

José Luis Sardón de Taboada

LA CONSTITUCIÓN INCOMPLETA

Reforma institucional para la estabilidad
democrática



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

José Luis Sardón de Taboada

LA CONSTITUCION INCOMPLETA

Reforma institucional para la estabilidad
democrática

Presentación

Ernesto Blume Fortini



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Colección “PUBLICACIONES”
Ernesto Blume Fortini (Director)

©TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Los Cedros núm. 209 – San Isidro – Lima

LA CONSTITUCION INCOMPLETA. Reforma institucional para la estabilidad
democrática

José Luis Sardón de Taboada

Segunda reimpresión peruana: Agosto 2021

Hecho el depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 202108443
ISBN:

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento
expreso de los titulares del copyright

Impreso en Perú

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión:

Q&P Impresores S.R.Ltda.

Av. Ignacio Merino 1546 - Lince

qypimpresores2005@yahoo.com

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ**

Presidente

Marianella Ledesma Narváez

Vicepresidente

Augusto Ferrero Costa

Magistrados

Manuel Miranda Canales

Ernesto Blume Fortini

Carlos Ramos Núñez

José Luis Sardón de Taboada

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

Director General

Ernesto Blume Fortini

Director de Publicaciones y Documentación

Luis R. Sáenz Dávalos

Presentación

En tiempos en que el debate constitucional ha vuelto a adquirir especial relevancia, como consecuencia de los hechos y avatares políticos producidos en los últimos tiempos, incluyendo el momento electoral por el que hoy atravesamos, es conveniente detenerse a repasar el camino constitucional emprendido al compás de la última de nuestras Cartas Fundamentales, la Constitución de 1993, que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1993, y, por lo tanto, lleva ya cerca de tres décadas en vigor. Ciertamente, en ese repaso tratar de ser lo más objetivos, sin caer en la efervescencia que proporciona el magnificar los enfoques, a partir de ideas políticas preconcebidas, o la distorsión propia de la lucha ideológica que, con frecuencia, obnubila e impide apreciar aciertos.

En este contexto, el rescatar obras que hayan sido escritas al compás del desarrollo constitucional producido en el Perú desde la Carta Constitucional de 1993 y a raíz de lo que ella significa, como creación constituyente en sus diversas dimensiones, resulta de la mayor importancia. Y, acorde con tal empeño, hoy volvemos a traer a la luz, la magnífica obra del destacado jurista peruano y actualmente Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú, don José Luis Sardón de Taboada, intitulada “La Constitución Incompleta Reforma institucional para la estabilidad democrática”; obra escrita a los cinco años de la puesta en vigencia de la referida Carta, que, a partir de un análisis crítico de la misma, pretende mostrar cómo la reclamada estabilidad democrática puede ser creada deliberadamente, según lo expresa el mismo autor en el prefacio de su obra, recurriendo a las ideas matrices y nucleares de la teoría política, en su sentido estricto, las cuales, en armonía con las vivencias tenidas en el pasado y en el presente, de aquel momento, resultaban viables en nuestra patria.

La obra que hoy publicamos, de acuerdo a las coordinaciones efectuadas con su autor, recoge su texto tal y conforme fue escrito, sin alteraciones o actualizaciones, en la idea de mantener su esencia, lo que consideramos refuerza el peso específico de la misma, al contraste con lo acontecido en el país después de su publicación.

Nuestro Centro de Estudios Constitucionales, seguirá promoviendo el debate abierto, alturado y plural, siempre en la idea de fortalecer nuestro Estado Constitucional y crear un verdadero sentimiento constitucional, a través de la forja de una real cultura constitucional en la sociedad peruana.

ERNESTO BLUME FORTINI

Director General del Centro de Estudios Constitucionales.

Índice

Prefacio	11
Primera parte: Un Esquema Teórico	15
1. La Estructura del Orden Constitucional	17
1.1. Qué no es una Constitución	17
1.2. Reglas de juego político	21
2. El Calendario Electoral	27
2.1. La frecuencia de las elecciones	27
2.2. Presidencialismo y parlamentarismo	31
2.3. Elecciones simultáneas vs. elecciones escalonadas	36
2.4. El modelo ideal: ¿Estados Unidos o Francia?	41
3. Los Distritos Electorales	45
3.1. Tipos de distritos electorales	45
3.2. Distritos electorales y representación responsable	48
3.3. Distritos electorales y sistemas de representación	53
3.4. Distritos electorales y sistemas de partidos	58
Segunda parte: Un Esquema Histórico	63
4. La Experiencia Peruana	65
4.1. Las reglas electorales peruanas	65

4.2. El sistema original peruano (1860-1931)	68
4.3. La etapa de transición (1931-1978)	72
4.4. La encrucijada presente (1978-...)	77
5. El Contexto Latinoamericano	83
5.1. Una misma historia	83
5.2. Los calendarios electorales latinoamericanos	87
5.3. La representación proporcional latinoamericana	90
5.4. Reformas recientes	94
6. Buscando una Constitución	99
6.1. Una Constitución, no un Inca	99
6.2. Hacia el modelo francés	102
6.3. Hacia el modelo estadounidense	105
6.4. ¿Cuál es la ruta recomendable?	108
Epílogo	114
Notas	117
Agradecimientos	125

Prefacio

El 5 de abril de 1992 mi generación perdió su virginidad política. Siguiendo a José Ortega y Gasset¹ puedo decir que mi generación está compuesta por los peruanos nacidos en los quince años que van de 1955 a 1970. Soy de quienes salieron del colegio y empezaron a otear el horizonte político alrededor de 1980, cuando el Perú volvía a la democracia luego del más dilatado paréntesis dictatorial de su vida republicana: el gobierno revolucionario de la fuerza armada (1968-1980)².

Para nosotros resulta imposible olvidar el ambiente de inmenso júbilo que se vivió en esos momentos. La gran mayoría de peruanos estábamos convencidos de que el retorno a la democracia nos aseguraba formidables perspectivas de desarrollo. Ahora sí –pensábamos– empezaría a terminar el atraso y el aislamiento a los que nos habían llevado los militares.

En el centro de esas esperanzas estaba la Constitución de 1979. Ella parecía la garantía de la seriedad con la que se abría esa nueva etapa en la vieja y compleja historia de la nación peruana. Definitivamente, los peruanos podíamos confirmar la afirmación de Robert A. Goldwin –uno de los grandes analistas de los procesos políticos constitucionales–, quien señala que la razón principal por la que las naciones se dan a sí mismas Constituciones son las grandes esperanzas.

Fruto de un entendimiento entre el Partido Aprista Peruano y el Partido Popular Cristiano, la Constitución de 1979 parecía, además, un texto político impecable, preñado de sentimientos nobles y generosos. Nunca antes se habían reconocido tantos derechos humanos en alguna de las diez Constituciones peruanas anteriores. Esa sensibilidad parecía un símbolo de cuán avanzada era.

Hoy sabemos que entonces estuvimos profundamente equivocados. Como muestran estudios recientes, ninguna otra dé-

cada del siglo XX resultó tan negativa para el Perú como la de los ochentas. En ninguna otra –ni siquiera en la de los treinta, en que la economía mundial sufrió la Gran Depresión– los peruanos experimentamos una caída tan profunda en nuestros niveles de vida.

Algunas de las razones de que ello ocurriera no son atribuibles a la Constitución de 1979. Un ingrediente crucial de la debacle fue, sin duda, la irrupción de Sendero Luminoso y el MRTA. Alimentados por la prédica marxista de los sesentas y setentas, los terroristas sembraron destrucción y muerte, con lo que generaron un clima que espantó el ahorro y la inversión. Además, en 1982 México dejó de honrar el servicio de su deuda externa, y fue pronto seguido por el resto de la región. Así, el financiamiento externo de Latinoamérica entró en crisis.

Hubo, pues, causas ajenas a la organización política del país que contribuyeron a la crisis de los ochentas –causas sociales y externas, para no mencionar el fenómeno del Niño, de 1983, y a la equivocada orientación de las políticas económicas, de corte socializante del gobierno aprista. Evidentemente, el voluntarismo político y el intervencionismo estatal en la economía fueron sumamente dañinos.

Sin embargo, la Constitución de 1979 –las inadecuadas reglas de juego político que proveía– facilitó que el país terminara descendiendo por los círculos del infierno. Como se tratará de explicar aquí, ella no contribuyó a que el país contara con un sistema político atento a las ideas e intereses de los peruanos. Tanto el calendario electoral de los poderes del Estado como los distritos electorales en los que se elegían a los miembros del Congreso, según dicha Constitución, no brindaron incentivos para el funcionamiento adecuado del sistema político.

En un contexto de estrés social y de shocks económicos externos, la democracia terminó naufragando. Viendo las cosas en retrospectiva, puede afirmarse que en las mismas reglas de juego político de 1979 estaba enquistado el germen de su autodestrucción.

No obstante, si he escrito este ensayo no es por esta historia sino porque la Constitución que alumbró el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, la de 1993, no ha corregido sino mante-

nido los errores fundamentales de la de 1979. Si las ideas que aquí sostengo son correctas, el Perú aún no cuenta con una Constitución propicia para servir de base a las grandes esperanzas que en ella se depositaron y aún se depositan.

Aunque el principal argumento que se utilizó para justificar la disolución del Congreso fue la existencia de una partidocracia –un sistema en el que las decisiones fundamentales dependían de las cúpulas de los partidos–, y se vinculó ésta a la elección por lista de los congresistas, los nuevos constituyentes no fueron elegidos de manera distinta. La Constitución que hicieron tampoco introdujo nuevas reglas electorales³.

Por ello, hoy –cinco años después de promulgada la Constitución de 1993–, aunque el Perú ha avanzado en su camino hacia el desarrollo, al haber estabilizado su moneda y privatizado y desregulado parcialmente su economía, sus perspectivas económicas son aún limitadas. El Perú no recibe todavía inversiones frescas verdaderamente importantes. Ello se debe, en buena parte, a que el panorama político del país es incierto: no somos aún un país muy confiable.

El sistema de partidos que se esbozaba en la década pasada no ha conseguido reemplazo. El Perú pareciera estar enrumbando, en el mejor de los casos, hacia un sistema de partido dominante, parecido al mexicano o al de las naciones del Este asiático –pero ocurre que éstos tienen los inconvenientes que el “efecto tequila” de 1994 y la debacle financiera asiática que empezó en 1997 han hecho evidentes⁴.

Así, recogiendo las experiencias de otras naciones –analizadas desde la perspectiva de la elección racional–, este ensayo pretende, en todo caso, mostrar cómo la estabilidad democrática puede ser creada deliberadamente. Al hacerlo no pretende “descubrir la pólvora” sino sólo recordar los hallazgos fundamentales de la teoría política estricta, y precisar cómo esa teoría es consistente con el pasado y el presente del Perú.

Lima, diciembre de 1998

J.L.S.

PRIMERA PARTE
UN ESQUEMA
TEÓRICO

1. La Estructura del Orden Constitucional

1.1. QUÉ NO ES UNA CONSTITUCIÓN

La tesis central de este ensayo es que la fragilidad endémica de la democracia peruana se explica, principalmente, por las profundas deficiencias del ordenamiento constitucional peruano. Por tanto, se trata de una cuestión susceptible de ser corregida a través de una reforma institucional deliberada. Los peruanos no estamos condenados, en definitiva, a la inestabilidad de nuestras instituciones democráticas.

Ahora bien, para presentarse este argumento tiene que precisarse, por lo pronto, qué no es una Constitución. Aunque el término “Constitución” tiene amplia circulación en el mundo moderno, no siempre alude a un solo tipo de documento político. Es frecuente toparse con Constituciones que no son propiamente Constituciones sino, más bien, programas de gobierno o declaraciones de proyectos de desarrollo.

Es por esta tergiversación del concepto mismo de Constitución que ha ocurrido también su devaluación. Para muchos científicos sociales –economistas-técnicos, especialmente– las Constituciones son documentos irrelevantes para el proceso de desarrollo de sus países¹. Otra sería su opinión, seguramente, si se entendiera correctamente qué es una Constitución.

La doctrina constitucionalista convencional señala que toda Constitución tiene un aspecto dogmático –que proclama los derechos humanos o, mejor, las libertades civiles fundamentales– y un aspecto orgánico –que estructura un sistema político, estableciendo reglas electorales y de gobierno.

Todas las Constituciones modernas incluyen estos dos aspectos; sin embargo, la idea de “Constitución” se suele asociar, en todas partes, más con el primero de ellos. Esto ocurre

inclusive en Estados Unidos, no obstante que el aspecto dogmático de su Constitución radica allí en el “Bill of Rights”, no en su Constitución propiamente dicha.

El “Bill of Rights” no es sino el conjunto de diez primeras enmiendas añadidas a la Constitución norteamericana. A pesar de ello, cuando el estadounidense promedio habla de su Constitución se suele referir, fundamentalmente, al “Bill of Rights” —especialmente a la primera enmienda, que protege la libertad de expresión. El “Bill of Rights”, sin embargo, fue introducido sólo por una estrategia destinada a facilitar que la Constitución fuera ratificada por parte de los trece estados de la naciente Unión².

Este uso convencional del término “Constitución” tiene antiguas raíces. Su origen puede remontarse al constitucionalismo romántico francés, de fines del siglo XVIII³. Pero, más allá de sus raíces históricas, debe entenderse que no sólo es incorrecto sino eventualmente dañino. Detrás del mismo, en efecto, pueden agazaparse los vicios del voluntarismo o del simplismo políticos.

El contenido dogmático de las Constituciones ha ido variando a lo largo del tiempo. Originalmente, tuvo un cariz exclusivamente político o, mejor aún, civil. Los derechos humanos fueron concebidos, en esta perspectiva, como libertades civiles. Éste es el caso, por excelencia, de la primera Constitución escrita del mundo moderno, la Constitución de Estados Unidos o, más precisamente, de su “Bill of Rights” —al que acabamos de aludir.

Sin embargo, en el siglo XX, a partir de la Constitución de Querétaro, México, de 1917 y de la Constitución de la República de Weimar, Alemania, de 1919, se introdujeron los llamados derechos económico-sociales en las partes dogmáticas de las Constituciones. Esta “ampliación” de la idea de los derechos humanos ha sido vista, tradicionalmente, como un paso adelante. Sin embargo, a la luz de la experiencia de muchos países, seguramente ha resultado un paso atrás por la aún mayor tergiversación conceptual que implica.

Si una Constitución consiste en la declaración de unas libertades civiles que no pueden ser violadas por el Estado, fomentará la idea de que las declaraciones son suficientes

para defender tales libertades. Ello pudo haber sido verdad en el contexto de una monarquía, donde la principal amenaza a las libertades civiles provenía de los errores o excesos políticos en los que puede incurrir una persona. En este sentido, por ejemplo, la Carta Magna inglesa, de 1215, fue un importante antecedente de lo que son las Constituciones modernas, puesto que puso un límite al libre arbitrio del Rey.

No obstante, en las democracias modernas, la amenaza a las libertades civiles no proviene de una persona sino de la mismísima mayoría de ciudadanos que ha elegido al gobierno. Es de sus arrebatos y pasiones de donde pueden surgir las violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la propiedad –los derechos naturales de los hombres, según John Locke. Por tanto, como enfatizó James Madison –principal autor de la Constitución de Estados Unidos–, las declaraciones de las libertades civiles son sólo una barrera de palabras contra sus posibles violaciones.

Pero mucho peor aún será el caso si una Constitución incluye como derechos ciudadanos no sólo las libertades civiles antes señaladas sino también los llamados derechos económico-sociales –la educación, la salud y el trabajo. Así, no sólo no conseguirá plasmar en la realidad tales derechos sino que impulsará el desarrollo de una economía estatista o, al menos, impulsar el intervencionismo estatal en la economía, como ha ocurrido en muchos países a lo largo de este siglo, luego de la irrupción del “constitucionalismo social”.

De ninguna manera, pues, el aspecto dogmático del orden constitucional resulta suficiente para enrumbar una nación hacia la consolidación de un orden político verdaderamente competitivo. Este aspecto sólo sirve, en el mejor de los casos, para recordarnos lo esencial –el objetivo último para el cual existe la democracia. El debate del contenido del aspecto dogmático del orden constitucional sólo revela, en realidad, una falta de consenso respecto al rol del Estado en la economía –pero ocurre que esto no puede discutirse en el nivel básico del orden político.

En todo caso, sea uno u otro el contenido dogmático de una Constitución, debe tenerse claro que éste no es su princi-

pal aspecto. Esto es así debido a que una Constitución que consista, fundamentalmente, en una declaración de derechos humanos no tendrá un impacto significativo en el proceso político de su país. Lo que sí puede conseguirse con este tipo de “Constituciones”, lamentablemente, es desacreditar la idea de Constitución, mostrándola como una cuestión irrelevante para su proceso de desarrollo –como ha ocurrido acaso en el Perú y las demás naciones latinoamericanas.

1.2. REGLAS DE JUEGO POLÍTICO

El orden constitucional radica en el aspecto orgánico de una Constitución. Una Constitución es, básicamente, reglas de juego político. Esto es así porque el comportamiento de los agentes políticos depende de estructuras de incentivos, más que de prescripciones normativas. Las autoridades encargadas de los poderes públicos velan por los intereses de los ciudadanos y promueven sus derechos sólo en la medida en que la Constitución fija incentivos –premios y castigos– para quienes lo hagan.

¿Qué premios o castigos? Éstos: la facilidad o dificultad para conseguir la elección a los cargos públicos. Así como quienes ofrecen bienes o servicios en los mercados económicos lo hacen a cambio de dinero, quienes ofrecen servicios en los mercados políticos lo hacen a cambio de votos. El medio con que cuenta el consumidor para obtener bienes y servicios económicos es el dinero; el medio con que cuenta el ciudadano para obtener servicios políticos son los votos⁴.

Ahora bien, los votos no se manejan o cuentan de la misma manera que el dinero. Al invertir dinero en la compra de un bien, el consumidor puede, normalmente, tener más control sobre la contraprestación que recibirá a cambio de la que puede, generalmente, tener el ciudadano al invertir votos en determinados candidatos o listas de candidatos. Inevitablemente, las reglas electorales restringen el impacto de los votos en el proceso político.

Por esta razón los procedimientos o reglas electorales mediante los que se conforman los poderes públicos resultan la piedra angular de toda Constitución: ellos favorecen o dificultan determinados tipos de conducta política. Las reglas electorales afectan la manera en que se toma en cuenta la voluntad ciudadana y, por tanto, moldean la conducta de quienes

ofrecen sus servicios de representación política. Así, una Constitución que no define de manera propicia –o que no define de ninguna manera– tales procedimientos o reglas será una Constitución incompleta.

La importancia de las reglas de juego electorales deriva de la naturaleza misma de la democracia moderna. En el mundo moderno, la definición clásica de democracia se la debemos al presidente Abraham Lincoln, quien la llamó “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Sin embargo, tal como había señalado antes James Madison y como luego insistió Joseph Schumpeter, las democracias modernas son, más que el gobierno del pueblo, el gobierno de los representantes del pueblo⁵.

En el mundo moderno, la democracia directa –la decisión de las cuestiones públicas por parte del pueblo en su conjunto, a través de instituciones como el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de autoridades, etcétera– sólo puede ser una excepción en la vida de las naciones. La informática y el avance de los medios de comunicación seguramente harán posible un mayor uso de las instituciones de la democracia directa. Sin embargo, nunca podrán todos los ciudadanos encargarse de tomar todas las decisiones vinculadas al gobierno.

La democracia tiene que ser fundamentalmente representativa debido a la complejidad de las tareas gubernamentales. A tal punto esto es así que la expresión “democracia representativa” podría considerarse redundante. Sin embargo, si se ha mantenido su circulación en el vocabulario político moderno es por las tergiversaciones que ha sufrido la palabra “democracia” en este siglo al ser adjetivada de otras maneras –por ejemplo, de “burguesa”, desde la perspectiva del materialismo histórico.

Las reglas de juego político pueden clasificarse de distinta manera. Una que se suele utilizar con provecho es la que distingue dos tipos de reglas: las de gobierno –que establecen las funciones de los distintos órganos de gobierno– y las electorales –vinculadas a los procedimientos de constitución o conformación de dichos órganos. En este ensayo, las reglas de gobierno serán analizadas dentro de las reglas electorales, ya

que éstas actúan en el nivel más fundamental del proceso político, regulando la intervención del pueblo en el mismo.

Las reglas electorales comprenden todas las reglas vinculadas a la manera como se conforman los poderes públicos. En este sentido, puede decirse que son cuatro las instituciones que comprenden:

- *El derecho de sufragio* –sus características: quién tiene derecho a participar en las elecciones; es o no obligatorio el sufragio; es o no secreto; etcétera.
- *La autoridad electoral* –cuáles son los órganos encargados de conducir los procesos electorales; cuánta autonomía y eficiencia tienen; con qué recursos cuentan; etcétera.
- *El calendario electoral* –cada cuánto tiempo se realizan las elecciones para el Poder Ejecutivo y para el Poder Legislativo; son escalonadas o simultáneas estas elecciones; hay o no segunda vuelta en cada una de ellas; etcétera. Y
- *Los distritos electorales* –qué magnitud tienen los distritos electorales que se utilizan para elegir a los miembros de las Cámaras del Congreso; qué sistema de representación se utiliza para asignarse las curules a los distintos candidatos; etcétera.

Aunque las reglas electorales incluyen estos cuatro aspectos, en este ensayo sólo se analizarán las referidas a los dos últimos: las vinculadas al calendario electoral y, especialmente, a los distritos electorales. Esto será así porque se considera que, de estos temas, los dos primeros son relativamente menos problemáticos. Sobre ellos existe un mayor consenso⁶.

El derecho de sufragio –el derecho a elegir a las autoridades públicas– es, indudablemente, la institución fundamental de la democracia representativa. Sus características han sufrido un largo y lento proceso de cambio. A principios del siglo XIX, el sufragio era concebido como una función social, necesaria para el establecimiento de un gobierno limitado. Por ello, se discriminaba su otorgamiento por distintos criterios: económicos, sexuales, de edad, de grado de instrucción y hasta de raza. Por otro lado, hasta fines del siglo pasado el sufragio era público.

Sin embargo, el sufragio fue concebido, hacia fines del siglo XIX, como un derecho político fundamental, al que todo

ciudadano debía tener acceso. Se fueron eliminando, así, los distintos criterios de discriminación, hasta lograr que fuera realmente universal. Al mismo tiempo, se estableció que el sufragio debía ser secreto, para resultar verdaderamente libre.

Hoy no existen grandes discusiones sobre las características de universalidad y secreto del derecho de sufragio. En el Perú el único aspecto sobre el que quizás no haya un claro consenso es la obligatoriedad del sufragio. Puede argumentarse, en efecto, que la obligatoriedad del sufragio fomenta el voto impulsivo o poco reflexivo —evitando, además, que pueda tener el carácter moral que podría tener si es que su ejercicio fuera potestativo, como suele serlo en la mayoría de democracias consolidadas⁷.

Algo parecido ocurre con la autoridad electoral: no hay, generalmente, grandes debates en torno a ella. Lamentablemente, en el Perú la Constitución de 1993 ha reabierto su debate, al haber establecido no uno sino tres organismos públicos, encargados de llevar adelante los procesos electorales. Posteriormente, la Ley Orgánica Electoral ha perfilado mejor una estructura de subordinación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec o Identidad) al Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Sin embargo, dicha estructura aún no demuestra claramente sus bondades.

Más allá de la situación actual de la autoridad electoral peruana, este tema no es objeto de mayor debate en el mundo. En todos los países se reconoce como evidente que sólo *una* autoridad electoral eficiente y autónoma asegura resultados electorales confiables⁸. En este aspecto, lo problemático es, en todo caso, cómo contar con *una* autoridad electoral verdaderamente eficiente y autónoma. Ello empieza, por cierto, por los procedimientos de conformación y los mecanismos de financiamiento de dicha autoridad.

