demagogo que pueda presentarse, y esto continuará alejando las inversiones. No lo permitamos.

Muchas gracias.