

CAPÍTULO I

EL CONGRESO, EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA*

¿Por qué hay unos países ricos y otros pobres? Robert Lucas, premio Nobel de Economía 1995, dijo alguna vez que cuando uno se ponía a pensar en este asunto, ya no podía pensar en nada más: se convertía en una obsesión. Sin embargo, hoy existe consenso en que lo que lleva al crecimiento económico es la combinación de libertades económicas y estabilidad política.

1. ¿Qué lleva al crecimiento económico?

La importancia de las libertades económicas –entendidas como el establecimiento de derechos de propiedad sobre los recursos productivos– radica en que alientan la laboriosidad y la creatividad humanas. El fuego de la creación; el combustible del interés, es el título de un ensayo de Michael Novak sobre la propiedad intelectual. Y es que, sin derechos de propiedad, no hay laboriosidad ni creatividad.

* Conferencia dictada en el Seminario Internacional *Democracia y Crecimiento Económico*, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y la Fundación Konrad Adenauer, en Lima el 9 de septiembre de 2001. Posteriormente, fue publicada en la *Revista de Economía y Derecho*, 1(1): 25-30.

Los derechos de propiedad se proyectan socialmente en la libertad contractual: el intercambio voluntario de bienes y servicios con precios libremente pactados. Esto lleva a su valoración correcta. Ninguna comisión gubernamental puede superar en sabiduría el resultado neto de millones de intercambios voluntarios, a la hora de valorar y garantizar el «uso cuidadoso» de los bienes y servicios.

Ahora bien, de poco sirven las libertades económicas si no se mantienen inalteradas en el tiempo, si les afecta el paso por el poder de uno u otro gobierno. Las libertades económicas fructifican solo si son percibidas como perdurables por los agentes económicos —trabajadores, empresarios, ahorristas e inversionistas. Por ello, sin estabilidad política, no hay tampoco crecimiento económico posible.

2. Democracia y crecimiento económico

Estas observaciones nos permiten introducirnos al tema general del vínculo entre la democracia y el crecimiento económico. Para comprender este vínculo debemos analizar, en efecto, cómo se relaciona la democracia con las libertades económicas y con la estabilidad política. Pero estas relaciones no son sencillas.

En cierto sentido, la democracia es consistente con las libertades económicas y, a la vez, las fortalece. La democracia permite sacar del poder, en las siguientes elecciones, al gobernante que viola los derechos de propiedad de sus ciudadanos, a través de confiscaciones abiertas o encubiertas, tales como la inflación, la sobrerregulación o el aumento exorbitante de los impuestos.

La forma más básica de tener un gobierno que no abuse del poder es limitando el tiempo que permanecerá en este. La duración excesiva de un gobierno lleva inevitablemente a su descomposición, como lo prueba seguramente la experiencia peruana

reciente. La democracia fortalece las libertades económicas en la medida que establece límites temporales al ejercicio del poder.

Sin embargo, ocurre que, en otro sentido, la democracia puede debilitar las libertades económicas. Esto es así porque, como ya lo sabía Aristóteles, la democracia es vulnerable a la demagogia; es decir, a las promesas de políticos inescrupulosos, quienes, en la búsqueda de votos, ofrecen y, peor aún, luego aplican políticas que intentan sustituir al mercado como asignador eficiente de recursos.

Al observar Europa Occidental, en 1941, Joseph Schumpeter afirmó que la democracia lleva inevitablemente al socialismo. Antes que él, los socialdemócratas habían dicho que, una vez establecido el sufragio universal, las revoluciones proletarias resultaban innecesarias, puesto que las balotas de votación serían «piedras de papel» que se lanzarían contra los derechos de propiedad.

En todo caso, aunque quizás sea exagerada la afirmación de Schumpeter, lo que sí resulta claro es la tendencia de la democracia al déficit fiscal o, por lo menos, a la manipulación del gasto público con fines electorales. El economista Alberto Alesina ha mostrado cómo, aun en las democracias maduras, se produce un aumento del gasto público cuando se aproximan las elecciones.