El calendario electoral, en cambio, es un tema sobre el que no existe una claridad conceptual equiparable a los temas anteriores. Se sabe que a mayor frecuencia de elecciones, mayor control de los electores sobre los representantes. Sin embargo, se sabe también que ello también implica una pérdida de

autonomía de éstos y una mayor exposición a las presiones clientelistas de sus electores. Este aspecto, en todo caso, debe analizarse en el contexto de las reglas básicas de gobierno –presidencialismo o parlamentarismo– que tenga un país.

Los distritos electorales, por su parte, constituyen un tema todavía más complejo que el anterior, ya que tanto sus variantes como los pros y contras de cada uno de los posibles tipos de distritos son numerosos. Los distintos tipos de distritos electorales, además, pueden combinarse con distintos sistemas de representación o, al menos, con distintos criterios de asignación de curules. Estas combinaciones pueden resultar tan difíciles de poner en una sola balanza que algunos politólogos –vinculados al paradigma “estructural-funcionalista”– han considerado que este tema constituye un intrínquilis indescifrable.

El análisis del impacto político del calendario electoral y de la magnitud de los distritos electorales es una tarea vinculada al aspecto más prosaico de la actividad política –la búsqueda de votos. Sin embargo, tiene la mayor importancia, ya que estas reglas electorales inciden fundamentalmente sobre el desempeño del sistema político. Son la clave del orden constitucional –y, por tanto, en última instancia, de la performance económica de un país. A estos dos temas, entonces, estará dedicado el presente ensayo.

2. El Calendario Electoral

2.1. LA FRECUENCIA DE LAS ELECCIONES

Si una Constitución es, ante todo, los procedimientos de conformación de los poderes públicos, la primera disposición institucional que debe definir es la frecuencia de las elecciones. Si el surgimiento de gobiernos responsables y la afirmación de la democracia dependen de la recurrencia de elecciones competitivas, lo que más ayuda a que las elecciones competitivas lleguen a ser recurrentes es que sean frecuentes.

Cuanto más tiempo media entre unas elecciones y otras, más probable resulta que puedan aparecer problemas políticos, económicos y sociales que generen la impaciencia de los ciudadanos respecto de sus gobernantes. Si el mandato que recibe un gobernante es muy prolongado, éste –por más imaginación, inteligencia y voluntad que tenga– tendrá más posibilidades de cansarse o dejarse rodear por cortesanos ineptos o corruptos que le hagan perder el buen juicio o el sentido de la realidad¹.

Además, más allá de la calidad personal del gobernante y de su entorno, toda gestión de gobierno está sujeta a mil y un avatares imprevisibles². Éstos son tan numerosos que muchos hombres sensatos consideran verdaderamente desquiciada la voluntad de poder o servicio que anima al que ingresa a la política. Hagamos un recuento de esos avatares recogiendo la experiencia reciente del Perú:

- Un gobierno recién elegido puede encontrarse con la insurgencia de un grupo de terroristas dispuestos a matar a la mitad de los ciudadanos de un país para imponer sus ideas a la otra mitad. Evidentemente, el nuevo gobierno no es responsable de dicha insurgencia, pero igual tendrá que enfrentarla y dominarla.

- Un gobierno ya instalado puede encontrarse con desastres naturales como terremotos, inundaciones, huracanes, sequías, etcétera. Las fuerzas de la naturaleza no piden permiso para desatar su cólera sobre el territorio de una nación. Sin embargo, el gobierno tendrá que verse con ellas.
- Un gobierno puede encontrarse con circunstancias económicas internacionales adversas: pueden desplomarse los precios de los principales productos de exportación de un país en los mercados internacionales, o pueden los países vecinos entrar en problemas financieros que desacrediten a la región en su conjunto.
- Por último, un gobierno puede encontrarse con shocks económicos vinculados al avance de la tecnología. La irrupción masiva de la informática, por ejemplo, ha generado temporalmente desempleo. La capacidad creativa humana no será nunca desplazada por computadoras, pero tomará un tiempo ajustarse a las nuevas realidades.

Todas estas consideraciones hacen aconsejable no tener mandatos de gobierno muy prolongados. En realidad, si sólo se ponderaran las circunstancias imprevistas a las que puede estar sujeto un gobierno, y el muy probable cansancio o decaimiento en el que puede caer un gobernante, podría concluirse que, para mantener siempre vinculados a gobernantes y a gobernados, las elecciones se deberían realizar con mucha frecuencia.

Sin embargo, los mandatos de gobierno demasiado breves –digamos, cada dos años– tienen también consecuencias negativas. Las tareas de gobierno, como las de cualquier oficio, requieren del desarrollo de conocimientos especializados. El cambio continuo de los gobernantes impediría que se desarrollen esos conocimientos que permiten gestiones eficientes de gobierno. Un país en el que esto ocurriera estaría condenado a que sus funcionarios públicos –o, por lo menos, sus autoridades elegidas– fueran irremediablemente “amateurs”.

Llevada al extremo, la cautela respecto a la distancia que puede surgir entre gobernantes y gobernados podría llevar a propuestas como las trotskistas. Desencantado por el rumbo que tomó el régimen bolchevique en la década siguiente a su

instalación, León Trotsky terminó proponiendo el gobierno por asamblea o la revolución permanente. El problema del trotskismo, por supuesto, es que de esa manera no sólo no habría distancia entre gobernantes y gobernados: tampoco habría gobierno.

La dificultad del diseño de un sistema de gobierno democrático radica en encontrar un compromiso entre los riesgos inherentes al despotismo del especialista y los vinculados a la ignorancia del amateur. La democracia tiene que ser un sistema de gobierno –limitado, pero a fin de cuentas gobierno. Para lograrlo se requiere lo que Edmund Burke llamó, en la Inglaterra de fines del siglo XVIII, una “combining mind”, que permita tomar en cuenta ambos aspectos simultáneamente: se necesita gobierno y frenos al gobierno; se requiere autoridades autónomas, pero sujetas al control de la ciudadanía³.

La naturaleza paradójica del orden constitucional es la fuente de la que brota la inmensa dificultad de la política. En la política, acaso más que en ninguna otra rama de la actividad y el conocimiento humanos, resulta imprescindible no perder de vista las dos caras de la moneda. Los derechos humanos a la vida, la libertad y la propiedad –para ser verdaderamente protegidos– necesitan que exista gobierno. Pero ocurre que el gobierno es también la principal amenaza a su vigencia. Es del gobierno de donde pueden nacer los principales asaltos a la vida, la libertad y la propiedad –como muestra la historia peruana de las últimas décadas.

En lo que respecta al calendario electoral, la mentalidad combinadora necesaria para absolver la anterior paradoja requiere que la duración del gobierno sea tal que otorgue una cierta autonomía a los gobernantes, pero no tanta como para que se olviden de los gobernados. La duración del mandato de gobierno debe otorgar control a los ciudadanos, pero no tanto como para que desaparezca la necesaria división del trabajo político –clave de la riqueza de las naciones, según Sieyès⁴.

¿Cuál es, pues, la duración ideal de un mandato de gobierno? Ésta es la primera cuestión constitucional que debe definirse. Sin embargo, para responder a esta pregunta hay que absolver

antes dos cuestiones previas: el tipo de sistema de gobierno y la estructura simultánea o escalonada de la elección de las autoridades encargadas de los poderes públicos de un país. La manera en que se absuelvan estas dos cuestiones establecerá escenarios distintos para definir la cuestión anterior.

2.2. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

La relevancia de la discusión de la duración ideal de un mandato de gobierno depende del tipo de sistema de gobierno con que cuenta un país. Hay dos formas o modelos básicos de gobierno democrático en el mundo: el parlamentarismo y el presidencialismo. No es igualmente importante discutir la duración ideal del gobierno dentro de uno que dentro del otro sistema de gobierno. Esta cuestión tiene sentido, sobre todo, dentro del sistema presidencialista.

Existen varias diferencias entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Sin embargo, la fundamental radica en la manera como se elige al gobierno. En el parlamentarismo, el pueblo elige a los miembros del Parlamento y éstos al gobierno. Se trata, por tanto, de una elección indirecta. En cambio, en el presidencialismo, el pueblo elige directamente —o semidirectamente, si es que existen, por ejemplo, los Colegios Electorales, como en Estados Unidos o en Argentina— tanto a los miembros del Congreso como al jefe de gobierno.

La mayoría de democracias estables cuenta con sistemas parlamentaristas. Inglaterra, Alemania, Japón, España, Italia y Canadá —entre otras— cuentan con dichos sistemas. De las veintidós democracias estables que Arend Lijphart identificó en 1987, veinte eran parlamentaristas. Este hecho es tan notorio que permitiría concluir que el parlamentarismo tiende a correlacionarse más estrechamente con la afirmación de la democracia que el presidencialismo⁵.

Sin embargo, hoy por hoy existen dos naciones desarrolladas y con democracias estables que cuentan con sistemas de gobierno presidencialistas: Estados Unidos y Francia. La primera con un presidencialismo puro; la segunda con uno combinado. Ello indica que el presidencialismo no es un sistema condenado necesariamente al fracaso. El calendario electoral, precisamen-

te, es uno de los dispositivos institucionales más importantes para tener un presidencialismo funcional.

En el parlamentarismo, el calendario electoral no es, en principio, una cuestión fundamental, ya que la duración tanto del gobierno como del Parlamento no está, en principio, predeterminada. Desde que el gobierno debe su encargo al Parlamento, éste puede removerlo en cuanto empieza a usar mal o a abusar de sus poderes. Simétricamente, el Parlamento puede ser disuelto por el jefe de Estado, ya sea por iniciativa propia o por requerimiento del jefe de gobierno.

Estas posibilidades son ilustradas con claridad por la historia reciente de Inglaterra, nación que cuenta con el modelo clásico de parlamentarismo. En las elecciones parlamentarias de 1979, el Partido Conservador consiguió ocupar la mayoría de curules de la Cámara de los Comunes. Ello hizo que su líder, Margaret Thatcher, fuera elegida primer ministro.

Las siguientes elecciones parlamentarias debían realizarse en 1984 —esto es, cinco años después. Sin embargo, en 1982 se produjo la Guerra de las Malvinas, en la que el gobierno de Thatcher consiguió una contundente victoria. Aprovechando su popularidad, Thatcher pidió a la Reina que adelantara las elecciones parlamentarias. La Reina accedió y el Partido Conservador obtuvo una mayoría más holgada en la Cámara de los Comunes.

Las siguientes elecciones sí se realizaron cinco años más tarde, en 1987. En ellas, el partido de Thatcher siguió ocupando la mayoría de escaños de la Cámara de los Comunes, pero ya no tan cómodamente como antes. A finales de 1989, desgastada especialmente por los debates relativos a la participación inglesa en la Unión Europea, renunció al cargo de primer ministro, al cumplir diez años en el puesto. En 1990 se realizaron nuevas elecciones.

En los sistemas parlamentaristas, existen reglas vinculadas a la duración del mandato parlamentario y de gobierno: una duración máxima entre elecciones parlamentarias, la imposibilidad de disolver un Parlamento que está en su primer o en su último año de funcionamiento, la imposibilidad de disolver el Parlamento más de una vez al año, etcétera. El mandato de los

parlamentarios y del jefe de gobierno no tiene, pues, una duración totalmente indefinida: existe un cierto orden o estructura. Sin embargo, como lo ilustra el ejemplo inglés, el sistema es básicamente flexible: el primer ministro y el Parlamento pueden adelantar sus respectivas renovaciones, contando con el apoyo o con la venia del jefe de Estado.

Los sistemas parlamentaristas suponen también la existencia tanto de un jefe de gobierno como de un jefe de Estado –un Ejecutivo dual. El jefe de Estado puede ser un rey (como en Inglaterra o España) o un emperador (como Japón), es decir, una persona que ocupa el puesto por sucesión dinástica; pero puede ser también un presidente que preside pero no gobierna (como en Alemania o Italia). En el primer caso, tendremos un parlamentarismo tradicional, mientras que en el segundo estaremos frente a un parlamentarismo moderno o republicano.

Más allá del Ejecutivo dual, la característica fundamental del parlamentarismo es, como se señaló, la dependencia del gobierno respecto del Parlamento. En este contexto, tiene sentido, por ejemplo, la reelección indefinida del jefe de gobierno. Para un político –primer ministro, parlamentario o concejal– no puede haber mayor incentivo para el cumplimiento adecuado de sus funciones que la reelección en su puesto. Los límites a la reelección, en realidad, son necesarios sólo en el contexto del presidencialismo.

En los últimos años, Alemania y España han brindado ejemplos de cómo puede tenerse, sin que se presenten problemas políticos mayores, gobernantes reelegidos una y otra vez. En Alemania, el canciller federal Helmut Kohl ha llegado a gobernar su país dieciséis años. Kohl no es el primero en durar tanto: a inicios de la República de Bonn, Konrad Adenauer llegó a gobernar diecisiete años. En España, Felipe González fue presidente del gobierno durante doce años.

¿Por qué esta duración tan prolongada de los gobernantes no es sólo constitucionalmente legítima sino además políticamente aceptable? Porque se da en el contexto del parlamentarismo, en el cual la permanencia del gobernante depende del asentimiento o la supervisión constante del Parlamento –tanto

de la oposición como de su propio partido, que no está incondicionalmente comprometido con su gestión.

El Parlamento alemán (el "Bundestag") o español (las Cortes) fácilmente hubieran podido echar a Kohl o a González de sus puestos, si éstos hubiesen cometido errores, descuidos o excesos graves.

En los sistemas presidencialistas, en cambio, el presidente es elegido directa o semidirectamente por el pueblo. Por tanto, no depende del Congreso. El Congreso no puede echar al presidente fácilmente de su puesto.

En Estados Unidos, para destituir al presidente, el Congreso requiere seguir el proceso del "impeachment", por el cual la Casa de Representantes tiene que acusar al presidente ante el Senado. Sólo dos tercios del Senado pueden acordar la destitución del presidente. En la historia de Estados Unidos, sólo una vez se ha llegado a producir el "impeachment" contra el presidente Andrew Jackson, quien terminó sin ser echado del puesto en la década de 1830. En 1975 el presidente Richard Nixon estuvo a punto de ser acusado ante el Senado por la Casa de Representantes, pero antes de que ello ocurriera renunció.

Actualmente, el presidente Bill Clinton acaba de ser acusado por la Casa de Representantes por "el asunto Lewinsky". De hecho ya se han iniciado los procedimientos formales de la acusación. Sin embargo, no es todavía seguro que vaya a ser destituido. Sería improbable, en una amplia perspectiva histórica, que ello ocurriera, ya que se trataría del primer caso de destitución de un presidente norteamericano.

Recientemente, en Latinoamérica se han producido dos casos de destitución de presidentes por parte del Congreso. El último ocurrió en Ecuador, donde el Congreso destituyó al presidente Abdalá Bucaram bajo el cargo de incapacidad mental o locura. Sin embargo, a principios de la década, en Brasil el Congreso destituyó al presidente Fernando Collor de Melo bajo cargos de corrupción. Pero estos casos son excepciones que confirman la regla de la inmovilidad del presidente.

En el presidencialismo, el presidente tampoco puede disolver –salvo la ocurrencia de muy contadas hipótesis– el Congreso. En Estados Unidos así como nunca un presidente

ha sido destituido tampoco un presidente ha disuelto el Congreso jamás. En Latinoamérica el presidente del Perú, Alberto Fujimori, disolvió el Congreso el 5 de abril de 1992, pero saliéndose de las reglas de juego constitucionales, ya que la Constitución de 1979 sólo autorizaba la disolución de la Cámara de Diputados si ésta censuraba a tres gabinetes ministeriales –cosa que no había ocurrido.

El caso de Fujimori no es el único en lo que va de la última década del siglo XX. El 25 de mayo de 1993 el presidente de Guatemala, Javier Serrano Elías, disolvió el Congreso de su país. Igual ocurrió el 21 de setiembre de 1993 en Rusia, por acción del presidente Boris Yeltsin; en Kazakhsan, en diciembre de 1993, por obra del presidente Nursultan Nazarbaev, y en Bielorrusia, el 26 de noviembre de 1996, por decisión del presidente Alexander Lukashenko. En estos cuatro casos, la disolución del Congreso también fue inconstitucional⁶.

La independencia o autonomía de los poderes del Estado que caracteriza al presidencialismo –y que deriva del hecho de que su elección es realizada directamente por el pueblo– hace que la duración del mandato de gobierno sea fija y que, por tanto, el calendario electoral de los poderes públicos tenga una inmensa importancia. En este contexto, la duración del mandato del presidente y los congresistas resulta clave para que llegue a decantarse la realización recurrente de elecciones competitivas.

2.3. ELECCIONES SIMULTÁNEAS VS. ELECCIONES ESCALONADAS

Para determinar la duración ideal del mandato de gobierno dentro de un sistema presidencialista debe considerarse la existencia, o no, de elecciones legislativas escalonadas. Éstas pueden ser definidas como las elecciones en las que se renueva una parte o el íntegro de los miembros de las cámaras legislativas del Congreso durante el transcurso de un mandato presidencial.

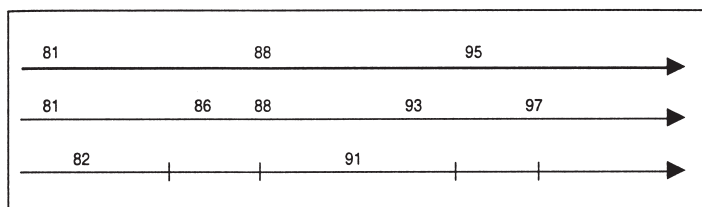
La existencia de elecciones legislativas escalonadas es sumamente importante para definir la duración ideal de un mandato de gobierno, ya que ellas dan oportunidad al pueblo a pronunciarse sobre una gestión de gobierno. En estas elecciones, el pueblo no puede cambiar al jefe de gobierno, pero sí quitarle mayoría en el Congreso, expresando así reparos respecto a su gestión.

En Francia, desde 1958, la duración del mandato del presidente de la República es de siete años. Sin embargo, esto es mitigado por elecciones escalonadas: la Asamblea Nacional se renueva en su totalidad cada cinco años; a su vez, el Senado se renueva por tercios cada tres años, de manera que el mandato de cada senador termina siendo de nueve años –a partir de la tercera elección.

Ahora bien, Francia no tiene, en sentido estricto, un sistema de gobierno presidencialista sino uno de alternancia entre presidencialismo y parlamentarismo. El sistema francés en principio es presidencialista, ya que el presidente es elegido directamente por el pueblo. Sin embargo, puede devenir en parlamentarista, según el presidente tenga o no mayoría en la Asamblea Nacional, ya que en Francia también hay un primer ministro que necesita la confianza de la Asamblea Nacional.

Correspondientemente, al igual que en los sistemas parlamentaristas, en Francia el jefe de Estado puede disolver la Asamblea Nacional cuando lo desee –con la sola limitación de no hacerlo más de una vez al año. En la práctica, desde 1980, las elecciones nacionales francesas se han dado de la siguiente manera:

CUADRO 1
Elecciones nacionales en Francia desde 1980



Elaboración propia.

En 1981 Françoise Mitterrand fue elegido presidente. Poco después disolvió la Asamblea Nacional, y consiguió la mayoría de los diputados. En 1986, sin embargo, el pueblo francés dio la mayoría a la derecha. Por tanto, el primer ministro fue Jacques Chirac, en un primer ensayo de “cohabitación”, entre un presidente de una tendencia ideológica y un primer ministro de otra.

En 1988 Mitterrand fue reelegido presidente de la República. Nuevamente disolvió la Asamblea Nacional, y consiguió otra vez la mayoría de la misma. Sin embargo, en 1993, al vencerse el período para el que habían sido elegidos estos diputados, el pueblo francés volvió a entregar la mayoría de curules a la derecha. Así, Eduard Balladour fue primer ministro de Mitterrand, en un segundo ensayo de “cohabitación”.

En 1995 Chirac fue elegido presidente. Dos años más tarde, Chirac disolvió la Asamblea Nacional, y adelantó su renovación, en un intento por prolongar el predominio de la derecha. Sin embargo, Chirac calculó mal la popularidad de su gobierno: la mayoría pasó a la izquierda, por lo que resul-

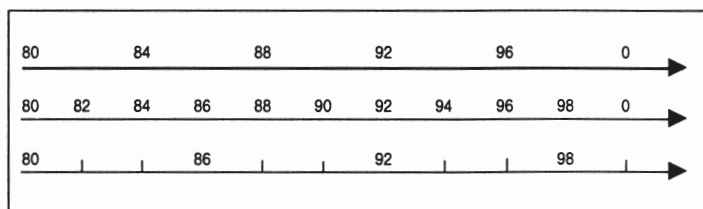
tó primer ministro Lionel Jospin. Así, se tiene ahora un tercer ensayo de “cohabitación”.

Esta historia ilustra el funcionamiento de un sistema de gobierno semipresidencialista o, como se ha dicho, de alternancia entre presidencialismo y parlamentarismo, pero brinda también un ejemplo de la relevancia de las elecciones escalonadas, a la hora de definir el calendario electoral de un país.

El modelo clásico de elecciones escalonadas, sin embargo, es el de Estados Unidos –país que cuenta con un sistema presidencialista puro. En Estados Unidos no sólo no existe primer ministro sino tampoco ministros: el presidente sólo tiene “secretarios” –aunque el nombramiento de éstos no es cosa que dependa sólo de él, puesto que deben ser ratificados por el Senado.

Ahora bien, en Estados Unidos, desde 1788, la duración del mandato presidencial es de cuatro años. Además, cada dos años se renueva la totalidad de la Casa de Representantes y un tercio del Senado, de manera que el mandato de cada senador es de seis años –a partir, nuevamente, de la tercera elección. Esto puede ser graficado en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
Elecciones federales en Estados Unidos desde 1980



Elaboración propia.

Tanto la estructura temporal de las elecciones francesas como la de las estadounidenses pueden ser comparadas con el calendario electoral que existe en el Perú desde 1980, según el mismo ha sido establecido por las Constituciones de 1979 y de 1993. Este calendario aparece graficado en el cuadro siguiente:

CUADRO 3
Elecciones nacionales en el Perú desde 1980

80	85	90	95	0	→
80	85	90	95	0	→
80	85	90			→

Elaboración propia.

Como puede verse, en el Perú no sólo hay menos elecciones que en Estados Unidos o en Francia sino que no hay elecciones legislativas escalonadas. Así, no es de extrañar que las posibilidades de que el pueblo se distancie del sistema político sean mayores. Ello determina que el proceso político, en el mediano y largo plazo, se torne más incierto debido a esta brecha que puede abrirse.

En las naciones que cuentan con elecciones legislativas escalonadas, repito, el pueblo no puede cambiar el gobierno, pero sí ponerlo “en jaque”, recordándole los compromisos asumidos en la campaña electoral. La historia reciente de Estados Unidos ofrece un buen ejemplo. En 1992 el presidente Bill Clinton ganó las elecciones, entre otras razones, gracias a que se presentó como un “nuevo demócrata” —como un demócrata conservador, distinto a Jimmy Carter.

Sin embargo, en sus primeros dos años sus decisiones de gobierno no lo fueron tanto: desde sus propuestas de reforma de la seguridad social —ampliando las coberturas del Estado bienestar hasta niveles imprudentes— hasta su inclusión de homosexuales en las fuerzas armadas revelaron su orientación *liberal*. Así, en las elecciones legislativas de 1994, el pueblo entregó el control del Congreso a los republicanos, y forzó a Clinton a ajustarse a su plataforma electoral.

Veamos, en cambio, la historia reciente del Perú. En 1985 Alan García fue elegido presidente prometiendo, entre otras cosas, respetar los certificados de depósito en dólares que el anterior gobierno permitía tener. Lo primero que hizo, sin

embargo, fue decretar el feriado bancario y congelar estos certificados, y permitió retirarlos sólo en moneda peruana, a un tipo de cambio menor que el del mercado. En un pestaño muchos peruanos vieron desaparecer o reducirse significativamente sus ahorros.