El vínculo de la democracia con la estabilidad política es igualmente problemático. La democracia, entendida como Estado de Derecho —el gobierno de las leyes y no de los hombres—, fue vista por sus pensadores primigenios, entre ellos John Locke o Montesquieu, como la manera de que los países alcanzaran estabilidad política de largo plazo.

Durante miles de años, literalmente, la suerte de las sociedades humanas estuvo atada a la variable lotería de las dictaduras. Como ha señalado Mancur Olson, ellas representaron un avance respecto de la anarquía en la que vivieron los hombres primitivos. En la anarquía, la vida de los seres humanos es «solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta», según Thomas Hobbes.

Los reyes, incas o emperadores descienden de los «bandidos estacionarios» que, según los antropólogos, hicieron posible el paso de la Prehistoria a la Historia. Los bandidos estacionarios eran hombres fuertes que vivían no de su trabajo, sino de despojar a las poblaciones sobre las que se asentaban de una buena parte de lo que ellas recolectaban, a cambio de protegerlas de otros bandidos.

No obstante, aunque algunas sociedades han tenido la suerte de tener bandidos estacionarios o dictadores cuya permanencia en el poder no les nubló demasiado la inteligencia, llevándolos a establecer impuestos exorbitantes, cuando estos fallecían eran sucedidos por otros más voraces, que pasaban a dilapidar lo acumulado y expoliar a sus súbditos.

La democracia busca superar la volatilidad de los órdenes políticos basados en una sola persona. Sin embargo, como demuestra la historia del Perú, no necesariamente lo consigue. En sus ciento ochenta y un años de vida independiente, el Perú ha tenido ciento ocho gobiernos, de los cuales solo veinte fueron elegidos y apenas nueve concluyeron su mandato. En el Perú, democracia no ha sido un sinónimo de estabilidad política.

3. Democracia y democracia de masas

Este fracaso tiene distintas explicaciones, pero resulta importante considerar que se origina, principalmente, en un mal diseño de las instituciones políticas fundamentales. El tener una democracia que fortalezca las libertades económicas y brinde estabilidad política es un asunto cuya solución está a mano, si es que logra ser bien encabezado.

Un buen diseño de las instituciones políticas fundamentales debe partir de la distinción que hacía James Madison —principal autor de la Constitución de los Estados Unidos— entre república

(lo que llamamos hoy democracia) y democracia (lo que llamamos hoy democracia de masas). Lo que Madison quiso crear fue, expresamente, una república.

Deslindes similares han formulado otros pensadores en el curso del siglo XX. El historiador israelí Jacob Talmon, por ejemplo, distinguió, a mediados del siglo pasado, a la democracia de la democracia totalitaria. Más recientemente, el economista norteamericano Dennis Mueller ha separado a la democracia constitucional de la simple democracia, susceptible de degeneración.

La idea común a todos estos pensadores es que, para tener democracias estables y favorables al crecimiento económico, es necesario disponer de las instituciones políticas fundamentales de manera que se eviten las tendencias autodestructivas que ella tiene. Debe salvarse a la democracia de las tentaciones de desviación radical que incuban en su seno.

Hay distintas maneras de evitar que la democracia degenerare en democracia totalitaria. Alguna vez, conversando sobre la situación política actual de Chile, le pregunté al economista Arnold Harberger si creía, como Schumpeter, que la democracia llevaba inevitablemente al socialismo. «No —me dijo—. Suiza, la democracia más antigua del mundo, no es socialista».

Ahora bien, ¿cómo ha logrado esto Suiza? Seguramente, un elemento importante ha sido su reducida extensión. El mismo Aristóteles señaló que la democracia era recomendable solo en las ciudades pequeñas, en las que existe fuerte control social. Otro factor es la cultura y la educación suizas, caracterizadas por su proverbial individualismo, y por su espíritu tolerante y respetuoso de los derechos de los demás.