¿Qué pudo hacer, entonces, el pueblo? Nada: tenía que esperar cinco largos años para poder expresar su protesta o su rechazo al político que le había mentado tan seria o descaradamente. Según las reglas de juego político de la Constitución de 1979, no había elecciones legislativas intermedias con las que pudiera “jaquear” a quien había atropellado sus derechos de propiedad. Sólo las elecciones municipales de 1986 y 1989 permitían enviar un mensaje de protesta al gobernante.

Hay otro ejemplo menos dramático pero más reciente: en 1995 el presidente Alberto Fujimori obtuvo un holgado triunfo electoral, prometiendo continuar la reforma estructural de la economía que había emprendido en su primer gobierno. Sin embargo, en 1996, lejos de reducir el tamaño del Estado, creó el Ministerio de la Mujer. Recién el año 2000 los ciudadanos tendrían una oportunidad de pronunciarse, según las reglas de juego establecidas en la Constitución de 1993. Sólo las elecciones municipales de 1998 dieron una oportunidad de decir algo al respecto.

La oportunidad del 2000, sin embargo, fácilmente puede llevar al país al otro extremo, ya que incluye la elección tanto del presidente como de la totalidad de los miembros del Congreso. No es sólo una renovación parcial de éste la que se aproxima. El año 2000, literalmente, todo puede cambiar en el Perú –tanto el Ejecutivo como el Legislativo en su conjunto.

No es de extrañar, entonces, la trayectoria pendular de la política peruana. No es de extrañar las calificaciones de elevado “riesgo-político” que el país recibe. Con un calendario electoral de este tipo, resulta inevitable que se acumulen grandes tensiones políticas. Ellas no encuentran cauces institucionales por los cuales expresarse.

2.4. EL MODELO IDEAL: ¿ESTADOS UNIDOS O FRANCIA?

Estados Unidos y Francia no son las únicas naciones con elecciones legislativas escalonadas. De hecho, la mayoría de los países latinoamericanos –los que cuentan con sistemas presidencialistas– tiene también elecciones legislativas escalonadas. Sin embargo, Estados Unidos y Francia representan los modelos más exitosos de presidencialismo debido a sus niveles de desarrollo.

¿Cuál de los dos modelos resulta el más recomendable para el Perú? Responder a esta pregunta puede, a primera vista, parecer imposible, ya que la diferente estructura de elecciones escalonadas aparentemente va de la mano con distintas características del sistema de gobierno. Ambos países no son, en efecto, igualmente presidencialistas.

El modelo francés de la Quinta República ha sido calificado, generalmente, como semipresidencialista, puesto que supone un Ejecutivo dual, que incluye tanto un presidente como un primer ministro o premier. Éste, cuando aquél no tiene mayoría en la Asamblea Nacional, puede resultar jefe de gobierno. Si ello ocurre, Francia deviene en parlamentarista.

Por eso, como explicaron Raymond Aron y Maurice Duverger, el actual modelo francés implica una alternancia de presidencialismo y parlamentarismo⁷. Por el contrario, el modelo estadounidense sí es estrictamente presidencialista, ya que no hay allí ministro que alcance tanta preeminencia, bajo casi ninguna circunstancia⁸.

Ahora bien, aunque este razonamiento parece convincente, bien visto no lo es. Pienso que, en último análisis, sí es posible comparar el calendario electoral de Estados Unidos y Francia, ya que los incentivos políticos que derivan del mismo tienen más gravitación que los que dependen del sistema de gobierno.

¿Por qué tienen más gravitación estos incentivos? Porque los incentivos que brotan del calendario electoral surgen de la intervención directa del pueblo en el proceso político —es decir, de la base de la legitimidad democrática del sistema político en su conjunto. Las reglas electorales, en este sentido, son más influyentes que las reglas de gobierno.

Así, siendo el calendario electoral una cuestión de tanta preeminencia, creo que sí se puede decir que el modelo más recomendable es el de Estados Unidos. ¿Por qué? Porque el modelo francés, aunque sumamente sagaz, tiene menos simetría y simpleza que el estadounidense.

En Francia las elecciones legislativas escalonadas no se realizan en el mismo momento de cada mandato presidencial. Por tanto, no resulta comparable la manera en que los distintos gobiernos reaccionan al hecho, por ejemplo, de encontrarse con una legislatura adversa.

En términos políticos, resulta distinto que ésta surja al segundo año que al quinto año de un mandato presidencial. En realidad, la experiencia de “cohabitaciones” entre un presidente y un premier de ideologías y partidos contrarios en la Quinta República es aún pequeña: 1986-1988, 1993-1995 y 1996-presente.

Sólo en esta última oportunidad la “cohabitación” ha empezado casi al principio de un mandato presidencial. Aunque hasta ahora todo marcha de una manera óptima —¡con un Campeonato Mundial de Fútbol incluido!— no sabemos si el orden constitucional francés soportará la tensión política si es que llegaran a complicarse las circunstancias económicas del país.

La sabiduría del orden constitucional de Estados Unidos, en cambio, está acreditada por más de doscientos años de experiencia democrática. En esta perspectiva, resulta indudable que una de las claves del desarrollo de ese país radica en el calendario de las elecciones para sus poderes públicos.

Una de las claves del éxito del orden constitucional norteamericano radica en la sencilla simetría de su calendario electoral, que permite realizar comparaciones justas de las performances de distintos gobiernos, y anticipar mejor, por parte de los ciudadanos, las oportunidades futuras de cambio y continuidad.

El calendario electoral norteamericano implica que siempre –cada dos años– haya elementos –agentes políticos– de cambio y de continuidad en el sistema político. Pero, además, este calendario permite desarrollar un *tempo* político, ya que hay momentos fuertes y débiles de cambio en el proceso político. Momentos fuertes de cambio son aquellos en los que coincide la elección presidencial con la renovación total de los representantes; momentos débiles, aquellos en que sólo hay las elecciones legislativas de mitad del período presidencial.

Este calendario permite, en definitiva, que la nación norteamericana haya podido desarrollar esa “eficiencia adaptativa” que Douglass North señala como la clave del éxito económico. Según North, las naciones exitosas –tanto como las familias y los individuos exitosos– son aquellas que logran adaptarse con eficiencia a los shocks tecnológicos y económicos que se van dando continuamente, en el curso de la historia⁹.

Ejemplos de estos shocks han sido mencionados ya: la irrupción de la informática, las crisis financieras externas, etcétera. Los shocks tecnológicos y económicos presentan serios desafíos a la capacidad adaptativa de los individuos, las familias y las naciones. No existen recetas simples para enfrentarlos con éxito, pero puede asegurarse que se tienen mejores posibilidades de hacerlo si se combinan elementos de cambio y continuidad en sus instituciones –hábitos, costumbres, procedimientos, etcétera.

Muchas alabanzas se han hecho a la Constitución de Estados Unidos, empezando por las que escribió precisamente un francés, el joven Alexis de Tocqueville, a las alturas de 1831¹⁰. En nuestros días, Michael Novak ha recordado que los obispos católicos de ese país, reunidos en Baltimore en 1889, poco después del centenario de la promulgación de esta Constitución, llegaron a decir que sus autores obraron como guiados por la Providencia, porque “construyeron mejor de lo que sabían”¹¹.

No sé si ello fue así, pero lo que sí es indudable es que sus autores acertaron al entender que la organización –no los recursos naturales ni la cultura cívica de un país– es la clave del desarrollo, y que la organización más importante es la del

tiempo¹². El tiempo es el recurso económico por excelencia, ya que su demanda es totalmente inelástica: nunca hay tiempo de sobra, en sentido estricto. El orden constitucional –iluminado por las modernas teorías de la elección pública y de la organización– debe partir de este punto.

3. Los Distritos Electorales

3.1. TIPOS DE DISTRITOS ELECTORALES

Tanto en el contexto de las reglas de gobierno presidencialistas como de las reglas de gobierno parlamentaristas existe una segunda variable institucional de importancia equiparable al calendario electoral. Esa variable es la magnitud o tamaño de los distritos electorales en los que se eligen a los miembros del Congreso.

Los distritos electorales pueden definirse como las circunscripciones demográfico-territoriales en las que se eligen a los congresistas –es decir, a los miembros del primer poder del Estado. El Congreso o Parlamento es el primer poder del Estado, porque la tarea de gobernar una sociedad empieza por la labor de legislar –esto es, de dictar reglas y procedimientos que estructuren u organicen la interacción de sus integrantes.

En el Perú, el término “distrito electoral” puede confundirse con las circunscripciones municipales en las que se subdividen las provincias peruanas. Por eso, la Constitución de 1979 utilizó las palabras “circunscripción electoral” en lugar de “distrito electoral”. Sin embargo, posteriormente se ha utilizado más la expresión “distrito electoral”, que es la que se utiliza en la mayoría de países del mundo.

La magnitud de los distritos electorales no depende de cuestiones demográficas –cuántos ciudadanos, aproximadamente, se necesitan para conformar un distrito electoral– ni menos aún por cuestiones geográficas –cuántos kilómetros cuadrados se necesitan para conformar un distrito electoral. La magnitud de los distritos electorales se define por razones políticas –es decir, por cuántos representantes se eligen en cada distrito.

En esta perspectiva, puede decirse que existen dos clases fundamentales de distritos electorales:

- *Distritos uninominales* –es decir, circunscripciones en las que se elige a un solo representante. Y
- *Distritos plurinominales* –esto es, circunscripciones en las que se eligen a dos o más representantes, los cuales pueden conformar listas abiertas o cerradas¹.

Ahora bien, en un país en el que se utilicen los distritos uninominales, éstos serán necesariamente múltiples, ya que las cámaras legislativas están integradas por múltiples personas. En Estados Unidos, por ejemplo, para elegir a los cuatrocientos treintaicinco miembros de la Casa de los Representantes existe el mismo número de “distritos congresionales”; en Inglaterra para elegir a los seiscientos cincuentaún miembros de la Cámara de los Comunes existe casi el mismo número de distritos electorales (algunos eligen a más de un representante)².

Los distritos plurinominales, por el contrario, son susceptibles de una subdivisión:

- *Distritos múltiples* –esto es, cuando un país cuenta con varios distritos en los que se eligen a varios (dos o más) representantes en cada uno de ellos. Y
- *Distrito único* –es decir, cuando un país cuenta con un solo distrito electoral en todo su territorio, en el que se elige a todos los representantes al Congreso.

En los países en los que se utilizan los distritos plurinominales, éstos pueden ser múltiples, pero también pueden no serlo. De hecho, la regla es que sean múltiples, pero hay algunas excepciones. En Latinoamérica todos los países –con la excepción del Perú y, parcialmente, Ecuador– eligen a sus congresistas en distritos plurinominales múltiples. Como veremos más adelante, generalmente los congresistas son elegidos por departamentos.

Desde 1978 el Perú elige a parte o a todos sus congresistas en un distrito plurinomial único –llamado también “distrito nacional único”. Otros países que utilizan el distrito nacional único para elegir a todos o a una parte de sus congresistas son Mónaco, Israel, Holanda, Suiza y Filipinas. Debe observarse que, salvo este último país, los demás son sumamente pequeños –en términos geográficos.

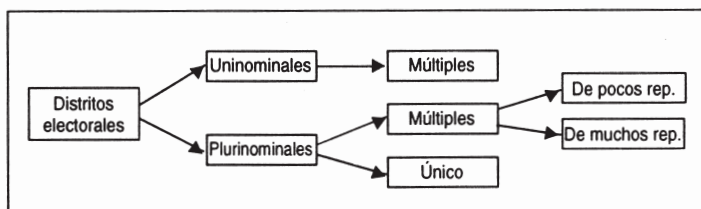
Hasta aquí la tipología de los distritos electorales obedece a criterios objetivos: el número de congresistas que se elige en cada distrito electoral y el número de distritos electorales que existe en cada país. Sin embargo, el análisis comparado de los efectos políticos de los distritos electorales sugiere que debe introducirse una segunda subdivisión para el caso de los distritos plurinominales múltiples.

No por razones objetivas sino por razón de los efectos políticos que pueden tener, pareciera necesario distinguir dos subtipos de distritos plurinominales múltiples:

- *Distritos plurinominales múltiples de pocos representantes* –esto es, aquellos en los que, siguiendo al notable politólogo italiano Giovanni Sartori, se elige a cinco o menos congresistas³. Y
- *Distritos plurinominales múltiples de muchos representantes* –es decir, aquellos en los que, siguiendo a ese mismo autor, se elige a seis o más congresistas.

Con estas tres subdivisiones, tendríamos que existen los siguientes tipos de distritos electorales:

CUADRO 4
Tipos de distritos electorales



Elaboración propia.

3.2. DISTRITOS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN RESPONSABLE

La magnitud de los distritos electorales tiene profundos efectos sobre la conducta de los congresistas –y, por tanto, sobre la afirmación de la democracia. Se puede decir que ella afecta la performance del sistema político directa e indirectamente. Directamente, porque brinda incentivos a la calidad del desempeño o conducta de los congresistas; indirectamente, porque determina la cantidad o número de partidos que tendrán acceso al Congreso.

La primera razón por la que la magnitud de los distritos electorales resulta sumamente importante es porque dicha magnitud –al igual que el calendario electoral– puede facilitar el surgimiento de conductas responsables, atentas a las ideas e intereses de los ciudadanos de parte de los congresistas. Si consigue hacerlo, un país tendrá más posibilidades de desarrollar el hábito de la recurrencia de las elecciones⁴.

Los congresistas prestarán más atención a las ideas e intereses de los ciudadanos no sólo porque someten frecuentemente su cargo a su consideración sino también porque saben con mayor precisión a quiénes les deben su puesto. Así, la magnitud de los distritos electorales afecta la conducta de los congresistas (los representantes) porque determina cuán preciso o nítido es el vínculo de representación que los une a los ciudadanos (los representados).

Cuanto más representantes se eligen en un distrito electoral, menos claro tendrá cada congresista a qué ciudadanos le debe el puesto. Si un congresista es elegido en un distrito electoral uninominal, por ejemplo, tendrá claro que le debe su puesto a la mayoría de los ciudadanos de ese distrito –a la mayoría relativa o a la mayoría absoluta, según las reglas que existan para la asignación de curules.

En Estados Unidos, Inglaterra y Canadá se lleva la curul el candidato que obtiene la mayor votación en relación a los demás. Basta, pues, la mayoría simple o, si se quiere, la pluralidad de votos. A este criterio de asignación de las curules se le llama, por eso, “First Past The Post” –que podría traducirse como “El primero que pasa la valla”– o “FPTP”. También se le llama “representación plural”.

En Francia, en cambio, se lleva la curul el candidato que obtiene la mayor votación en relación a los demás, pero sólo si consigue más de la mitad de los votos. Si no lo consigue, se realiza una segunda vuelta en la que participan todos los candidatos que consiguen una votación de más de 12.5% de los votantes inscritos en su distrito. Este sistema o regla de asignación de curules sí se puede calificar como “representación de mayorías”.

El sistema de eventual segunda vuelta se utiliza en Francia para la elección de los diputados –esto es, de los miembros de la Asamblea Nacional. Sin embargo, también se utiliza en algunos estados de Estados Unidos para elegir a los miembros de las Cámaras Bajas de sus respectivos Congresos. En el estado de Louisiana, se utiliza inclusive para elegir a sus representantes a la Casa de Representantes del Congreso federal.

La representación de mayorías no requiere necesariamente, sin embargo, la realización de dos vueltas, si ningún candidato obtiene la mitad más uno de los votos. En Australia para elegir su Cámara Baja se utiliza otro sistema que asegura el mismo resultado: el voto alternativo. Por éste, el elector tiene que marcar el número de preferencia que tiene para él cada candidato que postula a la curul del distrito.

Si hay cinco candidatos en un distrito, por ejemplo, debe numerarlos del 1 al 5. Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos en el primer conteo –en el que se asignan sólo los votos marcados 1 a cada candidato–, se elimina al candidato que quedó último y se distribuye sus votos entre los cuatro candidatos restantes, según fueron marcados con el 2.

Una vez realizado el segundo conteo, se aprecia si algún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos. Si esto

ha ocurrido, se lo proclama ganador. Si no, se hace un tercer conteo, eliminándose al candidato que quedó último en el segundo conteo, asignándose sus votos a los tres candidatos que quedan en carrera, según fueran marcados con el 3.

Eventualmente, si inclusive en el tercer conteo ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos, se puede realizar hasta un cuarto conteo para determinar quién es el candidato que se lleva la curul. Si fueron cinco los candidatos en el distrito electoral, necesariamente se tendrá a un ganador en el cuarto conteo, ya que en éste sólo quedarán dos candidatos en carrera.

Ahora bien, lo que tienen en común Estados Unidos, Inglaterra y Canadá (representación plural) tanto con Francia (representación de mayorías en segunda vuelta) como con Australia (representación de mayorías con voto alternativo) es que en todos estos países los congresistas –o, más precisamente, los miembros de la Cámara Baja– se eligen uninominalmente. Ello hace que estén “atados” a una base electoral precisa.

Esto es importante si creemos que los políticos ajustarán su conducta personal a las ideas e intereses de los ciudadanos que representan sólo en la medida en que sometan su puesto a la consideración de éstos con relativa frecuencia y en que, además, tengan lo más claro posible quiénes son éstos.

En los distritos plurinominales, por el contrario, el vínculo de representación resulta necesariamente menos preciso. Cuantos más congresistas se eligen en cada distrito electoral, menos claro tendrán los congresistas a qué ciudadanos les deben su puesto en el Congreso –y a quiénes deben, por tanto, rendir cuentas de su desempeño. El congresista, individualmente considerado, tendrá siempre mayores dudas sobre a quiénes representa.

La elección por lista caracteriza a los distritos plurinominales, pero hay dos maneras de evitarla: el doble voto que se practica en Alemania desde 1953 y el voto único transferible que se practica en Irlanda desde 1937. El primero ha merecido mucha atención en Latinoamérica, ya que tanto Venezuela como Bolivia lo han adoptado –en 1989 y 1995, respectivamente–, aunque con pequeñas variantes.

El doble voto también ha sido adoptado en varios países de Europa del Este, luego de la disolución del socialismo realmente existente (1989-1991), y en Italia, desde 1993. Sin embargo, es una creación alemana que combina influencias francesas y anglosajonas.

El doble voto, como su nombre lo sugiere, implica la existencia de dos votos: uno, primero, por candidatos a representar distritos uninominales; y, otro, segundo, por listas partidarias que postulan a representar regiones "lands".

Las curules en el Bundestag alemán se dividen en dos: una mitad para distritos uninominales y otra mitad para los distritos plurinominales múltiples de muchos representantes. Primero se asignan las curules uninominales y luego las curules plurinominales, restándose las curules obtenidas uninominalmente de las curules que obtuvo cada lista por su votación.

Las curules plurinominales o por lista sin embargo se asignan, pues, para compensar a los partidos que obtuvieron más de 5% o de tres curules uninominales en todo el país. Por esta razón, el voto doble se suele llamar también "representación proporcional compensatoria".

El voto único transferible irlandés es un sistema aun más interesante. Además de Irlanda, lo practican también en Australia para elegir al Senado y en Malta. Por el mismo, la elección de los congresistas se hace en distritos plurinominales, pero personalizadamente. Esto se logra gracias a que el voto único transferible –al igual que el voto alternativo, ya explicado– permite al elector ranquear a los candidatos individualmente, en un orden de preferencia.

La única diferencia es que la asignación de curules se realiza en distritos plurinominales. Por tanto, las reglas de transferencia de votos son más complicadas. No entraremos aquí a explicarlas en detalle, pero sí diremos que para dar a un candidato como elegido se utiliza una cuota o coeficiente electoral.

Con el voto único transferible sí se consigue que, no obstante la pluralidad de representantes que existen por distritos, se tenga también un vínculo estrecho entre congresistas y ciudadanos. En muchos sentidos, pues, es un sistema óptimo, pero tiene el inconveniente de que no resulta fácil para los

ciudadanos entender la manera en que se realiza la transferencia de votos.

Tanto el voto doble como el voto único transferible son la excepción, no la regla. La regla, en los distritos plurinominales, es la elección por lista. Lo único que varía, en este caso, es la definición de los distritos: en algunos países se hace en base a las regiones (Italia) y en otros en base a los departamentos (Latinoamérica).

Cuanto mayor es el tamaño de los distritos electorales, más se acentúan sus virtudes y defectos —la proporcionalidad, de un lado, y los incentivos a la representación irresponsable y a la fragmentación del sistema de partidos, de otro.

Ello termina dando mayor influencia en el proceso político a las cúpulas de los partidos que elaboran las listas. Quienes llegan al Congreso de esta manera pueden terminar rindiendo cuentas no a los ciudadanos sino a quienes elaboran las listas. Aparece, así, un sistema político que —como dijo el presidente Alberto Fujimori en 1992— no merece tanto el nombre de “democracia” sino el de “partidocracia”.

En la partidocracia, la lealtad hacia la cúpula del partido o hacia el credo partidario resulta el factor decisivo para trepar peldaños políticos. En el corto plazo, los partidos terminan convirtiéndose en grupos sociales herméticamente cerrados; en el mediano plazo, la ciudadanía termina enajenándose respecto al sistema político; en el largo plazo, la democracia termina naufragando por obra de un “hombre fuerte” que se siente llamado a restablecer un orden político aceptable.

3.3. DISTRITOS ELECTORALES Y SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN

El impacto de la magnitud de los distritos electorales en la conducta de los congresistas no siempre ha sido correctamente percibido, ya que se le ha confundido con un tema parecido pero no idéntico: el tema de los “sistemas de representación”. Generalmente, el tema de la magnitud de los distritos electorales se ha analizado en el contexto del estudio de los sistemas de representación.

Esta manera de plantear las cosas ya implica un sesgo que apunta a favorecer un cierto tipo de distritos electorales: los plurinominales. Esto es así ya que uno de los sistemas de representación –la “representación proporcional”– es más consistente con la idea de democracia. Sin embargo, el concepto mismo de representación es problemático, porque puede partir de supuestos no siempre explícitos⁵.

Los críticos de los distritos uninominales señalan que sólo dan acceso al Congreso a los candidatos que representan a la corriente de opinión mayoritaria en cada distrito electoral. En esta perspectiva, el criterio de asignación de curules a la mayoría simple o plural es especialmente abominable, ya que deja fuera del Congreso a candidatos que representan corrientes de opinión minoritarias, pero que pueden tener también un respaldo importante.

Para evitar que esto ocurra, las fórmulas de la segunda vuelta o el voto alternativo no les parece suficiente. Los críticos de los distritos uninominales señalan que igualmente éstos dejan fuera del Congreso –si bien de una manera, diríamos, menos violenta– a los candidatos que representan corrientes de opinión minoritarias dentro de un distrito electoral.

La única manera de incorporar a los representantes de las corrientes de opinión minoritarias, por tanto, es ampliar

el número de congresistas que se eligen dentro de cada distrito. Si en cada distrito electoral se eligen, por ejemplo, a cinco congresistas, se pueden distribuir las curules hasta entre cinco corrientes de opinión –si cada una obtiene alrededor del 20% de los votos válidos. Si una corriente de opinión obtiene, en cambio, 60% de los votos válidos, se llevará tres de las cinco curules en juego. Las otras dos curules puede corresponder a la primera y segunda minorías –si obtienen una votación parecida.

A esta forma de asignar las curules se llama “representación proporcional”, ya que brinda acceso al Congreso a más de una corriente de opinión política dentro de cada distrito electoral, según la cantidad de votos que ella obtiene. En el extremo, si todo el país es un solo distrito electoral, pueden llegar al Congreso representantes de hasta trece corrientes de opinión distinta, tal como ocurre actualmente en el Perú.