Sin embargo, resulta indudable que un tercer factor ha sido el diseño de sus instituciones políticas fundamentales. Por lo pronto, el sufragio universal, en algunos cantones suizos, es asunto que data apenas de los años setenta, cuando ya Suiza tenía un per cápita superior a los veinte mil dólares americanos

anuales. Más importante aún es que en Suiza el sufragio no es obligatorio.

La obligatoriedad del sufragio constituye una aberración no solo moral sino también política. En la búsqueda desesperada por legitimar el proceso político, la obligatoriedad del sufragio impide que el acto de votar tenga sentido moral; más grave aún, fomenta el voto irreflexivo o fácilmente manipulable por los programas sociales —mejor: clientelistas— de los gobiernos de turno.

4. Declaraciones de derechos

Otro ejemplo admirable es Estados Unidos de América, más aún dada su gran extensión. Aunque posiblemente algunos de nuestros amigos libertarios estadounidenses discrepen al respecto, podemos afirmar que, en términos generales, en esa nación se respetan las libertades civiles —derechos de propiedad incluidos— de sus ciudadanos.

En los Estados Unidos no se han producido nunca confiscaciones con la coartada del interés social. Por ejemplo, los mal llamados servicios públicos siempre han estado en manos de empresas privadas, incluso monopolísticas; las cuales han tenido, no obstante, comportamientos competitivos, favorables para sus usuarios finales.

¿Por qué ha sido así? La explicación no es solo el carácter contestable de sus mercados, sino también la estabilidad política, que brinda a los agentes económicos una visión de largo plazo. Estados Unidos, en sus doscientos catorce años de vida republicana, ha tenido cincuenta y cuatro gobiernos (la mitad que el Perú), y todos ellos fueron elegidos y concluyeron sus mandatos.

Adicionalmente, en los Estados Unidos el sufragio no solo es voluntario, sino que las elecciones se realizan siempre el tercer

martes de noviembre, día laborable, como induciendo a que voten solo quienes hayan pensado mucho el hacerlo. En este país, por lo general, vota el cincuenta por ciento de los ciudadanos; en Suiza, menos del veinte por ciento. Los resultados, como sabemos, no son necesariamente malos.

Muchas otras instituciones políticas norteamericanas compatibilizan la democracia con el crecimiento económico. Una fundamental es el «Bill of Rights» incluido en su Constitución, que defiende enérgicamente las libertades civiles. Los derechos de propiedad, específicamente, están protegidos por la V Enmienda, vinculados al debido proceso.

La protección de los derechos de propiedad, por lo demás, está encargada al Poder Judicial. Este resulta el primer poder del Estado, gracias a los mecanismos de elección y destitución de la Corte Suprema Federal: sus integrantes lo son de por vida («jamás renuncian y rara vez mueren», decía, travieso, Enrique Chirinos Soto).

De hecho, durante su despegue económico, a finales del siglo XIX, la Corte Suprema Federal estadounidense derogó muchas leyes del Congreso, por considerar que atentaban contra los derechos de propiedad consagrados en la Constitución. Ello hizo posible que, en el siglo XX, Estados Unidos alcanzara los niveles de desarrollo que todos admiramos.

Es importante observar que la Constitución de Estados Unidos no consagra los derechos a la salud, la educación y el trabajo. Quizá, precisamente gracias a esta sobriedad de sus «padres fundadores», es uno de los países en los que un mayor porcentaje de la población tiene trabajo, y servicios de salud y educación más que decorosos.

5. El Congreso y el sistema de partidos

El «Bill of Rights» no es el principal instrumento de defensa de las libertades económicas ni menos aún de garantía de estabilidad política en los Estados Unidos. Lo fundamental, al menos en este segundo aspecto, son las reglas de juego político establecidas en su Constitución. Dentro de estas, la principal es la que establece la elección individual y directa de cada uno de los congresistas.