Los distritos plurinominales no implican, necesariamente, la asignación “proporcional” de las curules que están en juego. En ellos también puede utilizarse el criterio de la “representación de mayorías”, tal como ocurre con los concejos municipales del Perú.

Los concejos municipales peruanos están integrados por múltiples regidores. El número de éstos varía, según se trate de municipalidades provinciales o municipalidades distritales, y según el número de electores que exista en cada una de éstas o aquéllas. El concejo municipal más numeroso es el de la Municipalidad Provincial de Lima, que tiene cuarenta asientos –incluido el del alcalde, que lo preside.

Los candidatos a regidores municipales no postulan individualmente a un asiento en el concejo municipal sino dentro de una lista que acompaña al candidato a alcalde. La circunscripción provincial o la circunscripción distrital no es subdividida en distritos electorales pequeños –barrios o urbanizaciones– sino conforma un distrito electoral único.

¿Cómo se asignan allí las curules? Desde 1983 la lista que obtiene la alcaldía consigue también, necesariamente, la mayoría absoluta –por lo menos la mitad más uno– de los asientos en el concejo municipal. No importa, pues, si obtuvo

la alcaldía sólo con una mayoría relativa (digamos 30%). Desde 1998 esta regla se aplica sólo si ha conseguido la alcaldía con más del 20% de los votos válidos –si no, se va a una segunda vuelta.

El propósito de aplicar la “representación de mayorías” –y no la “representación proporcional”– dentro de los concejos municipales es fortalecer las municipalidades. Gracias a este criterio, los alcaldes concentran todo el poder municipal.

Los distritos plurinominales, sin embargo, se asocian, naturalmente, más con la representación proporcional. Dentro de reglas presidencialistas, sería una monstruosidad aplicar la “representación de mayorías” en el nivel de los gobiernos nacionales. Sólo se ha hecho, que sepa, en Santo Domingo. En lugar de cambiar a reglas parlamentaristas –que aseguran consistencia entre el Parlamento y el gobierno–, se estableció que el partido que obtiene la Presidencia consigue también el control del Congreso.

¿Por qué la representación proporcional es deseable? Existen dos clases de abogados de la representación proporcional: los europeos-latinoamericanos y los estadounidenses. Curiosamente, los primeros abogados de la representación proporcional fueron ingleses: Thomas Hare y John Stuart Mill –uno de los pensadores más importantes del siglo XIX.

La preocupación de los abogados europeos-latinoamericanos de la representación proporcional ha estado centrada en el argumento ya señalado –dar acceso al Parlamento a una variedad o diversidad de corrientes de opinión política. En plena Era Victoriana, Mill recalcó los peligros de la opresión de las minorías por parte de las mayorías. Para él el sistema político debía ser lo más abierto posible a la diversidad de ideas⁶.

Los países donde primero se introdujo la representación proporcional –basada en distritos plurinominales– fueron Bélgica (1899) y Suecia (1907). Ello se hizo con el objetivo claro de dar un espacio en el Parlamento a lo que Duverger habría llamado “partidos de cuadros” –contrarios a los “partidos de masas”–, integrados por intelectuales o académicos. La representación de minorías se hizo posible a través del mecanismo de lista incompleta.

Por este mecanismo –también utilizado en el Perú en 1931–, si en cada distrito electoral se disputan, por ejemplo, tres curules, dos corresponden a la primera mayoría y una a la primera minoría. La representación proporcional estricta –que permite el acceso a más de una minoría– sólo apareció posteriormente, cuando se empezó a utilizar la cifra repartidora o el método d'Hont –en el Perú recién en 1963.

Los abogados norteamericanos de la representación proporcional, sin embargo, no defienden ésta con los mismos argumentos. En Estados Unidos se desconfía, en general, de las ideologías –y, por tanto, de la relevancia de dar acceso a una amplia variedad de corrientes de opinión, al precio de hacer más tenue el vínculo de representación que une a los políticos con sus bases electorales.

Esto es así porque en Estados Unidos se suele considerar que la identidad ideológica entre el representante y los representados no asegura que aquél actúe siquiera generalmente de acuerdo a los intereses o a las ideas de éstos. A la larga –se piensa–, el representante puede dispararse en su propia dirección, sorprendiendo a sus bases electorales, por más que contradiga a su supuesta ideología –esto es, a su manera general de entender las cosas. ¿La experiencia latinoamericana no confirma esta creencia? Si es así, ¿cuán relevante es buscar reglas electorales que den acceso al Congreso a una gran diversidad de ideologías?

Sin embargo, aunque la representación proporcional no es postulada sobre la base del pluralismo ideológico en Estados Unidos, sí lo es sobre la base del pluralismo cultural o, más precisamente, étnico. La preocupación estadounidense por la representación proporcional se fundamenta en la supuesta necesidad de dar acceso al Congreso no tanto a las minorías ideológicas como a las minorías culturales o étnicas⁷.

Arend Lijphart, por ejemplo, ha señalado que en las sociedades plurales resulta necesario facilitar el acceso al Parlamento o al Congreso a los distintos grupos culturales o étnicos, precisamente para dar estabilidad a la democracia. En esta perspectiva, los distritos plurinominales y la representación proporcional sirven para legitimar el Congreso. Los distritos

uninominales, para Lijphart, pueden eliminar a las minorías culturales –digamos a los protestantes en un país católico– o étnicas –supongamos a los blancos en un país mestizo. Estas minorías tendrían difícil acceso al Congreso en la medida en que estén muy distribuidas en el territorio de un país.

La experiencia política de Estados Unidos ha incluido el llamado “Gerrymandering”, que consiste en la delimitación caprichosa de los distritos electorales para dificultar el acceso al Congreso a algunas minorías culturales o étnicas. En 1812 el gobernador del estado de Massachusetts, Elbridge Gerry, delimitó un distrito que parecía una salamandra.

Es indudable, por tanto, que alguna relevancia tiene la identidad cultural o étnica entre representantes y representados. Las ideas y los intereses de un ciudadano católico blanco pueden ser mejor representados por un congresista católico blanco. Pero si creemos que la conducta humana es racional, tenemos que concluir que esto no es indispensable. Esta identidad influye menos en la conducta de los congresistas que el calendario electoral y la magnitud de los distritos electorales, ya que se trata de una cuestión emocional, sumamente difícil de cuantificar.

Si se requiere conductas responsables por parte de los congresistas, lo más importante será, por tanto, tener elecciones frecuentes y distritos electorales uninominales o múltiples de pocos representantes. Los congresistas elegidos en distritos plurinominales múltiples de muchos representantes o en distrito nacional único fácilmente pueden llevar a la deslegitimación del Congreso y, eventualmente, de la democracia misma.

3.4. DISTRITOS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

La magnitud de los distritos electorales también afecta la estabilidad de la democracia de una manera indirecta, al influir en el número de partidos que actúa relevantemente en el proceso político –es decir, participando en el Congreso o inclusive en la formación del gobierno. Los distritos electorales pequeños –tanto los uninominales como los plurinominales múltiples de pocos representantes– fomentan la consolidación de pocos partidos porque sólo dan acceso al Congreso a un número limitado de corrientes de opinión. Los distritos electorales grandes –tanto los plurinominales múltiples de muchos representantes como el nacional único– fomentan, por el contrario, la fragmentación del sistema de partidos.

La razón que sustenta la importancia de tener pocos partidos –incluso sólo dos partidos– fue explicitada hace mucho tiempo por Hans Kelsen:

“Una oposición que poco tiempo antes haya sido gobierno y que confíe en volver a serlo en breve, se conduce respecto de la mayoría gobernante con mucha mayor comprensión y benevolencia que la que se vea excluida continuamente del gobierno del Estado. En este último caso fermenta un encono que lleva consigo una obstrucción de la minoría contra la mayoría, no suficiente para derrocar a ésta, pero sí para entorpecerla”.

El multipartidismo lleva a la polarización de las conductas políticas y, finalmente, a la quiebra del orden constitucional. Así lo acreditan, por demás, las estadísticas. Como hizo evidente Samuel P. Huntington, la historia del siglo XX muestra que los países multipartidistas tienen más posibilidades de

experimentar golpes de Estado que los países que cuentan con sistemas bipartidistas⁹.

Tanta es la importancia del bipartidismo que podemos preguntarnos si existe una democracia estable que no sea bipartidista. Todos sabemos que no puede existir democracia sin un sistema de partidos, pero no siempre tenemos claro qué debemos entender por tal. La idea de “sistema de partidos” está íntimamente vinculada a la de democracia y al concepto mismo de partido.

En sentido estricto, tampoco pueden haber partidos sin sistema de partidos. Como ha explicado Sartori, los partidos surgen a partir de las “facciones” que existieron en Europa desde el Renacimiento hasta finales del siglo XVIII. En la *Divina comedia*, Dante condena a distintos círculos del infierno a los güelfos y a los gibelinos de la Florencia del siglo XIII, pero ambos conformaban facciones, no partidos.

Los partidos aparecen recién hacia principios del siglo XIX en Inglaterra y, sobre todo, en Estados Unidos. Su característica principal radica en que su conducta, no obstante representar un punto de vista y unos intereses particulares, no prescinde de los nacionales. Los partidos colocan los intereses nacionales por encima de los propios. Como señalaron Gabriel Almond y Sidney Verba, el “espíritu partidista” debe distinguirse del “espíritu faccioso” por el sentido de responsabilidad hacia los intereses nacionales¹⁰.

El espíritu partidista sólo surge cuando los partidos actúan dentro de un sistema de partidos. ¿Por qué? Porque la idea de “sistema” incluye no sólo la *pluralidad* de elementos sino también la de *orden* o *interrelación*. Así, un sistema de partidos puede definirse como un conjunto ordenado de partidos, en el cual la conducta de unos *depende* de la conducta de los otros.

Esto hace posible la democracia estable, ya que ella requiere una concurrencia limitada de partidos y conductas políticas. En lo cuantitativo y en lo cualitativo, el ámbito de la confrontación política debe tener límites: no puede haber “cualquier cantidad” de partidos ni pueden éstos tener cualquier tipo de conducta. El mismo Sartori ha enfatizado que la democracia no es sostenible en un contexto de multipartidismo polarizado¹¹.

Ciertamente existen países en los que cinco o hasta seis partidos distintos tienen un peso político relevante a lo largo de varias décadas. Sin embargo, se trata, generalmente, de países más bien pequeños geográficamente hablando, dedicados muchas veces a un número muy limitado de actividades económicas y/o involucrados en serios conflictos internacionales –inclusive limítrofes. Estas circunstancias especiales les permiten galvanizar los intereses partidarios multipartidistas dentro de los intereses nacionales.

Un ejemplo de esto es Israel. Evidentemente, la amenaza permanente que sufre el Estado judío por parte de sus vecinos árabes brinda incentivos importantes para que los israelitas tengan presentes los objetivos nacionales. En Latinoamérica también sería el caso –en alguna medida– de Ecuador, cuya vocación expansionista sobre el territorio peruano le ha permitido recordar sus intereses nacionales, más allá de los que sugería su multipartidismo.

Sin embargo, en el caso de los países geográficamente grandes, con economías diversificadas y no envueltos en serios conflictos internacionales, el multipartidismo sí puede convertirse en un verdadero obstáculo a la consolidación de su democracia –y, por tanto, a sus perspectivas de desarrollo en el largo plazo. Para estos países resulta indispensable tener reglas electorales que desalienten la fragmentación de su sistema de partidos.

La importancia del bipartidismo es especialmente notable en los países presidencialistas. En los parlamentaristas existe menos posibilidades de que el multipartidismo lleve a entrapamientos institucionales muy graves, ya que, como se ha visto, suponen una relación más flexible entre el Parlamento y el gobierno. En los presidencialistas, dotados de reglas rígidas, el multipartidismo resulta nefasto.

Un ejemplo del mayor impacto negativo del multipartidismo en un esquema presidencialista es la experiencia de la República de Weimar alemana (semipresidencialista) versus la de la Cuarta República francesa (parlamentarista). Asimismo, puede contrastarse la experiencia latinoamericana de nuestros días (presidencialista) versus la experiencia italiana contemporánea (parlamentarista).

Como ha dicho Dennis Mueller, la combinación de presidencialismo con multipartidismo es especialmente poco atractiva¹². En Alemania ella creó el ambiente de zozobra política en el que pudo prender la semilla totalitaria del nazismo; en Latinoamérica ella ha impedido la consolidación de las instituciones democráticas, al precio de muchas “décadas perdidas”. La “representación proporcional” ha tenido un alto costo económico y social.

SEGUNDA PARTE

UN ESQUEMA
HISTÓRICO

4. La Experiencia Peruana

4.1. LAS REGLAS ELECTORALES PERUANAS

Según un recuento convencional, el Perú ha cambiado doce veces de Constitución: 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993¹. A lo largo de estos cambios, el Perú ha permanecido fiel tanto a las reglas de gobierno presidencialistas como a la estructura unitaria del Estado. Sin embargo, estos cambios sí han implicado modificaciones en las reglas electorales vinculadas al calendario electoral y a los distritos electorales utilizados para elegir los poderes públicos y a los miembros del Congreso.

Lamentablemente, no sólo los cambios de Constitución han afectado estas reglas electorales. A lo largo de la historia peruana, estos temas no siempre han estado definidos a nivel constitucional. Tanto en el siglo XIX como en el siglo XX, las Constituciones han trasladado a las leyes electorales la responsabilidad de definir estos asuntos.

Esta abdicación de los poderes constitucionales ha traído consigo una mayor fragilidad de las reglas de juego político y del carácter democrático del sistema político. Como apunta Patrick Gunning, la diferencia entre las Constituciones de China y Taiwán —es decir, entre el totalitarismo y la democracia— radica en que en la primera las reglas electorales son dejadas en manos del Congreso mientras que en la segunda son fijadas en la misma Constitución².

La diferencia principal entre la Constitución y la ley es que ésta es más fácil de modificar que aquélla. Si se apunta a reducir la volatilidad del régimen democrático, las Constituciones deben definir los procedimientos de conformación y elección de las autoridades encargadas de los poderes públicos.

En el Perú, como ya se ha dicho, el debate constitucional –especialmente en el siglo XX– con frecuencia ha girado, más bien, en torno al aspecto dogmático de las Constituciones –es decir, a qué derechos debían ser consagrados o, al menos, proclamados. De esta manera, lo que ha tomado el espacio constitucional han sido, en realidad, los planes de gobierno de corto o largo plazo.

Tomándose en cuenta tanto las normas constitucionales como las legales, puede decirse que, a lo largo de su historia republicana, el Perú ha tenido, básicamente, tres grandes etapas en lo que respecta a sus reglas electorales vinculadas al calendario electoral y, sobre todo, a los distritos electorales utilizados para elegir los poderes públicos.

Estas etapas han tenido distintas subetapas marcadas por dispositivos constitucionales y legales, pero ellas no afectaron las tendencias dominantes. Estas etapas son las siguientes:

- Primera etapa: De 1860 a 1931 –período presidencial de cuatro años (hasta 1920) con elecciones parlamentarias escalonadas y elección de los congresistas a través de distritos uninominales múltiples o plurinominales de pocos representantes.
- Segunda etapa: De 1931 a 1978 –período presidencial de seis años con elecciones parlamentarias simultáneas y elección de los congresistas en distritos plurinominales de muchos representantes.
- Tercera etapa: De 1978 a la actualidad –período presidencial de cinco años con elecciones parlamentarias simultáneas y elección de los congresistas en distritos plurinominales múltiples de muchos representantes o en distrito nacional único.

Antes de 1860 el Perú tuvo lo que podríamos llamar su prehistoria electoral, en la que no surgió nada parecido a un partido. Luego de los primeros años inciertos de la República (1821-1827), el país se sumergió en una larga subetapa que estuvo dominada por los caudillos militares (1828-1845). En estos diecisiete años de caudillismo militar, el historiador Cristóbal Aljovín de Losada ha encontrado la etapa de formación de una cultura autoritaria que ya nunca más nos abandona-

ría³. En ellos hubo una oportunidad en la que el Perú llegó a tener hasta tres presidentes al mismo tiempo. Tal fue la magnitud del desorden político experimentado.

Esta subetapa de caudillos militares se cierra con el primer gobierno de Ramón Castilla, con el que se inicia otra subetapa de establecimiento de las instituciones fundamentales del país –así, por ejemplo, el primer Código Civil peruano data de 1852, del gobierno de Rufino Echenique. Esta subetapa culmina con la promulgación de la Constitución de 1860, hacia el final del segundo gobierno del mismo Castilla.

Castilla fue un militar autoritario y astuto, pero también profundamente nacionalista, que logró poner fin a una etapa de anarquía –ayudado, por cierto, de una coyuntura internacional favorable. Su gran mérito, sin embargo, radica precisamente en haber contribuido a establecer reglas de juego político que, luego de su paso por el poder, ayudarían al país a enrumbar hacia la consolidación de su democracia.

La prehistoria constitucional peruana fue analizada, con rigor implacable, por Toribio Pacheco en su pequeño libro *Cuestiones constitucionales*. De alguna manera, este libro presenta las bases conceptuales de la Constitución de 1860, tal como los artículos de *El Federalista* –escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay– presentan las bases conceptuales que sirvieron para que la Constitución de Estados Unidos fuera ratificada. Al igual que estos tres abogados norteamericanos, Pacheco tenía gran familiaridad con la metodología del análisis económico⁴.

Pacheco fue especialmente severo con la Constitución entonces vigente, la de 1839, llamada también Constitución de Huancayo, por haber sido elaborada en esa ciudad del interior del país. José de la Riva-Agüero no dudó en calificar la Constitución de 1839 como la peor de todas nuestras Constituciones –pero en ese juicio pesó, fundamentalmente, no tanto las reglas de juego político que ella establecía como el hecho que hubiera servido para poner fin a la Confederación Perú-Boliviana.

4.2. EL SISTEMA ORIGINAL PERUANO (1860-1931)

La Constitución de 1860 marca el inicio de la primera etapa de la historia constitucional peruana propiamente dicha. Su promulgación coincide con la de otras importantes Constituciones de Latinoamérica –la de Colombia de 1886, que durará más de cien años, y la de Argentina, de 1856, que durará también más de cien años.

La Constitución de 1860 tiene una historia sui géneris, ya que nació no sólo en medio de una gran apatía e indiferencia ciudadanas sino además por una operación fraudulenta: el Congreso que la preparó no tenía poderes constitucionales. Con la venia –si es que no con el aliento– de Ramón Castilla, usurpó dichos poderes.

No obstante esta peculiar gestación, la Constitución de 1860 terminó siendo la más exitosa de la historia peruana, ya que cubrió un período de sesenta años –aunque con dos claras subetapas: una primera, incierta, de 1860 a 1895, en la que el país fue afectado por las guerras con España (1866) y con Chile (1879-1883), y una segunda, efectiva, en que el orden constitucional logró prender en el proceso político (1895 a 1919).

En esta segunda subetapa, las reglas electorales de la Constitución de 1860 facilitaron el surgimiento de la llamada “República Aristocrática”. En estos años, el país gozó de una estabilidad política sin igual y, correspondientemente, de sus más altas tasas de crecimiento económico. Nunca después el Perú conoció una etapa de progreso social sostenido que fuera equiparable⁵.

¿Cuáles fueron las reglas de juego político fundamentales de la Constitución de 1860? Ella estableció un sistema de gobierno presidencialista, pero un mandato presidencial de cuatro años. Al mismo tiempo, estableció elecciones legislati-

vas escalonadas, con una estructura simple y simétrica: tanto diputados como senadores duraban seis años en sus cargos, renovándose por tercios cada dos años.

En este segundo aspecto, la idea era que cada cuatro años hubiese elecciones legislativas coincidentes con el año en el que se realizaban las presidenciales, y cada cuatro años elecciones legislativas a la mitad de período presidencial. Lamentablemente, este esquema fue quebrado en 1904 al fallecer el presidente Manuel Candamo, cuyo primer vicepresidente también había muerto.

Entonces, siguiendo las reglas establecidas en la Constitución, el segundo vicepresidente convocó a nuevas elecciones para estos cargos. Al hacerse esta elección en año par, se perdió la simetría con las elecciones legislativas, que se realizaban en año impar. Luego de la guerra con Chile, en efecto, el orden constitucional había sido restablecido recién en 1895, con el segundo gobierno de Nicolás de Piérola.

La falta de simetría que introdujo este evento de las muertes de Candamo y de su primer vicepresidente pudo ser una de las causas de la única ruptura del orden constitucional realizada a lo largo de la República Aristocrática: el golpe de Estado de 1914 en contra del presidente Guillermo Billinghurst. Éste fue depuesto, en efecto, luego de que en 1913 las elecciones parlamentarias arrojaran resultados negativos para su partido, el Demócrata.

En lo que respecta al sistema de representación, la Constitución de 1860 consagró la representación de mayorías, estableciendo que los diputados se elegían uno por cada 30,000 electores o uno por cada provincia, sea cual fuere su número de electores. Por cada fracción superior a 15,000 habitantes, se tendría un diputado adicional. En la Cámara de Diputados las provincias tenían de uno a cuatro representantes.

Los senadores, mientras tanto, eran elegidos por departamento, en número variable, según el número de provincias del mismo. En el Senado los departamentos tenían de uno a cuatro representantes⁶. Se trataba, pues, de la representación de mayorías basada en la elección por distritos uninominales o plurinominales múltiples de pocos representantes.

o Cabe observar que la Constitución de 1860 no utilizó un criterio exclusivamente demográfico desde que estableció que cada provincia tendría necesariamente un diputado. Con ello brindó un incentivo para la creación artificial de provincias y dio pie para que se concediera “igual representación a diputados que [obtenía] una enorme desigualdad de sufragios”, como dijo por entonces José Silva Santisteban.

b No obstante ello, el principal motivo que impidió un mayor avance en la afirmación de la democracia seguramente fue la inexistencia de una autoridad electoral autónoma. Hasta 1896, en efecto, existió el sistema de “autocalificación parlamentaria”, consistente en que la máxima autoridad electoral eran las Juntas Preparatorias de las Cámaras.

-ii Recién ese año se crea el Jurado Electoral como autoridad autónoma. Éste tomaría una estructura descentralizada aun más tarde, en 1912, y sólo desde 1915 se contó con un registro electoral confiable, al utilizarse el registro militar como base. Recién a las alturas de 1931 sería bautizado como Jurado Nacional de Elecciones, órgano exclusivamente responsable de los procesos electorales, hasta 1993.

bb La Constitución de 1860 tenía dispositivos inconvenientes tanto respecto al calendario como sobre la magnitud del distrito electoral. Sin embargo, la Constitución de 1920 –fruto del golpe de Estado del presidente Augusto B. Leguía en 1919– dio varios pasos atrás.

-cc El único aspecto positivo de las reglas de juego de la Constitución de 1920 fue que, para evitar la proliferación de provincias y de diputados, fijó en ciento diez el número de diputados y en treintaicinco el de senadores. Ello apuntaba en la dirección de terminar con la proliferación de provincias y fue saludado como un gran avance de la democracia.

Sin embargo, la Constitución de 1920 –más exactamente: una reforma de 1923– amplió el período presidencial, a partir de 1919 –esto es, retroactivamente–, a cinco años. Asimismo, eliminó las elecciones escalonadas, a las que se achacó la responsabilidad por la quiebra del orden constitucional de 1914. De esta manera se trataba de evitar que hubiesen discrepancias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

La Constitución de 1920 cometió un error aún más grave al reintroducir la autocalificación parlamentaria. De esta manera, se eliminó la autonomía que había ganado la autoridad electoral en el Perú —especialmente, a partir de la Ley Electoral de 1912, que había colocado a la Corte Suprema en la cúspide de la justicia electoral peruana. Con ella, en suma, la democracia peruana sufrió un serio retroceso.