Como explicó James Madison, en *El federalista* N.º 10, el propósito de este mecanismo es evitar la lucha de facciones, vía la multiplicación de bases electorales, logrando así, además, el surgimiento de un sistema de partidos. Como ha señalado Giovanni Sartori, los partidos surgen a partir de las facciones, gracias a los «sistemas de partidos». No hay partidos sin sistemas de partidos, ha insistido.

En los sistemas de partidos, los partidos no actúan sino que interactúan. Esto significa que su comportamiento toma en cuenta, necesariamente, las posibles reacciones del contrario. Una democracia consistente con el crecimiento económico requiere pesos y contrapesos no solo entre los poderes del Estado, sino también un relativo equilibrio de fuerzas entre los principales partidos.

Ahora bien, para que este mecanismo permita el ejercicio del poder de manera limitada pero efectiva, los partidos deben ser pocos. El crecimiento económico requiere gobierno limitado, pero gobierno a fin de cuentas. Por eso, al menos para los países grandes, lo recomendable es el bipartidismo, en el que el equilibrio de fuerzas resulta más sencillo y, por tanto, más efectivo.

El carácter nefasto del multipartidismo ha sido experimentado no solo por los países latinoamericanos, sino también por algunas democracias de Europa Occidental, como Francia durante la Cuarta República y Alemania durante la República de Weimar.

En estos casos, el desgobierno que siguió al multipartidismo desembocó en escenarios de anomia, hiperinflación o autoritarismo.

Felizmente, sin embargo, ambas superaron tales situaciones a través de sendas reformas constitucionales o, más precisamente, electorales. Alemania en 1949 y Francia en 1958 cambiaron el sistema de elección de sus congresistas, yendo hacia una representación de mayorías similar a la que tenían las democracias anglosajonas. Los sistemas electorales de cada una de ellas, sin embargo, introdujeron variantes creativas al modelo anglosajón.

En Francia, los miembros de la Asamblea Nacional se eligen en distritos uninominales, pero con una «segunda vuelta» (*ballotage*) si es necesario para asegurar que representan a la mayoría y no solo a una pluralidad de sus electores. Gracias a ello, el efecto reductor del sistema electoral sobre el número de partidos es también menos brusco que en Inglaterra o Estados Unidos.

En Alemania, los ciudadanos tienen un voto «doble» para elegir a los miembros del Bundestag. Con un primer voto, eligen al candidato de su preferencia del pequeño distrito uninominal en el que viven; luego, con un segundo voto, eligen a la lista de candidatos del partido de su preferencia, en el ámbito de su Estado (*Lander*). Esto sirve para tener una representación proporcional compensatoria.

Una mitad del Bundestag es elegida, pues, directa o individualmente; y otra mitad es elegida indirectamente, a través de listas partidarias. Sin embargo, los criterios para la asignación de las curules correspondientes a esta segunda mitad están diseñados para asegurarle mayoría a la primera fuerza y una presencia parecida a la segunda fuerza.

En Alemania, en efecto, el partido que obtiene menos del cinco por ciento de la votación nacional no entra al reparto de las curules correspondientes a la elección por lista. Adicionalmente, a la hora de repartirlas, se restan primero las obtenidas

en la elección directa. Con ello, se persigue tener siempre un Parlamento básicamente bipartidista.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Parlamento alemán ha estado en manos de dos fuerzas políticas: los socialcristianos y los socialdemócratas. Eventualmente, estas fuerzas han requerido el apoyo de los liberales, que constituyen una tercera fuerza política. Los demás actores políticos —como los verdes— son parte del decorado de la sala.

6. Pluralismo social y orden político

La idea de contar con un Congreso estructurado en dos grandes partidos ha sido objetada en el Perú con el argumento de que somos una sociedad plural y de que el bipartidismo solo es posible o deseable en el seno de sociedades homogéneas. Estados Unidos, Francia, Alemania, Inglaterra, Canadá, entre otras, serían, desde esa perspectiva, sociedades homogéneas.