4.3. LA ETAPA DE TRANSICIÓN (1931-1978)

El gran cambio en las reglas de juego político peruanas data de 1931. Curiosamente ésta es casi la misma fecha en la que Ortega y Gasset llamó la atención sobre la rebelión de las masas (1929) y en la que Jorge Basadre resaltó la presencia de la multitud como protagonista de la historia (1927)⁸. En esta etapa, las nuevas reglas de juego político introducidas complicaron aun más la afirmación de la democracia peruana.

Originalmente, la Constitución de 1933 estableció un mandato presidencial y de los diputados de cinco años, con renovación simultánea de ambos poderes. Ambos dispositivos copiaban el esquema de la Constitución de 1920, a la que supuestamente querían superar. Los senadores, por su parte, durarían seis años, y se renovarían por tercios cada dos. Sin embargo, en 1936 todos los mandatos fueron unificados en seis años, por iniciativa del presidente Óscar R. Benavides.

Así, él pudo gobernar de 1933 –en que se produjo el asesinato del presidente Luis M. Sánchez Cerro– a 1939. Este año se renovaron tanto el presidente –fue elegido por primera vez Manuel Prado– como los congresistas. Sin embargo, no se trató de elecciones totalmente abiertas debido al veto existente entonces contra el Apra, que apoyó soterradamente al candidato Luis Antonio Eguiguren.

En 1945 sí hubo elecciones abiertas, pero el presidente José Luis Bustamante y Rivero no pudo culminar su mandato. Poco después de iniciar su gestión perdió la mayoría que lo apoyaba en el Congreso, ya que el Apra se retiró del Frente Democrático Nacional que había lanzado su candidatura. Siendo el período de seis años, la impaciencia ciudadana generó un ambiente en el que se gestó el golpe de Estado de 1948.

En 1950 hubo elecciones sumamente peculiares, ya que el único candidato a la presidencia fue el general Manuel A.

Odría, quien había derrocado a Bustamante. El general Odría se dio “el trabajo” de bajar al llano un mes antes de las elecciones y encargó la presidencia a un allegado suyo, el general Zenón Noriega.

En 1956 sí hubo elecciones competitivas, en las que obtuvo la presidencia Manuel Prado por segunda vez. La duración de seis años de su mandato, sin embargo, facilitó la ruptura del orden constitucional. Faltando pocos días para concluir su mandato, Prado fue derrocado por una Junta Militar que cuestionaba los resultados de las elecciones generales de 1962, en las que el Apra había obtenido una estrechísima victoria sobre Acción Popular.

De alguna manera, algo similar ocurriría en 1968: el presidente Fernando Belaunde, elegido en 1963, fue derrocado al iniciar su sexto año de gobierno. Al igual que Bustamante, Belaunde tampoco contó con el respaldo de la mayoría de los congresistas. El Congreso estuvo en manos de la coalición formada por el Apra y la Unión Nacional Odríista.

Así, del análisis de los tres golpes de Estado registrados en esta etapa pueden obtenerse dos conclusiones:

- Dos de los tres golpes de Estado se produjeron cuando el presidente no contaba con respaldo de la mayoría de los congresistas (1948 y 1968). Y
- Dos de los tres golpes de Estado se produjeron cuando el presidente estaba en el sexto año del mandato presidencial (1962 y 1968).

Respecto de la primera conclusión, debe observarse –tal como lo ha señalado Enrique Chirinos Soto– que, a lo largo del siglo XX peruano, nunca un presidente que haya carecido del apoyo de la mayoría de los congresistas ha podido concluir su mandato presidencial sin que ocurriese un golpe de Estado. Además de los ejemplos mencionados (1948 y 1968), tenemos los casos de 1914 y 1992, en que los presidentes Guillermo Billinghurst y Alberto Fujimori también carecían del apoyo de la mayoría de los congresistas.

La segunda conclusión prueba que el calendario electoral también ha tenido una incidencia política fundamental. ¿No hubiese sido otra la historia si los presidentes hubiesen durado

sólo cuatro años? Si el mandato presidencial hubiera sido de sólo cuatro años, resulta probable que no se hubiesen dado los golpes de 1962 y 1968, ya que Prado y Belaunde habrían estado menos desgastados a las alturas de 1960 y 1967.

Por otro lado, si hubiesen habido elecciones legislativas escalonadas cada dos años, resulta también muy probable que no se hubiese dado el golpe de 1948, ya que el pueblo habría podido castigar al partido que “se le volteó” a Bustamante y Rivero. Indudablemente, pues, el calendario electoral establecido en la Constitución de 1933 –según había sido modificado por Benavides– contribuyó a la precariedad de la democracia.

En la misma dirección empujó la paulatina ampliación de la magnitud de los distritos electorales. El Estatuto Electoral de 1931 introdujo la representación de las minorías a través del sistema de lista incompleta, basada en la elección por departamentos, para efectos de elegir el Congreso Constituyente. Fue la primera vez que se empezó a utilizar los departamentos como circunscripciones o distritos electorales.

El sistema de lista incompleta consistía, como ya se ha dicho, en que los ciudadanos sólo podían votar por dos tercios de los representantes correspondientes a su circunscripción. El restante era asignado a la primera minoría. Se trata de un sistema que aún hoy se aplica en Argentina, para efectos de la elección del Senado.

Al introducir esta reforma, se recogió una tendencia internacional, así como propuestas nacionales que se habían formulado desde mucho tiempo antes. En su famoso discurso inaugural del año académico de 1914 de la Universidad de San Marcos, *La crisis presente*, Víctor Andrés Belaunde había fustigado duramente la elección por provincias de los congresistas.

Según Belaunde –quien había sido candidato a diputado en 1912 por una provincia arequipeña–, la elección por provincias era el origen de lo que él llamó el “caciquismo parlamentario”, por el cual los congresistas resultaban gestores de los intereses estrechos de sus comarcas –olvidaban el interés nacional.

Muchos años después, sin embargo, Jorge Basadre –integrante de la comisión que estableció las reglas para la elec-

ción del Congreso Constituyente de 1931– explicó su descontento con la fórmula establecida, señalando que se trató de una solución de compromiso, utilizada porque el tiempo (para variar) apremiaba:

*“Algunos quisimos superar el dilema [elección por provincias versus por departamentos] y buscar, cuando lo vimos necesario, la creación de circunscripciones nuevas, auténticamente representativas de la topografía electoral. Nuestras fórmulas resultaron entonces demasiado complicadas y, sin duda, inaplicables en aquellos urgidos momentos”*⁹.

Una vez ya elegido el Congreso Constituyente, Manuel Vicente Villarán, autor principal del proyecto con el que se trabajó la Constitución de 1933, expresó una opinión similar a la de Basadre: había que superar la dicotomía elección por provincias versus elección por departamentos¹⁰.

Luego de un debate amplio y prolongado sobre este tema, la Constitución de 1933 terminó sin precisar ningún distrito electoral en particular para efectos de elegir a los congresistas. Sin embargo, sí se cuidó de establecer “la representación de minorías con tendencia hacia la proporcionalidad”¹¹.

Este sistema, sin embargo, tardó en aplicarse. En 1936 el presidente Óscar R. Benavides promulgó reformas constitucionales que también pusieron entre paréntesis estos dispositivos de 1931 y 1933. Para la Cámara de Diputados, reintrodujo la representación de mayorías, basada en la elección por provincias. Con estas reglas se eligió a los diputados de 1939-1945 y 1945-1950.

Si bien la orientación hacia la representación proporcional empieza en 1931, el crecimiento de la magnitud de los distritos electorales comienza recién en 1950. Ese año, en efecto, el presidente Manuel A. Odría restableció la elección de los diputados por departamentos, similar a la de 1931, y dio representación a las minorías por el mismo sistema de lista incompleta. Así se eligió a las Cámaras de Diputados de 1950-1956 y de 1956-1962.

Finalmente, en 1962, la Ley Electoral 14250 –elaborada por el gobierno de la Junta Militar– hizo operativa “la tenden-

cia hacia la proporcionalidad” consagrada en 1933, introduciendo la cifra repartidora o método d’Hont, aún vigente¹². Este sistema fue aplicado por primera vez en el Perú para efectos de elegir al Senado y a la Cámara de Diputados de 1963-1969 –los que fueron también disueltos en 1968 por el golpe de Estado de Velasco.

A lo largo de estos años, los distritos electorales departamentales fueron teniendo cada vez más diputados y senadores. Sumadas todas las provincias del departamento de Lima, por ejemplo, tuvieron catorce diputados de 1939 a 1950. Igual número lo tuvo el mismo departamento entre 1950 y 1956. Sin embargo, ese año el número aumentó a dieciocho y en 1963 a veintitrés. Lo mismo ocurrió en el resto del país: en 1956 y 1963 aumentó la magnitud de los distritos electorales. Los distritos plurinominales múltiples fueron cada vez de más y más representantes.

4.4. LA ENCRUCIJADA PRESENTE (1978-...)

En 1978 el país ingresó a una tercera etapa, aún inconclusa, en la que puede decirse que si bien se ha mejorado el calendario electoral, reduciéndose a cinco años el mandato del presidente y los congresistas, se ha radicalizado el cambio de distrito electoral utilizado para elegir a los congresistas, ocurrido en 1931.

Ese año el presidente Francisco Morales Bermúdez –quien había sido, en 1962, el principal autor de la Ley 14250, que introdujo la representación proporcional, y la cifra repartidora o el método d’Hont– convocó a una Asamblea Constituyente compuesta de cien representantes. Para elegir a estos representantes se utilizó, por primera vez, el distrito nacional único. El distrito nacional único significó la irrupción de la representación proporcional pura –un sistema de elección que, como se ha visto, sólo es utilizado en países muy pequeños, salvo Filipinas.

En 1978 también se utilizó por primera vez el voto preferencial. Por el mismo, el elector puede, además de votar por una lista, escribir el número del candidato de su preferencia. Esto determina que se realicen dos conteos: uno, primero, en el que se determina el número de curules que corresponde a cada lista, según la cifra repartidora o método d’Hont, y, otro, segundo, en el que se identifica qué candidatos dentro de cada lista han obtenido la mayor cantidad de votos –y ocuparán, por tanto, las curules respectivas.

La Constitución de 1979, elaborada por la Asamblea mencionada, estableció, siguiendo la tradición constitucional peruana, que el Congreso tendría Senado y Cámara de Diputados. Los diputados –ciento ochenta– serían elegidos por listas en departamentos, es decir, en distritos plurinominales múltiples. La excepción fue el departamento de Lima, que se subdividió en dos circunscripciones: Lima metropolitana y Lima-provincias.

El número de diputados que se elegía en cada circunscripción variaba según la población de la misma, aunque no exactamente, ya que se castigaba a la de Lima metropolitana en favor de las circunscripciones provincianas. Sin embargo, de las veintiséis circunscripciones que se tenían, en la mitad de ellas el número de diputados que se elegía era superior a cinco. El caso extremo era el de Lima metropolitana, donde se elegían a cuarenta diputados. En el departamento de Arequipa, por ejemplo, se elegían a nueve diputados.

La Constitución de 1979 estableció que los senadores –sesenta–, por su parte, serían elegidos por regiones. Sin embargo, mientras se constituían las regiones serían elegidos en distrito nacional único –como lo habían sido los constituyentes. Así se eligieron los Senados que funcionaron entre 1980-1985 y 1985-1990.

En 1990 se establecieron finalmente las regiones –o, mejor dicho, los gobiernos regionales–, pero se mantuvo el sistema de elección por distrito nacional único de los senadores 1990-1995 (destituidos en 1992) debido a que no se llegó a constituir la región Lima.

Debe precisarse que en la elección de 1980 no se utilizó el voto preferencial, ya que éste no estaba previsto en la Constitución. Recién volvió a utilizarse en 1985 y 1990, existiendo a partir de entonces el voto preferencial doble, por el cual el ciudadano puede señalar hasta dos preferencias dentro de la lista por la que vota.

El orden constitucional de 1979 fue quebrado en 1992, al ser disuelto inconstitucionalmente el Congreso, el 5 de abril de ese año, por parte del presidente Alberto Fujimori. El 19 de mayo del mismo año, ante la Asamblea de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos, reunida en Las Bahamas para tratar el caso peruano, Fujimori explicó, sin embargo, que no había terminado con la democracia sino con la partidocracia, vinculando ésta al sistema de elección por lista de los congresistas y prometiendo convocar a un Congreso Constituyente integrado por representantes elegidos individualmente.

No obstante, el Congreso Constituyente Democrático 1993-1995, convocado el 9 de agosto de 1992, estuvo compuesto

de ochenta representantes que fueron elegidos también por listas, en distrito nacional único y con doble voto preferencial. Esto no fue por objeto de mayores protestas debido a las peculiares circunstancias que rodearon tal convocatoria: en julio de ese año Sendero Luminoso había cargado como nunca antes contra Lima. Esta presión sólo bajaría el 9 de setiembre de 1992 al ser capturado su líder, Abimael Guzmán.

Rompiendo la tradición constitucional peruana, la Constitución de 1993 estableció un Congreso unicameral. Sólo la primera Constitución peruana, la de 1823, había hecho lo mismo. Desde la Constitución de 1828 –la madre de todas nuestras Constituciones posteriores, según Manuel Vicente Villarán– el Perú siempre tuvo Congreso bicameral.

Ahora bien, la Constitución de 1993 no estableció en qué clase de distritos electorales serían elegidos los congresistas. Sobre este asunto se limitó a decir que en “las elecciones plurinominales hay representación proporcional de acuerdo al sistema que establece la ley”. La reforma electoral fue trasladada, pues, a la definición legal, aunque prohibiendo constitucionalmente la representación de mayorías –y, por tanto, los distritos uninominales.

En lo que sí fue locuaz la Constitución de 1993 fue en mantener, para las elecciones de 1995, la elección por distrito nacional único de los congresistas, “mientras se realizara el proceso de descentralización”.

En las elecciones generales de 1995, se utilizó también el voto preferencial doble. Sin embargo, ello resultó una de las causas de su peculiar resultado. Tal como puede observarse en la tabla siguiente, el resultado oficial de estas elecciones mostró diferencias no sólo entre los votos válidos sino también entre los votos emitidos para presidente y para congresistas.

La siguiente tabla no sólo muestra una enorme diferencia entre los votos nulos para presidente y para el Congreso (8.72% versus 40.80%) sino también una diferencia de 835,964 votos entre el total de votos emitidos para uno y otro poder del Estado. Ello no podía ser posible, ya que el voto era una sola hoja de papel. En realidad, los votos para el Congreso que desaparecieron deben sumarse al 40.80% de votos nulos.

De esta manera, se tendría que el Congreso habría sido elegido por el 35.60% de los electores según padrón.

TABLA 1
Elecciones generales de 1995

	Votación para presidente	%	Votación para el Congreso	%
Total votos válidos	7'448,386	82.12	4'371,037	53.09
Total votos nulos	790,769	8.72	3'359,869	40.80
Total votos blancos	830,489	9.16	502,774	6.11
Total votos emitidos	9'069,644	73.85	8'233,680	67.05
Abstención	3'210,894	26.15	4'046,858	32.95
Total de electores según padrón	12'280,538		12'280,538	

Elaboración propia. Fuente: JNE. Perú: Elecciones generales 1995. Lima: JNE/IFES/USAID, 1995.

Una de las fuentes de esta irregularidad fue el voto preferencial. Éste resultó prácticamente imposible de contar en las mesas de votación, ya que eran 2,640 candidatos en carrera (veintidós listas de ciento veinte candidatos cada una). Para contar estos votos se hubiese necesitado todo un cuaderno preparado para apuntar los votos preferenciales para cada candidato.

A pesar de estas experiencias y de las promesas realizadas en 1992, la Ley Orgánica Electoral del 1 de octubre de 1998 ha terminado señalando claramente que el distrito nacional único seguirá utilizándose para elegir a los representantes ante el Congreso. Asimismo, se ha establecido que seguirá vigente el doble voto preferencial.

Los principales efectos de los distritos múltiples plurinominales de muchos representantes o del distrito nacional único en la política peruana eran previsibles. Algunos de estos efectos han sido buenos; sin embargo, resulta indudable que otros, los más, han sido pésimos.

En el lado positivo, puede decirse que se ha tenido un sistema político sumamente abierto. Son pocas las corrientes de opinión o de intereses que pueden considerarse margina-

das en el país. Asimismo, resulta evidente que los representantes han gozado de una gran autonomía y no han estado sujetos a presiones clientelistas por parte de sus electores.

Ello no obstante, la apertura del sistema político ha sido tal que la política peruana se ha desarrollado en un multipartidismo extremo: en la Asamblea Constituyente 1978-1979 participaron diez partidos; en el Congreso 1980-1985, nueve; en el Congreso 1985-1990, ocho; en el Congreso 1990-1992, ocho; en el Congreso Constituyente Democrático, diez; y en el actual Congreso, trece¹³. Sólo en el Congreso 1990-1992, sin embargo, el control del mismo estuvo en manos de la oposición –con el resultado ya conocido.

¿Y qué puede decirse en relación a la performance de los congresistas? Resulta más difícil tener indicadores objetivos de la calidad que de la cantidad de representantes y partidos. Pero si se presta atención a los resultados de las encuestas de opinión pública, desde 1978 hasta hoy, puede sospecharse que la representación proporcional pura ha facilitado –como temía Sartori– la presencia del caballo de Calígula en el Congreso¹⁴.

5. El Contexto Latinoamericano

5.1. UNA MISMA HISTORIA

En Latinoamérica el modelo político prevalente es el de reglas de gobierno presidencialistas acompañadas de reglas electorales con calendarios electorales no siempre apropiados y, en todo caso, de elección de congresistas en distritos plurinominales de muchos representantes. Por tanto, si lo dicho en la primera parte de este ensayo es correcto, los países de la región aún no se están dirigiendo claramente hacia la consolidación de sus democracias.

A fines del siglo XX, las naciones latinoamericanas pueden ser calificadas como inestables, políticamente hablando. Existen grados de inestabilidad política que deben ser tomados en cuenta, no obstante. Si la inestabilidad política es identificada con la volatilidad de los partidos y los sistemas de partidos, se pueden distinguir hasta tres grupos distintos, recogiendo hallazgos recientes de Michael Coppedge en relación a lo ocurrido en la década pasada¹:

- *Democracias inestables* –Uruguay, Costa Rica, Chile y Colombia.
- *Democracias superinestables* –Argentina y Venezuela.
- *Democracias ultrainestables* –Bolivia, Ecuador, Brasil y Perú.

Esta clasificación no incluye a todas las naciones latinoamericanas, pero sí a las mayores. Quedan fuera sólo México, Paraguay, las Guyanas y las naciones centroamericanas y del Caribe –con la excepción de Costa Rica. Estas naciones –con la excepción de México– podrían ser incluidas en el tercer grupo. Dentro de éste, Haití representaría el caso extremo.

El caso mexicano, como es sabido, es peculiar, ya que no cuenta, en rigor, con un sistema de partidos pluralista y competitivo sino con un sistema de partido pragmático dominan-

te. Éste es descrito por una anécdota narrada por el periodista argentino Mariano Grondona:

“Cuentan que un norteamericano se ufanaba una vez ante un mexicano por los nuevos sistemas de computación que permiten conocer los resultados electorales en Estados Unidos a pocas horas del cierre de los comicios. A lo cual el mexicano, poco impresionado, respondió: ‘En México conocemos el resultado un año antes’”².

La inestabilidad política latinoamericana ha llevado a muchos politólogos a afirmar que el presidencialismo es, en general, un sistema inoperativo. El presidencialismo brinda una legitimidad dual, puesto que tanto el Congreso como el presidente son elegidos por el pueblo. Por tanto, el pueblo puede dividir su voto –“split the ballot”–, entregando el control del Congreso a un partido y el gobierno a otro. Así, estos poderes del Estado pueden terminar bloqueándose uno al otro.

En el parlamentarismo, por el contrario, el pueblo elige sólo al Parlamento, y éste elige al jefe de gobierno: no hay forma de que se produzca un enfrentamiento entre ambos poderes –por lo menos, uno que lleve a un *impasse* que no pueda ser resuelto dentro del juego democrático. En el parlamentarismo, si el gobierno pierde el respaldo de la mayoría del Parlamento, se lo reemplaza por otro.³

Esta línea de argumentación es poderosa, pero la exitosa experiencia presidencialista de Estados Unidos –como ya se señaló– obliga a repensarla. Las páginas previas, en realidad, han indagado por las raíces constitucionales de este éxito, y han identificado dos aspectos:

- La simpleza y simetría de su calendario electoral –uno que brinda importantes incentivos para el surgimiento de gobiernos responsables y que, además, establece oportunidades de cambio y de continuidad dentro de un *tempo* político moderado, que excluye las posibilidades de cambios totales o muy bruscos.
- La elección de los congresistas en distritos uninominales o binominales –que alienta también la performance respon-

sable de los congresistas y, acaso más importante, la consolidación de un sistema bipartidista.

En esta perspectiva, la carencia de estas dos condiciones resulta la explicación fundamental de la debilidad de los sistemas presidencialistas de Latinoamérica. Esa fragilidad no tiene nada de congénita o cultural. La fragilidad de las democracias latinoamericanas es fruto, principalmente, de estructuras de incentivos políticos inapropiadas.

El problema de que el presidente no cuente con el apoyo de la mayoría de los congresistas resulta mucho más soportable si es que se sabe que el pueblo podrá corregirla dentro de dos años. Por el contrario, si las siguientes elecciones son en cinco años, resulta más factible que la situación política se torne intolerable para la ciudadanía, que puede terminar prefiriendo a un “hombre fuerte”.

Además, la falta de apoyo por parte de la mayoría de los congresistas al presidente resulta también mucho más llevadera —en términos económicos y sociales— si es que quien controla el Congreso es *un* solo partido opositor y no una coalición de *tres, cuatro o cinco* partidos opositores distintos. Para el presidente el primer escenario resulta mucho más manejable que el segundo, para efectos de negociar sus nombramientos y políticas.

Es verdad, pues, que el juego de mayorías y minorías en el Congreso, dentro de las reglas presidencialistas, es uno sumamente riesgoso. Sin embargo, los resultados pueden ser extraordinariamente positivos, si es que dicho juego se acompaña de reglas electorales que no exacerban sino facilitan los acuerdos de una mayoría opositora que controla el Congreso con el presidente o jefe de gobierno.

Lamentablemente, como veremos luego, los países latinoamericanos —al igual que el Perú, según lo señalado en el anterior capítulo— cuentan con reglas electorales que no ayudan, en términos generales, a que el juego de mayorías y minorías en el Congreso, y su interacción con el Poder Ejecutivo, sea sostenible —dado el esquema de reglas de gobierno presidencialistas dentro de las que transcurren sus procesos políticos.

5.2. LOS CALENDARIOS ELECTORALES LATINOAMERICANOS

En la mayoría de los países latinoamericanos, los calendarios electorales establecen elecciones legislativas escalonadas; sin embargo, no tienen la simetría del modelo norteamericano. Por tanto, no permiten realizar comparaciones adecuadas de las performances de los distintos gobiernos. Además, no siempre hay un balance de elementos de cambio y elementos de continuidad en el sistema político, que permita desarrollar eficiencia adaptativa a los shocks tecnológicos o económicos.

Respecto de la duración del período presidencial, debe observarse que en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador) éste es de cuatro años; en cinco países (Bolivia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), cinco años; y en dos países (Chile y México), seis años. Por tanto, la duración prevalente es de cuatro a cinco años.

El hecho de que las naciones menos inestables –Uruguay, Costa Rica, Chile y Colombia– no tengan necesariamente períodos de cuatro años podría indicar que, mantenidas todas las demás instituciones igual, este factor no tendría tanta relevancia. Sin embargo, dos de estas cuatro naciones sí tienen elecciones cada cuatro años: Costa Rica y Colombia.

Dado el tamaño de su población, el caso colombiano merece especial atención. En Colombia la duración del mandato presidencial fue originalmente, según la Constitución de 1886, de seis años. Sin embargo, desde 1910 el período presidencial se redujo a cuatro años –duración en la que se ha mantenido hasta ahora.

Si se toma en cuenta la inconducente representación proporcional adoptada en Colombia –los congresistas se eligen por departamentos, esto es, por distritos plurinominales múl-

tiples de muchos representantes—, se puede concluir que la frecuencia de cuatro años de las elecciones nacionales ha sido un factor importante de estabilización política.

Otro caso interesante es el de Argentina, donde la duración del mandato presidencial era de seis años. Sin embargo, desde 1995 se ha reducido a cuatro años, al tiempo en que se ha franqueado la posibilidad de una reelección simultánea. En esto, el modelo argentino ha copiado al de Estados Unidos.

Respecto de la reelección presidencial, la norma es que no se permite la inmediata sino la mediata. Este ha sido uno de los puntos fundamentales del constitucionalismo latinoamericano. El mismo se mantiene aún en Venezuela (después de dos períodos), Colombia y Chile.

Sin embargo, hay naciones que sí permiten la reelección inmediata por una sola vez, como el Perú (desde 1995), Argentina (desde 1995) y Brasil (desde 1998) y naciones que no la permiten nunca, como México (desde 1910).

Más allá de la duración del mandato y de la posibilidad de reelección presidencial, sin embargo, está la cuestión de la interacción de las elecciones para los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En Argentina se tiene el caso más parecido a Estados Unidos, ya que las elecciones presidenciales son cada cuatro años, los diputados se renuevan por mitades cada dos años y los senadores por tercios cada dos años.

En Colombia las elecciones para ambos poderes son cada cuatro años, pero no se realizan simultáneamente. Las elecciones para congresistas y para presidente se realizan el mismo año, pero no el mismo mes ni día. Las elecciones para congresistas se realizan en marzo y las presidenciales en mayo —eventualmente éstas tienen también una segunda vuelta en junio. Los períodos de gobierno, en todo caso, empiezan en julio.

Igual o muy parecido es el modelo venezolano, en el que tanto el presidente como los congresistas se renuevan cada cinco años, el mismo año, pero no el mismo mes ni día. En Venezuela las elecciones de los congresistas son en noviembre y las presidenciales en diciembre.

En Ecuador y en Perú también hay segunda vuelta en la elección presidencial, a nivel de la ciudadanía. En Bolivia hay segunda vuelta a nivel del Congreso.

Los calendarios electorales latinoamericanos aparecen resumidos en la siguiente tabla:

TABLA 2
Calendarios electorales latinoamericanos

	Período presidente	Período diputados	Renovación parcial (D)	Período senadores	Renovación parcial (S)
Argentina	4	4	Mitades c/2	6	Tercios c/2
Bolivia	5	5	No	5	No
Brasil	4			8	Un tercio y dos tercios c/4
Colombia	4	4	No	4	No
Costa Rica	4	4	No	-	-
Chile	6	4	No	8	Mitades c/4
Ecuador	4	4 (nac) 2 (pro)	No	-	-
México	6	3	No	6	Tercios c/3
Paraguay	5	5	No	5	No
Perú	5	5	No	-	-
Uruguay	5	5	No	5	No
Venezuela	5	5	No	5	No

Elaboración propia.

5.3. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL LATINOAMERICANA

En Latinoamérica predomina la elección de los congresistas en distritos pluripersonales de muchos representantes. José Pareja Paz-Soldán señaló el “incremento de la representación proporcional y de las minorías” como una de las tendencias básicas de las Constituciones latinoamericanas recientes⁴. Por tanto, si lo señalado en el capítulo 3 es correcto, la región no está encaminada hacia la formación de sistemas políticos responsables.

Algunos países latinoamericanos —como Colombia y Venezuela— podrían desmentir, a primera vista, la anterior afirmación. Ellos han tenido, desde la década de los cincuentas, sistemas bipartidistas. Sin embargo, este bipartidismo ha sido producto de pactos entre los principales partidos, no del sistema electoral. Por tanto, se ha tratado de un bipartidismo artificial, con bases deleznable.

En Colombia el bipartidismo conformado por liberales y conservadores fue fruto del pacto de 1959, por el que durante veinticuatro años se turnaron en el poder. La vigencia de este pacto llegó a su fin en 1984. Indudablemente, él logró imprimir una fuerte tendencia bipartidista a la política colombiana. Sin embargo, esta tendencia está en jaque desde la elección de un “out-sider”, Antanas Mokus, como alcalde de Bogotá, en 1994. Asimismo, en las últimas elecciones presidenciales, de 1998, la candidata independiente Noemí Sanin estuvo a punto de pasar a la segunda vuelta electoral —en cuyo caso bien hubiera podido alzarse con el triunfo.

El pacto de 1959, al tiempo que dio estabilidad política a Colombia, hizo también que se desarrollara una partidocracia —es decir, un sistema en el que las decisiones políticas principales están en manos de las cúpulas de los partidos. Lamentable-

mente muchos confunden ahora bipartidismo con partidocracia, y alientan la representación proporcional en la creencia de que rompiendo el bipartidismo conseguirán anular la partidocracia.

Venezuela es un caso parecido de bipartidismo artificial. Sin embargo, en 1993 Rafael Caldera fue elegido presidente encabezando una coalición de independientes –no obstante haber sido uno de los líderes principales del Copei, uno de los dos partidos dominantes, junto a Acción Democrática. Actualmente el ex golpista general Hugo Chávez encabeza las encuestas de opinión pública con miras a las próximas elecciones presidenciales.

Más allá de estos dos casos, son especialmente interesantes los de Brasil, México y Argentina –los tres grandes países de la región. En Brasil la política ha transcurrido en un contexto multipartidista. Sin embargo, actualmente la magnitud de los distritos electorales –tanto para diputados como para senadores– está por debajo de cinco, por lo que podría enrumbar hacia un sistema de partidos.

En México, desde 1996, el sistema es mixto. De los 500 diputados, 300 son elegidos en distritos uninominales y 200 en cinco distritos plurinominales. Sin embargo, cada uno de estos distritos elige a 40 diputados. El Senado tiene 128 miembros. Para elegirlos se utiliza también un sistema mixto: el sistema de lista incompleta en 32 distritos de 3 senadores y el distrito nacional único en el que se elige a 32 senadores. En conclusión, México no tiene un sistema electoral conducente, en los términos antes definidos.

En Argentina la magnitud promedio de los distritos electorales con el que se elige a los diputados es de once. En cambio, los senadores se eligen en distritos electorales de tres representantes, que se renuevan por mitades cada tres años. La Cámara de Diputados, en cambio, se renueva por mitades cada dos años.

En Uruguay la Cámara de Diputados se elige en 19 distritos. Éstos tienen una magnitud promedio de cinco representantes. Ello explica por qué, de todas las naciones latinoamericanas, Uruguay cuenta con el sistema (tripartidista) de partidos más sólido.

Las siguientes tablas resumen esta información:

TABLA 3
**Magnitud de distritos electorales y sistemas de
representación latinoamericanos
(Cámara de Diputados)**

	Número de diputados	Número de distritos electorales	Sistema de representación	Magnitud promedio del D.E.
Argentina	257	24	LI-RP	11
Bolivia	130	68-9	M-RP	1-7
Brasil	503	126		4
Colombia	160+5	33	RP	5
Costa Rica	57	7	RP	8
Chile	120	4	RP	2
Ecuador	12+65	1+ 22	RP+LI	1+3
México	500	300-5	M-RP	1-40
Perú	120	1	RP	120
Uruguay	99	19	RP	5
Venezuela	207	22-1	M-RP	10

Elaboración propia.

TABLA 4
**Magnitud de distritos electorales y sistemas de
representación latinoamericanos
(Senado)**

	Número de senadores	Número de distritos electorales	Sistema de representación	Magnitud promedio del D.E.
Argentina	72	24	M	3
Bolivia	27	9	LI	3
Brasil	81	27	RP	3
Colombia	100+2	1	RP	100
Costa Rica	-	-	-	-
Chile	38-9-1	19	RP	2
Ecuador	-	-	-	-
México	128	32-1	LI-RP	3-32
Perú	-	-	-	-
Uruguay	30	30	RM	1
Venezuela	50-2	22-1	RP	2

Elaboración propia.

5.4. REFORMAS RECIENTES

El tema de la reforma política y electoral tiene gran vigencia en toda Latinoamérica. Luego de las prolongadas dictaduras militares de los años sesentas y setentas, todos los países latinoamericanos recuperaron sus democracias en la década de los ochentas. Sin embargo, hacia finales de los ochentas y principios de los noventas, empezó a aumentar la conciencia respecto a la necesidad de rediseñar las reglas de juego político, justamente para hacer sostenibles las democracias recuperadas.

El rediseño de las reglas de juego político latinoamericanas, por demás, ha coincidido con el resurgimiento de la democracia en los países de Europa del Este. Luego de la caída del comunismo (1989-1991), las naciones de Europa del Este se han embarcado también en sendos procesos de rediseño constitucional de sus reglas de juego político. Así, pues, no es exagerado decir que éste es uno de los temas políticos no sólo más importantes sino también de mayor actualidad.

En estos mismos momentos, Uruguay acaba de aprobar, por ejemplo, la segunda vuelta electoral para efectos de elegir al presidente de la República, a partir de las próximas elecciones. Según Giovanni Sartori, esta reforma podría contribuir a que, luego de dos o tres elecciones, Uruguay vuelva a tener un sistema bipartidista⁵.

En Latinoamérica el caso más interesante de reforma de reglas electorales —especialmente en lo referido a los distritos electorales en los que se eligen los diputados— es, sin duda, el chileno. Allí, para volver a la democracia en 1989, el gobierno del general Augusto Pinochet lanzó una reforma profunda del sistema de elección de los congresistas, mediante una ley orgánica constitucional que introdujo cambios en la Constitución de 1980, que el propio Pinochet había auspiciado⁶.

Antes del golpe de Estado que derrocó a Salvador Allende, en 1973, Chile tenía un sistema de representación proporcional basado en distritos electorales plurinominales de muchos representantes, al estilo predominante aún hoy en la mayoría de los países latinoamericanos. De hecho, Chile había sido el primero de todos los países latinoamericanos en introducir la representación proporcional, por obra de su Constitución de 1925, que estableció veinticuatro circunscripciones electorales –la mayor era la de Santiago, en la que se elegían a dieciocho diputados⁷.

La representación proporcional fomentó que la política chilena se desarrollara en un contexto multipartidista. A pesar de la homogeneidad cultural, étnica y hasta geográfica características de Chile, el multipartidismo terminó llevando a la polarización de las conductas políticas. Buena parte de la explicación del estrepitoso fracaso del gobierno de la Unidad Nacional encabezada por Allende se debió a las posturas extremas que tomaron algunos de sus integrantes –pasando por encima de Allende.

En el afán de evitar que se repitiera la fragmentación y posterior polarización del nuevo sistema de partidos que habría de surgir con el retorno de Chile a la democracia, Pinochet y sus asesores establecieron que la elección de los diputados –ciento veinte– se haría en distritos electorales binominales. Para estos efectos, por tanto, se dividió el país en sesenta distritos electorales.

Ahora bien, como Pinochet había perdido el referéndum de 1988, resultaba seguro que sus simpatizantes también perderían las elecciones generales de 1989. Por ello, introdujo una regla electoral complementaria a la de los distritos electorales binominales, destinada a favorecer al grupo que quedara segundo: el partido que ganara las elecciones en un distrito electoral determinado sólo se llevaría las dos curules si obtenía una votación superior a dos tercios de los votos válidos. Gracias a esto, se consiguió una mayor presencia de la derecha en el Congreso.

Más allá de este dispositivo, lo rescatable de Chile es el binominalismo de los distritos electorales –el mismo que ya está conduciendo al país hacia un bipartidismo propicio para

la afirmación de la democracia. El impacto económico y social de esta situación de creciente estabilidad política no es pequeño. El ex subsecretario de Hacienda Jorge Rodríguez Grossi lo ha puesto de esta manera:

“Los negocios en serio y a largo plazo tienden a establecerse en países creíbles. El caso chileno muestra que la inversión extranjera –a pesar de la apertura al exterior y políticas económicas convencionales– se comportó con enorme cautela hasta que comenzó a visualizar los nuevos consensos que emergieron en los albores del retorno a la democracia.”⁸”

Lo cuestionable de la reforma chilena es la falta de simetría en su sistema de elecciones escalonadas, surgida a partir de la reforma electoral de 1994. Esta reforma redujo el mandato presidencial de ocho a seis años. Además, también es cuestionable la existencia de nueve senadores institucionales –no elegidos–, los cuales representan no una pequeña proporción del Senado –tal como ocurre, por ejemplo, en Italia– sino a casi a un cuarto del mismo.

En todo caso, Chile no es el único país latinoamericano que ha comprendido, a finales del siglo XX, la relevancia económica y social de contar con adecuadas reglas de juego político. En estos últimos años, también se han introducido reformas importantes en Venezuela y Bolivia. La reforma venezolana ha estado inspirada, especialmente, por la reforma alemana de 1953 (el voto doble). La reforma boliviana, tanto por ésta como por la italiana de 1993.

En Venezuela se han introducido también, en 1989, distritos electorales uninominales para la elección de la mitad de los representantes a la Cámara de Diputados. Lo interesante del caso venezolano es que la reforma electoral empezó allí por el nivel del gobierno local. Los regidores municipales de los concejos municipales de un tamaño relativamente grande empezaron a ser elegidos uninominalmente –o, como dijeron los propulsores de la reforma, *directamente*. Una vez que se pudo comprobar el éxito de esta reforma en el nivel municipal –en el sentido en que reforzó el sistema de rendición de cuentas–, se trasladó la misma al nivel nacional.

En Bolivia, asimismo, en 1995, se introdujo también los distritos uninominales para elegir a la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados. El gran propulsor de esta reforma fue el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a quien le ocurrió lo mismo que a Pinochet: su partido perdió las elecciones generales inmediatamente siguientes. Sin embargo, evidentemente Bolivia ha dado, con dichas elecciones, un paso hacia el bipartidismo.

El problema del modelo boliviano, en todo caso, va por el lado del calendario electoral. Como ya se ha señalado, las elecciones para presidente y para congresistas (diputados y senadores) son simultáneas y cada cinco años. No se han introducido, pues, elecciones legislativas escalonadas que permitan los ajustes paulatinos del sistema político. Por otro lado, el mandato político —que era antes de cuatro años— se ha extendido a cinco años.

Ahora bien, aunque la reforma electoral es un tema importante en la agenda latinoamericana, no está asegurado que todas las reformas vayan en la misma dirección. En los tres países mencionados —Chile, Venezuela y Bolivia— existen serios debates sobre la conveniencia de mantener las reformas introducidas. Todavía no hay un consenso muy claro sobre el avance político que ellas han traído consigo. Los partidos tradicionales, especialmente, se muestran impacientes sobre los resultados de dichas reformas.

En Ecuador, el ex presidente Oswaldo Hurtado era también un entusiasta de los distritos uninominales, tanto por el sentido de responsabilidad como por los incentivos que ellos aportan para la formación de un sistema de partidos. Al ocurrir el golpe de Estado contra Abdalá Bucaram, Hurtado culpó del mismo al multipartidismo caótico en el que discurre la política ecuatoriana, que era fomentado por el sistema de representación proporcional.

Sin embargo, la Constitución ecuatoriana de 1998 no ha introducido nuevas reglas electorales. En este sentido, al igual que lo ocurrido en el Perú, el pueblo ecuatoriano habría visto frustradas sus expectativas de reforma de su sistema político.

Por demás, el constitucionalismo romántico sigue predo-

minando en muchos países de la región. La Constitución brasileña de 1987 representó —en su versión original— un ejemplo extremo de demagogia, al incluir dispositivos que establecían la indexación de sueldos o que prohibían la privatización de las telecomunicaciones.

La Constitución colombiana de 1991, por su parte, representa un inmenso salto atrás, con sus 380 artículos. Supuestamente, ello apuntaba a terminar con la guerrilla, abriéndole las puertas de la legalidad; realmente, ella ha servido para desacreditar el orden constitucional colombiano, al multiplicar las normas programáticas.

6. Buscando una Constitución

6.1. UNA CONSTITUCIÓN, NO UN INCA

El Perú no necesita –como sugería el título de un importante ensayo publicado la década pasada por el historiador Alberto Flores Galindo– un Inca¹. El Perú necesita, al igual que las demás naciones latinoamericanas, una Constitución –es decir, reglas de juego político– que le permita enrumbar hacia la formación de un sistema de partidos y, de esa manera, contar con un sistema político responsable, y capaz de adaptarse eficientemente a los shocks económicos y tecnológicos.

Sólo esto permitirá encauzar el proceso político en parámetros de confrontación moderados, y desarrollar, sin prisa pero sin pausa, un uso eficiente de los recursos productivos del país. Sólo así podrá evitarse la recurrencia del ominoso “péndulo peruano”, por el cual la política peruana va del desorden casi anárquico al autoritarismo casi despótico, lo que impide un ajuste paulatino de instituciones y patrones de conducta².

Las reglas de juego electorales contenidas en la Constitución de 1860 y en las leyes electorales de desarrollo constitucional posteriores no eran óptimas. Al establecer que cada provincia tendría un diputado, y que el número de senadores dependería del número de provincias de cada departamento, estableció incentivos para la multiplicación de las provincias. No ajustó la conformación de los distritos electorales a un criterio exclusivamente demográfico.

Este hecho determinó que analistas tan distinguidos como José Silva Santisteban, Víctor Andrés Belaunde y Manuel Vicente Villarán coincidieran en señalar la “representación desproporcional” que brotaba de este sistema³. Este último llegó a señalar que, por culpa del mismo, un elector de la provincia

de Sandia terminaba teniendo veinte veces más influencia que uno de Lima.

El calendario electoral de la Constitución de 1860, además, tenía el inconveniente de dar a los diputados una duración mayor que al presidente. Y —una omisión menor, pero que terminó siendo fundamental— no había previsto que la muerte de un presidente y de un primer vicepresidente podía determinar la ruptura de la simetría de las elecciones legislativas escalonadas, como ocurrió en 1904.

Sin embargo, esa Constitución ha resultado la mejor que ha tenido el Perú⁴. Como se ha mostrado anteriormente, las cuatro Constituciones posteriores, dictadas en el siglo XX, no corrigieron las deficiencias puntuales de la Constitución de 1860. Más bien fueron introduciendo cambios institucionales desordenados e inconsistentes, que no han contribuido mucho a la afirmación de la democracia.

La Constitución de 1920 cometió el error de alargar el mandato presidencial a cinco años, y anular de una vez y para siempre las elecciones escalonadas, culpándolas del golpe de Estado contra el presidente Guillermo Billinghurst en 1914⁵. Además, reintrodujo el sistema de la "autocalificación parlamentaria", reflejando la inclinación autoritaria del presidente Augusto B. Leguía.

La Constitución de 1933 —o, mejor, las modificaciones de 1936— alargó aun más el mandato presidencial, a seis años, sin reintroducir las elecciones parlamentarias de mitad de período. Además, no precisó en qué clase de distritos electorales se elegirían a los congresistas. Así, terminó abriendo las puertas a los distritos plurinominales de muchos representantes, que aparecieron en 1950 y cuya magnitud se fue expandiendo en 1956 y 1962.

La Constitución de 1979 redujo el mandato presidencial a cinco años, pero no reintrodujo las elecciones legislativas de mitad de período. Asimismo, estableció circunscripciones electorales plurinominales de muchos representantes. De esa manera, incentivó a que la política peruana estuviera dominada por lo que el presidente Alberto Fujimori calificó, en 1992, como "partidocracia".

La Constitución de 1993 no ha corregido estas deficiencias. Ella mantiene las elecciones simultáneas para presidente y los congresistas cada cinco años. Además, sólo señala que existe representación proporcional en las elecciones plurinominales. Así, la Ley Orgánica de Elecciones de 1997 ha terminado consagrando el distrito nacional único y, por tanto, la representación proporcional pura.

No es difícil prever la poca sostenibilidad del actual régimen. Tarde o temprano el Perú se encontrará con el *impasse* que derivará de un presidencialismo instalado en un contexto multipartidista, en el que además no se facilita los ajustes paulatinos de las políticas públicas. Este *impasse* será aun más grave debido a la introducción del voto de investidura que deben solicitar los gabinetes ministeriales al Congreso⁶.

Tratándose de un problema de raíces históricas tan profundas, cabe replantear la necesidad de una reforma que ayude al país a enrumbar hacia la formación de un sistema político competitivo. Ello puede hacerse, por demás, ensayando una nueva revisión –más profunda y sistemática– de los modelos que tradicionalmente nos han inspirado: el francés y el estadounidense.

Aún tenemos mucho que aprender de estos modelos. Debemos entender que, no obstante tratarse de naciones distintas, la naturaleza humana responde igual, en todas partes, a estructuras de incentivos apropiadas. Ambos modelos han demostrado proveer reglas de juego político conducentes a la afirmación de la democracia. Nuestro problema no está en haberlas copiado –como se suele pensar– sino en haberlas copiado mal.

No hemos sabido distinguir las verdaderas claves institucionales de estos modelos. Así, hemos terminado realizando ensayos que no cuidaban la consistencia de las reglas de juego político que adoptábamos. A partir de lo hasta aquí señalado, cabe, pues, volver a revisar qué reformas requeriríamos para lograr una estructura de incentivos verdaderamente consistente –viendo el conjunto de las mismas.

6.2. HACIA EL MODELO FRANCÉS

Quizás el ejemplo francés es el que más ha pesado en la configuración constitucional del Perú, desde la Independencia. Al igual que en Francia, en el Perú ha predominado el debate constitucional dogmático, la discusión de derechos humanos sobre la negociación de reglas de juego político. Podría decirse que aquí también ha prevalecido Rousseau sobre Montesquieu, el constitucionalismo romántico sobre el constitucionalismo funcional, lo que ha dado origen, por tanto, a regímenes democráticos inestables.

Sin embargo, desde 1958, Francia parece haber encontrado, finalmente, un camino propicio para la consolidación de sus instituciones democráticas. A ese modelo, al de la Quinta República, inspirado por el liderazgo político de Charles de Gaulle y diseñado por la sagacidad del abogado Michel Debré⁷, el Perú podría acercarse aun más, introduciendo reformas tanto en las reglas de gobierno como en las reglas electorales:

- *Reglas de gobierno* –Para ir en la dirección del sistema de gobierno semipresidencialista funcional, le falta al Perú permitir la disolución del Congreso por parte del presidente sin expresión de causa. Esto sería el contrapeso necesario a la dependencia del primer ministro del Congreso, que deriva tanto de la posibilidad de censura de los ministros como de la institución del voto de confianza.
- *Duración del presidente* –La duración del presidente elegido directamente por el pueblo también debería variar: de acuerdo al modelo francés, el presidente debería durar siete años en el puesto, y se le debería permitir la reelección indefinida en el cargo. Ésta es una variable que apunta a brindar una mayor estabilidad al modelo, así no lle-

que a realizarse –esto es, a tenerse un presidente por más de dos períodos consecutivos.

- *Composición del Congreso* –La estructura del Congreso también tendría que cambiar, reintroduciéndose el Senado como Cámara Alta de revisión de las iniciativas legislativas de los diputados. El Senado permitiría una más rica estructura temporal en el calendario electoral. Asimismo, permitiría combinar distintos tipos de bases electorales. En definitiva, sería un factor importante de estabilidad política.
- *Duración de los diputados* –Pudiendo ser despedidos por el presidente sin expresión de causa una vez al año, pero teniendo el poder no sólo de censurar sino también de dar o no un voto de confianza a cada nuevo gabinete, los diputados deberían ser elegidos, en principio, cada cinco años.
- *Distritos electorales de los diputados* –Los diputados se deberían elegir en distritos uninominales, pero en dos vueltas, si es que ningún candidato obtuviera más de la mitad de los votos válidos. A la segunda vuelta deberían pasar todos los candidatos que obtuvieran más del 12.5% de los electores inscritos en el distrito electoral correspondiente. Este sistema apuntaría a reducir el número de partidos que lleguen al Congreso.
- *Duración de los senadores* –Los senadores se deberían elegir cada nueve años, renovándose por tercios cada tres. Esto daría al pueblo una oportunidad de poner en jaque al presidente, si es que esto fuera necesario.
- *Bases electorales de los senadores* –Siguiendo el modelo francés, los senadores se deberían elegir indirectamente, a través de las autoridades municipales provinciales y distritales, las que también se deberían renovar cada tres años. Este sistema constituiría un freno adicional al advenimiento de la “democracia de masas”, en la que puede terminar degenerando el sistema político.

Debe insistirse en el hecho de que estas disposiciones están íntimamente vinculadas unas con otras: conforman un

todo orgánico. Tomar sólo algunas de estas disposiciones sin tomar otras resulta sumamente riesgoso, ya que se podría perder de vista el sistema de pesos y contrapesos que la experiencia política de la Quinta República francesa acredita como probadamente armónico.

6.3. HACIA EL MODELO ESTADOUNIDENSE

La otra alternativa sería enrumbar hacia el modelo estadounidense, el cual también ha tenido una innegable gravitación en la conformación del modelo político peruano. La institución fundamental de nuestro sistema político –la Presidencia de la República, nada menos– la tomamos de la Constitución de Estados Unidos de América.

Sin embargo, debe enfatizarse que nunca el Perú ha tomado el ejemplo norteamericano en su conjunto –al menos, en lo que respecta a las reglas de gobierno y reglas electorales propias del gobierno federal. Los líderes autoritarios latinoamericanos –empezando por el mismísimo Simón Bolívar– han alentado la idea, más bien, de que debíamos crear nuestras “propias” reglas de juego:

“La idea nunca entró en mi cabeza de considerar como idénticas las características de dos pueblos tan diferentes como el angloamericano y el hispanoamericano. ¿No sería muy difícil aplicar a España el sistema político, civil y la libertad religiosa de Inglaterra? Aun más difícil sería adoptar las leyes de los Estados Unidos para Venezuela”⁸.

Ahora bien, la búsqueda de la originalidad en el siglo XIX estuvo dirigida, especialmente, a evitar el modelo federalista de gobierno. Definitivamente el federalismo es uno de los aspectos esenciales del modelo norteamericano. Sin embargo, debe observarse que el federalismo no es, en rigor, un tema constitucional sino preconstitucional: sólo aparece en la Décima Enmienda del “Bill of Rights”, la que declara que “todos los poderes que no están expresamente delegados por esta Constitución al gobierno federal pertenecen a los gobiernos estatales o al pueblo mismo”.

El negocio central de la Constitución de Estados Unidos son las reglas de juego político que regulan la interacción de

los tres poderes del gobierno federal. Es la estructura del gobierno federal en sí mismo –no en relación a los gobiernos estatales– el que preocupó, fundamentalmente, a los autores de la Constitución norteamericana.

El hecho de no adoptar el federalismo –y preferir el Estado unitario, al estilo francés– no debió implicar desatender las reglas de juego político vinculadas a la conformación de los distintos poderes que comprendían los gobiernos nacionales o centrales del Perú y los demás países latinoamericanos.

Pero nunca es tarde: en el Perú actual, para acercarse de una manera consistente al modelo estadounidense, debería hacerse cambios respecto a los siguientes puntos:

1. *Reglas de gobierno* –Acercarse más al modelo estadounidense implica enrumbar hacia un presidencialismo puro. Para ello, se debería eliminar la figura del presidente del Consejo de Ministros e inclusive de los propios ministros, para ser reemplazados por secretarios que requerirían, sin embargo, un voto de confianza por parte del 60% de los senadores.
2. *Estructura del Congreso* –Volver al bicameralismo. Resulta necesario volver al bicameralismo porque el Senado permitiría combinar calendarios y bases electorales distintas, respecto a los diputados y al presidente de la República. La Cámara de Diputados debería tener las dos funciones básicas del Congreso: fiscalizar y legislar. El Senado debería ser sólo una Cámara de revisión, que dijera lo que no hay que hacer, no lo que hay que hacer.
3. *Número y duración de los senadores* –El Senado debería ser pequeño, de treinta miembros, elegidos por tercios cada dos años, de manera que el mandato de cada senador sea de seis –a partir de la tercera elección.
4. *Bases electorales de los senadores* –Los senadores deberían ser elegidos indirectamente por los concejos municipales provinciales de diez regiones en las que habría que subdividir el país. En la elección de los senadores, se podría introducir también el voto único transferible, al estilo ir-

landés, que combina las ventajas de la representación proporcional con las de la representación responsable.

5. *Número y duración de los diputados* –La Cámara de Diputados debería estar integrada por noventa representantes. Éstos deberían renovarse totalmente cada dos años –algunas veces junto con el presidente de la República y un tercio de los senadores; otras, sólo junto con otro tercio de los senadores.
6. *Bases electorales de los diputados* –Los diputados deberían ser elegidos en distritos uninominales múltiples demarcados con un criterio exclusivamente demográfico. Cada diputado debería representar a 150,000 ciudadanos, aproximadamente. Sin embargo, no debería haber ningún departamento que se quedara sin representación. Asimismo, estos distritos tampoco deberían cruzar límites departamentales. Por tanto, se requeriría hacer ajuste al principio demográfico. Para asignarse las curules, se debería utilizar el voto alternativo, al estilo australiano, para que el efecto reductor sobre el número de partidos no fuera tan brusco.

Los puntos 2 y 4 reintroducirían las elecciones escalonadas, que existieron hasta 1920. Esta propuesta se acerca más al paradigma de elecciones escalonadas, que es Estados Unidos. En lo demás, la propuesta copia, repito, las disposiciones de la Constitución de Estados Unidos. Las únicas diferencias radican en los sistemas del voto único transferible para los senadores y del voto alternativo para los diputados.

6.4. ¿CUÁL ES LA RUTA RECOMENDABLE?

¿Qué es más recomendable para el Perú, acercarse al modelo francés o al estadounidense? Como se podrá apreciar en las páginas anteriores, la búsqueda de reglas de juego político consistentes –tanto en una como en otra dirección– supone introducir cambios importantes en las reglas de juego político actualmente vigentes en el país.

El modelo francés tiene grandes diferencias con el estadounidense, pero debe observarse que hay dos aspectos fundamentales en los que coinciden:

- En ambos países, el presidente se elige directa o semi-directamente por parte del pueblo –son, por tanto, fundamentalmente presidencialistas; Y,
- En ambos países, los miembros de su Cámara Baja –diputados o representantes– se eligen uninominalmente –gracias a ello, son países bipartidistas o casi bipartidistas.

Esta constatación nos hace caer en la cuenta de que en el Perú la principal disyuntiva, desde el punto de vista de sus reglas de juego político, es la siguiente: o vamos hacia un sistema parlamentarista, en el que se haga más llevadero el multipartidismo –uno atenuado, por cierto, no el actual–, o mantenemos el sistema presidencialista, pero reduciendo drásticamente la magnitud de los distritos electorales en los que se eligen a los miembros del Congreso para que éstos tengan un efecto reductor importante sobre el número de partidos.

Lo que no puede sostenerse son las reglas de juego político que empezaron a establecerse en el Perú en 1931 y que se acentuaron aun más desde 1978: las de un sistema de gobierno presidencialista acompañado de un calendario electoral extremadamente rígido y de distritos electorales que permiten –y, en esa medida, alientan– la fragmentación del sistema de partidos.

Mientras se mantengan estas reglas no podremos contar con una democracia estable.

Ahora bien, ¿qué reglas cabe cambiar? ¿Es preferible cambiar el presidencialismo por el parlamentarismo, o se puede diseñar un presidencialismo funcional, aumentándose el número de elecciones y reduciéndose drásticamente la magnitud de los distritos electorales en los que se eligen a los miembros del Congreso?

Muchos académicos y analistas políticos –inclusivo desde el ángulo de la elección pública⁹– recomiendan la primera opción –esto es, enrumbar hacia el parlamentarismo. Sin embargo, la ruta hacia un parlamentarismo funcional supondría introducir cambios mayores en las reglas de juego político que los que se requerirían para perfeccionar el presidencialismo. De alguna manera, podría resultar un camino más riesgoso que éste.

La ruta hacia el parlamentarismo incluiría no sólo retirar la elección directa del jefe de gobierno por parte del pueblo, encargándosela al Parlamento. Además, se tendría que distinguir entre las figuras del jefe de Estado y del jefe de gobierno, a través de la modificación de los procedimientos electorales respectivos y de la correspondiente definición de funciones de cada uno de ellos.

Pero también se tendría que reducir la magnitud de los distritos electorales en los que se elige a los congresistas, ya que el parlamentarismo, aunque tolera mejor el multipartidismo, tampoco es sostenible con un Parlamento en el que concurren trece partidos distintos.

En esta perspectiva, pues, resulta menos riesgoso apostar al perfeccionamiento del presidencialismo, modificando el calendario electoral y reduciendo drásticamente la magnitud de los distritos electorales que se utilizan para elegir a los congresistas. Conviene más acercarse al modelo norteamericano, matizándolo con los aspectos del modelo francés que sean especialmente recomendables y consistentes con nuestras tradiciones.

El calendario electoral escalonado de los poderes públicos del gobierno federal de Estados Unidos tiene méritos que saltan a la vista. Como se ha señalado páginas antes, dicho calendario no sólo implica un mayor control de los políticos por parte de

la ciudadanía. Además, permite los ajustes paulatinos de las políticas públicas, evitando sus cambios bruscos.

El calendario electoral norteamericano puede ser imitado creativamente. Desde 1980 hasta la fecha, se ha tenido elecciones presidenciales cada cinco años. Ese es un elemento que podría mantenerse, ya que es indudablemente conveniente hacer lo posible por desarrollar tradiciones democráticas. La elección cada cinco años tiene el mérito simbólico adicional de representar un lustro por presidente o, si se quiere, una década, si se franquea la reelección por una sola vez.

Sin embargo, el calendario electoral de los congresistas requiere ser modificado totalmente. Para ello debe empezarse por reintroducir el bicameralismo. El retorno del Senado resulta indispensable para que el país logre tener un calendario electoral en el que se combinen los momentos fuertes con los momentos débiles de cambio, no permitiéndose la ruptura total de las políticas públicas –además de permitir la combinación de distritos electorales distintos, como veremos luego.

Los diputados deberían ser renovados en su totalidad cada dos años y medio. Los senadores, por su parte, deberían ser renovados por tercios también cada dos años y medio, de tal manera que el mandato de cada uno de ellos llegara a durar siete años y medio –a partir de la tercera elección. Se trata, pues, del modelo norteamericano, pero ampliándose ligeramente las duraciones del presidente y los congresistas.

El tener elecciones más espaciadas para el presidente y los congresistas tiene la ventaja anexa de permitir un sistema de votación más sofisticado en cada oportunidad –como el de la segunda vuelta, el del voto alternativo o del voto único transferible.

La segunda vuelta, para asegurar la elección del presidente por mayoría absoluta de los votos válidos, a nivel del pueblo, es una institución que ya existe desde 1985. Sin embargo, cabe introducirla para la elección de los diputados.

La segunda vuelta apunta a que el efecto reductor sobre el número de partidos de los distritos uninominales no sea brusco. El modelo norteamericano tiene un efecto reductor brusco, ya que el elector no tiene oportunidad de “tantear el agua” en su

distrito electoral. De arranque, debe votar estratégicamente¹⁰, evaluando no sólo quién le gustaría que gane sino también quién tiene verdaderas posibilidades de ganar.

La segunda vuelta tiene sentido, por supuesto, en el contexto de elecciones uninominales. Estados Unidos y Francia difieren en muchas reglas de juego, pero ambas naciones eligen a sus diputados en distritos uninominales. Igual debería hacerse en el Perú.

Al introducirse los distritos uninominales podría evaluarse también el uso del sistema del voto alternativo, pidiendo al elector que indique el número de preferencia que tiene por cada uno de los candidatos, al estilo del que se utiliza en Australia.

La ventaja del voto alternativo sobre la segunda vuelta es que con él se evitan las maniobras políticas que pueden realizar los partidos entre una vuelta y otra. Así, da al elector un mayor control al ciudadano sobre el resultado final de la votación, puesto que reduce el margen de componendas por parte de los partidos —cuestión muy observada y criticada en la Quinta República francesa.

Ahora bien, el voto alternativo requiere eliminar el voto para los analfabetos, quienes no podrían usarlo. Más sofisticado que los demás métodos de asignación de curules en distritos uninominales, el voto alternativo incluso requeriría que el sufragio se hiciera potestativo, ya que, de esta manera, se alentaría una participación más informada por parte de los ciudadanos.

Los inconvenientes del voto alternativo no radican sólo en la necesidad de estos cambios en las características del derecho de sufragio. El voto alternativo no sólo resulta más difícil de emitir. Además, arroja resultados que también son más difíciles de comprender por parte de la ciudadanía. No conforma reglas simples, con las implicancias respectivas¹¹.

La disyuntiva entre segunda vuelta y voto alternativo, en todo caso, es una cuestión que merece un mayor análisis, a la luz de las reformas que se requerirían introducir a las características del derecho de sufragio.

Más allá de estas consideraciones, ¿se podría apostar por la elección de los diputados en distritos plurinominales múltiples de pocos representantes? ¿Se podría tener distritos binominales,

como en Chile? ¿Se podría tener distritos trinominales, como los que parecía aconsejar Manuel Vicente Villarán, cuando se preparaba la Constitución de 1933?

Dentro del límite de no más de cinco congresistas por distrito, resulta claro que el Perú sí puede arriesgarse a tener cierta “representación proporcional”. Sin embargo, también resulta evidente que cuanto mayor sea el número de congresistas por distrito, más se diluiría el sistema de rendición de cuentas existente entre el pueblo y sus representantes.

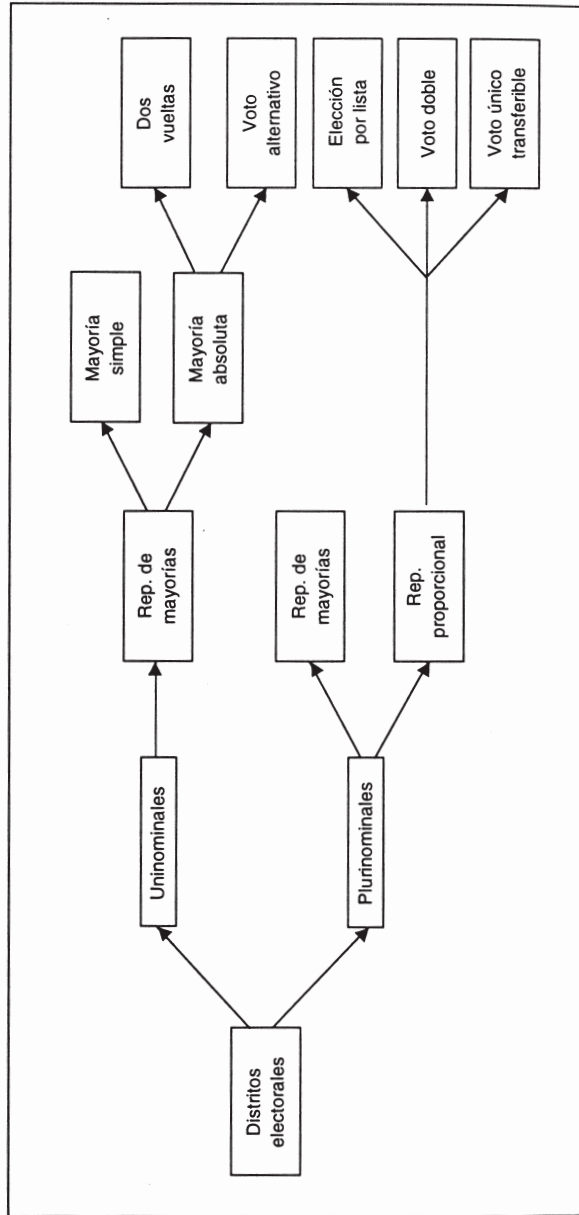
Por eso, si se quiere mantener mecanismos de representación proporcional, se podría combinar la elección de los diputados en distritos uninominales con la elección de los senadores en distrito nacional único. Al preparar un proyecto de Constitución al alimón con el congresista y constitucionalista Enrique Chirinos Soto, en 1993, suscribí tal alternativa¹². Sigo pensando que ello es aceptable, en función de evitar un cambio brusco en nuestras reglas de juego político.

Los senadores podrían ser elegidos en distrito nacional único por lista utilizándose la tradicional elección por lista con voto preferencial o ensayándose el voto único alternativo, al estilo irlandés. Este último sistema combina las ventajas de la representación proporcional con las de la representación uninominal, pero tiene el inconveniente –al igual que el voto alternativo– de ser un sistema sofisticado.

Debe insistirse, pues, que pueden tenerse las ventajas tanto de la representación proporcional como las de la representación uninominal, pero sacrificando la simplicidad de las reglas electorales. A la luz de esta tensión, cabe profundizar el análisis del método de asignación de las curules para los senadores que se elijan en distrito nacional único.

Para recordar las alternativas en cuanto a distritos electorales, sistemas de representación y criterios de asignación de curules, puede observarse el siguiente cuadro:

CUADRO 5
Distritos electorales, sistemas de representación y asignación de curules



Epílogo

En el Perú contemporáneo, a lo largo de mucho tiempo, hemos cultivado un constitucionalismo romántico, pensando que el rol de las Constituciones era “concientizar” a los ciudadanos respecto a sus derechos fundamentales. A partir de la Constitución de 1920, nuestras Cartas Políticas han ido haciendo declaraciones de derechos cada vez más amplias, detallistas y ambiciosas.

La Constitución de 1979 llevó esta postura al extremo, dedicándole todo su Título I a este tema. Esa Constitución llegó a tener 307 artículos. La actual Constitución tiene 206. Puede decirse que es un poco más realista y prudente en su aspecto dogmático, pero no está totalmente libre de los *impromptus* constitucionales demagógicos, ya que “consagra” muchos derechos que no hay manera de hacer efectivos.

Esta postura no nos ha llevado, no nos podía llevar, muy lejos. Ya parece hora de comprender que ésta no es la manera de lograr los objetivos nacionales y que, como dijo Felipe Ortiz de Zavallos M., “una Constitución no debe plantear lo máximo a lo que aspira una sociedad sino lo mínimo en lo que se puede poner de acuerdo para gobernarse”¹.

El desarrollo económico y social depende, en el largo plazo, de la creación de un orden político democrático, porque sólo la democracia disminuye la incertidumbre inherente al proceso político. Pero la estabilidad democrática depende no tanto de “normas de conducta” cuanto de “reglas de organización”. No son las prescripciones enfáticas sino las reglas de juego político racionalmente diseñadas las que pueden contribuir a obtener ese resultado.

De poco sirvió que la Constitución de 1979 estableciera que “nadie debe obediencia a un gobierno usurpador” o que “son nulos los actos de toda autoridad usurpada” cuando ella misma fomentó la multiplicación de los partidos y la performance poco

responsable y eficiente del gobierno, mediante el calendario electoral y los distritos electorales que había fijado.

Al dificultar la posibilidad de que el Perú enrumbara hacia un sistema político responsable y hacia la formación de un sistema de partidos propicio, la afirmación de la democracia terminó siendo una cuestión indiferente para la población, cuando arreció el embate del terrorismo y la crisis económica.

Ahora bien, ¿no pecará de optimismo o simplismo la propuesta contenida en este ensayo? No lo sé, pero sí estoy seguro de que la reforma institucional es la única alternativa de acción política –en su sentido de elección racional– con que se cuenta. Esta reforma sí puede hacerse desde el Estado, a través de una decisión de los legisladores o, mejor aun, de los constituyentes.

Es evidente que existen restricciones al diseño deliberado de instituciones constitucionales propicias. Recientemente, Stefan Voigt ha enfatizado las trabas provenientes de la estructura económica de una sociedad, del carácter de la acción de los grupos de presión y hasta de la falta de una cultura constitucional –entendida como ausencia de individualismo metodológico– que puede existir en las naciones latinoamericanas².

Es cierto que pueden haber condiciones preconstitucionales que dificulten en grado sumo la reforma constitucional propuesta. Sin embargo, sería muy grave, desde un punto de vista tanto político como moral, que se llegara a concebir el sistema político como variable dependiente de circunstancias históricas que se ubican más allá de la elección racional. En esa perspectiva, el Perú no tendría alternativas de acción política.

En la conformación de un sistema político responsable y en la configuración de un sistema de partidos funcional, cuentan circunstancias históricas irrepetibles, pero estas circunstancias no deben ser vistas como el factor fundamental, ya que hacerlo supone colocar lo que los psicólogos llaman el “locus de control” fuera del alcance de la voluntad –y, por tanto, de la responsabilidad– de los individuos.

Hacer esto –concebir el sistema electoral como una variable dependiente– no es inofensivo: tarde o temprano seguramente operará el mecanismo de las “profecías autocumplidas” –esto

es, se desatarían conductas irresponsables y disociadoras que apuntarían a demostrar que, en efecto, es correcta la insistencia en la relevancia de los factores históricos irrepetibles.

Por otro lado, resulta también cierto que la estabilidad política puede no ser un objetivo totalmente deseable. En Francia, la Constitución de 1958 ha brindado estabilidad al proceso político, pero ello ha ido asociado a una mayor intervención del Estado en la economía. El intervencionismo estatal en la economía –en la forma de sobrerregulaciones o presiones tributarias elevadas– de hecho desincentiva la performance económica eficiente.

En realidad, en los años sesentas y setentas ya Mancur Olson había desarrollado *in extenso* la idea de que la estabilidad política puede traer consigo el fortalecimiento de los grupos de presión y, por tanto, la pérdida de autonomía de los congresistas³. El bien común –como dirían los socialcristianos– podría resultar muy difícil de identificar, en medio de las presiones gremiales particulares, fortalecidas por la estabilidad política –y, por cierto, por la representación de mayorías.

Sin embargo, a pesar de estos aspectos negativos que puede traer consigo la estabilidad política, ésta seguirá siendo un objetivo deseable en la medida en que el crecimiento económico obtenido gracias a ella sea tan importante que el resultado económico neto sea mejor, a pesar de la previsible mayor participación del Estado en la economía. Es, pues, a los resultados finales a los que hay que prestar atención, y allí sí no hay duda del impacto económico y social positivo que traen consigo las democracias estables.

Debemos obrar con cautela pero también con firmeza. Como recomienda Giovanni Sartori, no debemos brincar de la sartén al fuego⁴, pero tampoco debemos dejarnos paralizar por los riesgos inevitables. Al igual que los filósofos de la Ilustración y los fundadores del análisis económico del derecho constitucional –la literatura de la elección pública–, debemos comprender los alcances y los límites de la apuesta a la reforma institucional, y seguir adelante con ella.

Notas

Prefacio

- 1/ La teoría de las generaciones está presentada en: José Ortega y Gasset, *En torno a Galileo*, Madrid: Alianza Editorial, 1982 (edición original: Madrid: Revista de Occidente, 1947 –sin embargo, este libro es sólo la recopilación de unas conferencias pronunciadas en 1929).
- 2/ Para mayores comentarios sobre el carácter de mi generación –incluido el porqué de las fechas 1955-1970–, puede verse mi artículo “La generación de Sendero”, *Debate*, Lima, noviembre-diciembre 1986, pp. 61-63. Este artículo fue señalado como una proyección de las ideas orteguianas en el Perú. Ver Luis Arista Montoya, “Presencia y proyección de Ortega en Perú”, *Revista de Occidente*, 1983, pp. 113-132.
- 3/ Para una recopilación de los documentos políticos vinculados al golpe de Estado de 1992, ver Eduardo Ferrero Costa (Editor), *Proceso de retorno a la institucionalidad democrática*, Lima: Cepei, 1992. Estos documentos incluyen el discurso del presidente Fujimori en Las Bahamas ante la Asamblea de Cancilleres de la OEA.
- 4/ Para ver los orígenes políticos de la crisis del Este Asiático, revisar “Asia Insecure Leadership”, *The Wall Street Journal*, March 4, 1997. También Paul Krugman, “Asia: what went wrong”, *Fortune*, March 2, 1998. Para ver el caso mexicano, revisar Roberto Salinas-León, “From Stability to Stagflation: Lessons from the Mexican Fiasco”, en: James Dohn y Roberto Salinas-León (Editores), *Money and Markets in the Americas*, Vancouver: Fraser Institute, 1996, pp. 211-218.

1. La Estructura del Orden Constitucional

- 1/ Un ejemplo de este comprensible desdén de los economistas-técnicos por las Constituciones puede encontrarse en la carta de Pedro Pablo Kuczynski, “Think Locally, Act Locally”, *Foreign Affairs*, Volume 76 N° 4, p. 177, donde señala –con razón– que nadie siquiera lee las Constituciones latinoamericanas.
- 2/ Para una historia del proceso constitucional norteamericano, centrado en la incorporación del “Bill of Rights” a la Constitución, ver Robert A. Goldwin, *From Parchment to Power: How James Madison Used the Bill of Rights to Save the Constitution*, Washington DC: AEI, 1997.
- 3/ Un sugestivo ensayo de interpretación sobre el distinto carácter de los procesos constitucionales norteamericano y francés puede encontrarse en: Jon

- Elster "Arguing and Bargaining", mimeo, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe. Para entender los porqués de la desviación radical francesa, ver Jacob Talmon, *Los orígenes de la democracia totalitaria*, México: Aguilar, 1956 (edición original en inglés: Londres: Secker & Warburg).
- 4/ Existen grandes diferencias entre las elecciones que se realizan en el mercado de bienes y servicios económicos y las elecciones políticas, tal como se señala en: Bruno Leoni, *Freedom and The Law*, Expanded Third Edition, Indianapolis: Liberty Fund, 1991, pp. 219-234. La similitud no es tanto entre los votantes y los compradores como entre los políticos y los vendedores.
 - 5/ Ver Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, New York, Penguin, 1961 (edición original: New York: McLean, 1788). Como se sabe, este libro es sólo una recopilación de los artículos publicados en diarios de la ciudad de Nueva York en el curso del debate en torno a la ratificación de la Constitución. El artículo que contiene la explicación del carácter representativo de la democracia moderna es el N° 63. Ver también Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York: Harper Torchbook, 1962 (edición original de 1942). También desarrollo este concepto en mi documento de trabajo *Estado, política y gobierno*, Cuaderno de Investigación N° 13, Lima: Universidad del Pacífico, 1994, p. 52.
 - 6/ El concepto de sistema electoral que utiliza la Constitución peruana de 1993 –en el Capítulo XIII de su Título IV– no es el más acertado. De lo que allí trata es, casi exclusivamente, de la autoridad electoral –esto es, los organismos públicos encargados de conducir los procesos electorales: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil. Generalmente, el concepto de "sistema electoral" se relaciona al cuarto punto: las reglas vinculadas a los distritos electorales y a los sistemas de representación.
 - 7/ Para una historia del derecho al sufragio en el Perú, puede verse Víctor García Toma, "El sufragio", *Revista del Foro*, Colegio de Abogados de Lima, pp. 143-162. Sobre el carácter contradictorio de la reforma electoral de 1896, puede verse el reciente trabajo de Gabriel Chiamonti. "Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú", en: Antonio Anonino (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 315-346.
 - 8/ La Constitución de 1993, sin embargo, establece tres organismos distintos, como ya se ha señalado, rompiendo con una clara atribución de responsabilidades sobre la limpieza de los procesos electorales. Se trata, sin duda, de un grave error de diseño institucional.

2. El Calendario Electoral

- 1/ Sobre el carácter eventualmente contradictorio de la democracia en relación al crecimiento económico, existe una amplia literatura. Ésta incluye mi artículo "Libertades políticas y desarrollo económico", *Apuntes*, N° 38, Lima, abril de 1996, pp. 25-30.
- 2/ La relevancia del "entorno" del jefe de gobierno, en realidad, es indicativa de un funcionamiento nada democrático del sistema político de un país, ya que

implica una falta de claridad en la asignación de las responsabilidades públicas. El poder político del entorno, en efecto, es inevitablemente informal.

3/ Citado por Robert Goldwin, *Op. cit.*, p. 9. La cita de Burke es la siguiente:

*"Hacer un gobierno no requiere mucha prudencia. Establecer el asien-
to del poder, enseñar obediencia, y el trabajo está hecho. Dar libertad
es aun más fácil. No es necesario guiar; sólo se requiere dejar ir al
reino. Pero formar un gobierno libre —esto es, templar juntos estos
elementos opuestos de libertad y de restricción en un solo trabajo con-
sistente— requiere mucho pensamiento, profunda reflexión, una sagaz,
poderosa y combinadora mentalidad."*

- 4/ Citado en: Cristóbal Aljovín de Losada, "Rousseau and Sieyès: the Problem of Representation", mimeo, Universidad de Chicago, 1994, p. 10.
- 5/ Existe mucha literatura al respecto. Puede verse Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Editores), *The Failure of Presidential Democracy*, Comparative Perspectives 2 Vols., Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994; Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984; y, Juan J. Linz, "Los peligros del presidencialismo", *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993 (edición original en el *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1 pp. 51-69).
- 6/ Para un amplio recuento y análisis de estos golpes de Estado, ver Cameron, Maxwell A., "Presidential 'Self-Coups' in Latin-American and Soviet Successor States: Lessons for Democratic Theory" mimeo, Carleton University, March 1997.
- 7/ Ver Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Editores), *op. cit.*, pp. 91-105.
- 8/ En tiempos recientes, la única vez que un secretario (de Estado) ha competido con el poder del presidente fue luego de la caída de Nixon. Su presencia en la vida pública estadounidense era mayor que la del presidente Gerald Ford.
- 9/ Para una presentación didáctica de sus ideas, ver Douglass North, "Importancia de las instituciones en el desarrollo de una economía de mercado", Lima: Indecopi/PromPerú/Apoyo, 1995. Para una presentación completa, ver Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993 (edición original en inglés de 1990).
- 10/ Ver Alexis de Tocqueville, *Democracia en América*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 1970 (edición original en francés de 1831).
- 11/ Ver Michael Novak, "This Hemisphere of Liberty", Ponencia en la Reunión Regional 1996 de la Sociedad Mont-Pelèrin, p. 6.
- 12/ Ver Douglass C. North, *Op. cit.*, Lima: Indecopi/Instituto Apoyo, 1995.

3. Los Distritos Electorales

- 1/ Para una amplia discusión de este punto, ver Francisco Chirinos Soto, "Mayorías y minorías", en Enrique Chirinos Soto y Francisco Chirinos Soto, *Constitución de 1993: Lectura y comentario*, Lima: Nerman, 1995, pp. 398-414.

- 2/ Ver Raúl Ferrero Rebagliati, *Ciencia política*, Lima: Studium, 1979. También mi artículo "La reforma del Parlamento", *Apuntes*, N° 28, primer semestre de 1991, que anticipó la crisis institucional del 5 de abril de 1992.
- 3/ Ver Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994 (edición original en inglés). Este libro ha sido de especial utilidad para la concepción de este ensayo.
- 4/ Ver Joel M. Jutkowitz, "Influence of Parties and Election Systems on Legislative Accountability/Responsiveness", mimeo, Development Associates, October, 1997.
- 5/ Ver David M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997, pp. 6-7. El libro de David M. Farrell ha sido de gran utilidad para este capítulo.
- 6/ Para ver la defensa de la representación proporcional que proponía Mill (aplicando el voto único transferible), ver su libro *Considerations on Representative Government*, Amherst: Prometheus Books, 1991 (edición original de 18). Para ver su defensa del pluralismo, revisar *Sobre la libertad*, Madrid: Alianza Editorial, 1970 (edición original en inglés de 1859).
- 7/ Ver Lani Guinier, "What Color is Your Gerrymander?", *The Washington Post*, March 27, 1994, p. C3. Lani Guinier aconseja "el voto acumulativo" para evitar la discriminación racial. Por este sistema, el votante tendría varios votos –tantos como congresistas se elegirían en su distrito electoral–, los que podría acumular en un solo candidato o repartirlos entre los distintos candidatos. Se trataría de un sistema similar al que existe en las sociedades anónimas para proteger a los accionistas minoritarios. Para una exposición total de esta propuesta, ver Lani Guinier, *The Tyranny of Majority*, New York: The Free Press, 1994.
- 8/ Ver Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, edición en español, Barcelona/Buenos Aires: Labor, 1934, pp. 92-93.
- 9/ Ver Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
- 10/ Ver Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*,
- 11/ Ver Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, segunda edición ampliada, Madrid: Alianza Editorial, 1991 (edición original en inglés de 1976).
- 12/ Ver Dennis Mueller, *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1996. Dennis Mueller es uno de los más importantes expositores de la literatura de la elección pública.

4. La Experiencia Peruana

- 1/ Existen otros recuentos. Enrique Chirinos Soto, por ejemplo, ha señalado que, en sentido estricto, sólo hemos tenido nueve Constituciones: 1823, 1828, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993. No considera las de 1826, 1834 y 1867, porque no llegaron a tener vigencia efectiva. Juan Vicente Ugarte del Pino considera que hemos tenido dieciocho Constituciones, ya que incluye los estatutos de los gobiernos de facto, tales como el de 1879 de Nicolás de Piérola o el de 1968 de Juan Velasco Alvarado. Asimismo, incluye las Constituciones de la Confederación Perú-Boliviana, de An-

- dres de Santa Cruz. Para este capítulo, ha utilizado la obra *Las Constituciones del Perú*, edición oficial, Lima: Ministerio de Justicia, 1993, en la que Domingo García Belaunde y Walter Gutiérrez Camacho reúnen los textos de las constituciones peruanas. Otras compilaciones anteriores son las de José Pareja Paz-Soldán, *Las Constituciones del Perú*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1954; y Juan Vicente Ugarte del Pino, *Historia de las Constituciones del Perú*, Lima: Andina, 1978.
- 2/ Ver J. Patrick Gunning, *Understanding Democracy: An Introduction to Public Choice*, Taiwan: Nomad Press, May 27, 1998. Este libro está íntegramente disponible en el web site del profesor Gunning.
 - 3/ Ver su artículo "Violencia y legitimidad: las revoluciones entre 1827 y 1845", *Apuntes*, N° 39, segundo semestre 1996, pp. 113-127.
 - 4/ Ver Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales*, Lima: Grijley, 1996 (edición original: Arequipa, 1854). Para una amplia reseña del pensamiento de Pacheco, ver Carlos Augusto Ramos Núñez, *Toribio Pacheco: jurista peruano del siglo XX*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993. Para ver *El Federalista*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *Op. cit.*
 - 5/ Para una sugestiva ubicación de la República Aristocrática en el contexto de la historia peruana, ver Alfredo Barnechea, *La república embrujada*, Lima/Barcelona: Aguilar, 1993. Sin embargo, para una visión panorámica, ver Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú: 1822-1933*, séptima edición corregida y aumentada, 10 Vols., Lima: Editorial Universitaria, 1983.
 - 6/ Las disposiciones electorales de la Constitución de 1860 fueron reglamentadas por la Ley de Elecciones de 1861, promulgada también por Ramón Castilla. Posteriormente, en 1862, Miguel San Román promulgó algunas precisiones a la misma. En 1872 Manuel Pardo dictó también otra ley excluyendo a los magistrados del derecho a participar en las elecciones. Ver Perú, *La Constitución del Perú*, Lima: Imprenta del Estado, 1873.
 - 7/ Citado en Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1980, p. 25. Ésta fue la última obra que publicó en vida, poniendo de relieve la importancia de la materia. José Silva Santisteban fue no sólo un destacado profesor de derecho constitucional en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos sino también un importante miembro del Congreso que elaboró la Constitución de 1860. José Pareja Paz-Soldán precisa, respecto al número de diputados:

"Por ley de 9 de febrero de 1963 y en vista de los censos remitidos por el Poder Ejecutivo, el Congreso fijó el número de diputados que debían elegirse por las 80 provincias. Las leyes posteriores crearon nuevas provincias, y el número de diputados varió. En 1919, al producirse la revolución el 4 de julio, las provincias eran 112 y los diputados 130. La Constitución de 1920 fijó en 110 el número de diputados y agregó que esta disposición sólo podía variar por reforma constitucional."

Ver *Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979*, tercera edición, Lima: JV ediciones, 1984 (la primera es de 1980), p. 91.

- 8/ Ver José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Lima: Editorial Universo, 1975 (edición original de 1929 –sin embargo, esta edición recoge artículos publicados en 1927).

- 9/ *Op. cit.*, p. 150.
- 10/Villarán era partidario de tener unos 40 distritos trinominales, delimitados sobre la base de las 113 provincias entonces existentes. Ver Manuel Vicente Villarán, *Páginas escogidas*, Lima: P.L. Villanueva, 1962, p. 240.
- 11/Ver Víctor Andrés Belaunde, *El debate constitucional*, Lima: Comisión Nacional del Centenario, 1987 (edición original de 1933)
- 12/El sistema de cifra repartidora está claramente explicado en el artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones.
- 13/Para fijar las cifras anteriores no ha habido ningún abuso de la estadística. Esas cifras han sido obtenidas desde el ángulo más optimista —en ellas las alianzas electorales no han sido desagregadas en los distintos partidos que, en realidad, las integraban. Por ejemplo, la alianza CODE, existente de 1985 a 1990, es contada como uno, no como tres —aunque las agrupaciones que la integraron fueron el MBH, el PPC y algunos independientes. Ver Fernando Tuesta Soldevilla, *Perú político en cifras*, segunda edición, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- 14/Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 30. Respecto a la calidad de la representación parlamentaria, ver también el ilustrativo ejemplo analizado en Alberto Bustamante Belaunde, "Ley antiminifalda: no sólo una estupidez", *Expreso*, Lima, 27 de febrero de 1998, p. 27.

5. El Contexto Latinoamericano

- 1/ Ver Michael Coppedge, "Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade", mimeo, Kellog Institute, March 1998, p. 15.
- 2/ Ver Mariano Grondona, "Los mexicanos cambian de sistema", en la colección de artículos *El mundo en clave*, Buenos Aires: Planeta, 1996, pp. 105-110.
- 3/ La sugerencia de ir en Latinoamérica hacia sistemas parlamentarios parte tanto de politólogos como de economistas. Entre estos últimos sobresale, por la calidad de su argumentación, Dennis Mueller, *Op. cit.*, p. 168.
- 4/ Ver José Pareja Paz-Soldán, *Op. cit.*, p. 168.
- 5/ Ver "La corrupción es el enemigo más serio de la democracia: entrevista a Giovanni Sartori", *El Comercio*, Lima, 31 de octubre de 1998, p. B8.
- 6/ Una discusión sobre el sistema chileno puede encontrarse en las ponencias de la mesa redonda "Democracia y sistema electoral: ¿necesidad de una reforma?", reproducidas en *Política*, N° 30, Santiago, diciembre 1992.
- 7/ Ver Manuel Vicente Villarán, *Op. cit.*, p. 240. Para una crítica al sistema chileno, ver Peter Siavelis and Arturo Valenzuela, "Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile", en: Arend Lijphart and Carlos Waisman (Editores), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America* Boulder: Westview, 1996, p. 77-99.
- 8/ Ver "Por qué Chile está creciendo rápido", *El Mercurio*, Santiago, 22 de julio de 1993, p. A2.

6. Buscando una Constitución

- 1/ El ensayo de Alberto Flores Galindo, *Buscando un Inca: identidad y utopía en los Andes*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1987, ha sido señalado

- como el libro de análisis histórico más importante que haya tenido el Perú, desde una perspectiva marxista, después de los *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, de José Carlos Mariátegui, Lima: Amauta, 1928. Para una crítica puntual, ver Fernando Iwasaki Cauti, *Nación peruana: entelequia o utopía: trayectoria de una falacia*, Lima: CRESE, 1988.
- 2/ Para un análisis de las consecuencias económicas del “péndulo peruano” desde una perspectiva socialista, ver Efraín Gonzales de Olarte, *El péndulo peruano*, Lima: IEP, 1993. Para un análisis de corte jurídico, ver Domingo García Belaunde, *La Constitución en el péndulo*, Arequipa: UNSA, 1997.
 - 3/ Ver José Silva Santisteban, *Curso de Derecho Constitucional*, tercera edición, París: librería de Bouret, 1874. Víctor Andrés Belaunde, La crisis presente, en: *Meditaciones Peruanas*, Lima: P. L. Villanueva, 1963 (edición original de 1932 –sin embargo, el texto es de 1914), pp. 51-115 y Manuel Vicente Villarán, *Op. cit.*, p. 231.
 - 4/ Un análisis de las circunstancias en que se gestó y el significado que tuvo la Constitución de 1860 puede ser encontrado en José Pareja Paz-Soldán, *Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979*, tercera edición, Lima: JV Ediciones, 1984 (la primera es de 1980). También Jorge Basadre, *Historia de la república del Perú 1822-1933*, ya citada.
 - 5/ Esta reforma, sin embargo, contó con el aplauso de lo que podríamos llamar el “mainstream” del constitucionalismo peruano. Inclusive en los años ochentas, José Pareja Paz-Soldán mantenía una opinión favorable en relación a la misma.
 - 6/ La Constitución de 1993 ha acercado al Perú al parlamentarismo, al introducir la institución del voto de confianza. Anteriormente, según las reglas de la Constitución de 1979, los nuevos gabinetes ministeriales debían presentar su programa de gobierno al Congreso, pero no solicitar la aprobación de éste. El proyecto de implantar en el Perú un sistema de gobierno parlamentarista tiene antigua data. Se remonta, por lo menos, a la tesis doctoral de Mariano H. Cornejo, “El gobierno parlamentario”, en: *Anales Universitarios*, t. XXIV, Lima, 1896.
 - 7/ Para un reciente análisis de la Constitución francesa, ver Raúl Chanamé Orbe, “Los cuarenta años de la Constitución francesa de 1958”, *El Comercio*, Lima, 8/10/98, p. A3.
 - 8/ “Discurso ante el Congreso de Angostura en 1819”, citado en: Stefan Voigt, “Making Constitutions Work: Conditions for Maintaining the Rule of Law”, mimeo, Max Planck Institute for Research Into Economic Systems, 1998.
 - 9/ Ver Dennis Mueller, *Op. cit.*
 - 10/ Para una brillante exposición sobre los límites de los beneficios de la mayoría absoluta sobre los de la mayoría relativa, ver Bruno Leoni, *Op. cit.*, pp. 235-248.
 - 11/ Sobre la importancia y la necesidad de las reglas simples, véase Richard A. Epstein, *Simple Rules for a Complex World*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1994.
 - 12/ Este documento está publicado en la revista de la Universidad del Pacífico, *Apuntes*, N° 35, segundo semestre 1994, pp. 37-52.
 - 13/ He utilizado como fuente principal: David M. Farrell, *Op. cit.*

Epílogo

- 1/ Ver Felipe Ortiz de Zevallos M., "Opiniones de un lego (I)", *Perú Económico*, marzo de 1993, p. 20.
- 2/ Ver Stefan Voigt, *Op. cit.*
- 3/ Ver Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/London: Harvard University Press, 1965.
- 4/ Ver Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism Nor Parliamentarism", en: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *Op. cit.*, Vol. 1, pp. 106-118.

Agradecimientos

La concepción y redacción de un ensayo como éste ha supuesto un largo esfuerzo intelectual. Hubiera sido imposible emprenderlo sin el apoyo de muchas instituciones y personas. Quiero agradecer especialmente:

- A las universidades San Ignacio de Loyola, de Lima y del Pacífico, en cuyas aulas he tenido a mi cargo cursos de economía, ciencia política y derecho, que me han permitido profundizar conocimientos y ensayar estrategias expositivas.
- Al Instituto Apoyo y al Instituto Riva-Agüero, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que me dieron la oportunidad de discutir estas ideas en sendas mesas redondas –con periodistas y académicos– en el curso de los últimos dos años.
- Al diario *Expreso*, especialmente, a su ex director Manuel d'Ornellas y a su subdirector Jaime de Althaus, porque me permitieron someter estas ideas a un amplio público, desde la ya lejana ruptura del orden constitucional de 1992.
- Al economista Carlos Adrianzén Cabrera, al historiador Cristóbal Aljovín de Losada y al politólogo Raúl Chanamé Orbe –mis compañeros de trabajo en la Universidad San Ignacio de Loyola–, quienes enriquecieron con sus comentarios distintos borradores de este trabajo.
- A Joel M. Jutkowitz, con quien realicé, en 1997, una consultoría para la USAID y el IFES, ampliando enormemente mi comprensión de los efectos políticos de los sistemas electorales en el mundo.
- A Franklin Pease G.-Y., acaso nuestro historiador actual más importante, que tuvo la generosidad de leer una versión previa de este trabajo, lo que me permitió enriquecerlo atendiendo a sus observaciones.
- A Felipe y Gabriel Ortiz de Zevallos –presidente y director del Instituto Apoyo– por la decisión de publicar este

ensayo, encargádoselo a un maestro de la labor editorial como es mi amigo Óscar Fernández Orozco, Orfo. Y, finalmente,

- A Sandra: como psicóloga educacional, me permitió tomar contacto con la psicología cognitiva, que iluminó muchas de mis intuiciones; como esposa, me dio el aliento y el respaldo moral sin el que este trabajo no hubiera nunca llegado a buen puerto. Este libro es suyo de más de una manera.

Los textos de la presente edición fueron compuestos en tipografía *Garamond* de 11 puntos con interlineado de 13. El libro mide 13 x 21 cm y la superficie de la impresión es 9.3 x 18 cm. La impresión de la carátula fue sobre cartulina folcote de 240 gr y el interior en papel bond de 80 gr, y se realizó en los talleres de Pacific Press.

Diseño gráfico : Orfo
Diseño de carátula : *Cientonce*
Acuarela : Ricardo Córdova Farfán
Corrección : José de la Cruz
Paginación : Mario Popuche

La Constitución incompleta

FE DE ERRATAS

- Pág. 41, línea 2, dice:
elecciones legislativas escalonadas. De hecho, *la mayoría* de
Debe decir:
elecciones legislativas escalonadas. De hecho, *algunos* de
- Pág. 80, línea 10, dice:
en 1992, la Ley Orgánica *Electoral* del 1 de octubre de 1998
Debe decir:
en 1992, la Ley Orgánica *de Elecciones* del 1 de octubre de 1997
- Pág. 87, línea 1, dice:
En *la mayoría de los* países latinoamericanos, los calen-
Debe decir:
En *algunos* países latinoamericanos, los calen-
- Pág. 90, líneas 17 y 18, dice:
conservadores fue fruto del pacto de 1959, por el que durante
veinticuatro años se turnaron en el poder. La vigencia de este
Debe decir:
conservadores fue fruto del pacto de 1957, por el que durante
dieciséis años se turnaron en el poder. La vigencia de este
- Pág. 90, línea 27, dice:
El pacto de 1959, al tiempo que dio estabilidad política a
Debe decir:
El pacto de 1957, al tiempo que dio estabilidad política a
- Pág. 112, línea 20, dice:
preferencial o ensayándose el voto único *alternativo*, al estilo
Debe decir:
preferencial o ensayándose el voto único *transferible*, al estilo