Como sabemos, esto no resiste el menor análisis. En estos países, la diversidad cultural, lingüística y racial de la sociedad es grande. Lo que pasa es que entienden que ello no se puede trasladar al Parlamento, puesto que llevaría al caos. Una cosa es, por lo tanto, el pluralismo social, y otra el político; la diferencia entre lo social y lo político está, justamente, en la organización.

La diversidad social se puede y debe ventilar a través de los medios de comunicación y el sistema educativo de la manera más libre y abierta. A mediados del siglo XIX, el filósofo inglés John Stuart Mill subrayó la importancia de tener un debate público lo más amplio y vigoroso que fuera posible, en aras de llegar a la verdad —a toda la verdad y no solo a las medias verdades, ciertamente.

Sin embargo, el Congreso es una institución que tiene como responsabilidad fundamental tomar decisiones. En su seno, no

resulta deseable, por ejemplo, que, bajo la coartada de la diversidad, se presenten iniciativas extravagantes —menciono una: encargar la fijación de todos los precios de la economía a una Comisión de siete sabios, pretendiendo derogar así las leyes de la oferta y la demanda.

La razón por la que se presentan iniciativas de este tipo tiene que ver con el multipartidismo. Al estar fraccionado en 11 pequeñas agrupaciones a las que resulta difícil llamar partidos, la lógica que se impone en las actividades parlamentarias es la de llamar la atención cueste lo que cueste, en aras de lograr el «posicionamiento» en la cabeza de los electores.

En los Parlamentos estructurados partidariamente, son menores las posibilidades de que situaciones semejantes ocurran, ya que allí existen dos —y solo dos— grandes protagonistas: el líder de la mayoría y el de la minoría. Las disputas intrapartidarias existen, claro, pero no trascienden hasta el recinto del Congreso, dotado de una majestad singular.

Tener un Congreso díscolo, desordenado o no estructurado partidariamente perturba profundamente el crecimiento económico a través de una cadena de hechos: primero intimida a la administración pública y luego, a través de ella, a los agentes económicos, que naturalmente se inhiben de emprender cualquier proyecto de envergadura.

Sin un Congreso estructurado, por lo demás, resulta imposible emprender una reforma adecuada del Poder Judicial, puesto que no se le puede encargar a una institución así configurada la selección de magistrados. Como dijo Molina —el agudo caricaturista peruano— en la década pasada, «no puede reformarse el Poder Judicial si no se reforma antes al Congreso».

7. Alternancia ordenada de partidos en el poder

Debemos entender, así, que la democracia es consistente con el crecimiento económico siempre y cuando sea sinónimo de alternancia ordenada de partidos en el poder. En estos términos, la democracia no solo no obstaculiza, sino que favorece el crecimiento económico, al asegurar las libertades económicas y garantizar la estabilidad política.

Cuando un país alcanza este objetivo, la democracia despliega su más importante contribución al crecimiento económico: el florecimiento del pensamiento crítico, la investigación y la ciencia. Ni la anarquía ni la dictadura constituyen terrenos abonados para el desarrollo de estas actividades, en las que se juega, finalmente, la competitividad de un país.

Como he podido comprobar personalmente, la preocupación actual en las naciones del Este Asiático —Taiwán, específicamente— está en tener esta alternancia ordenada de partidos en el poder, para conseguir una infraestructura social y política adecuadas para el desarrollo de investigaciones originales. Al haber alcanzado un ingreso per cápita de 15.000 dólares americanos han comprendido esta necesidad.

Los países del Este Asiático han logrado su despegue económico llevados de la mano por sistemas de partidos dominantes. En Taiwán, por ejemplo, el Kuo Ming Tang gobernó durante más de cincuenta años, dejando el poder el año 2000. En estos sistemas no ha habido alternancia ordenada de partidos en el poder pero, por lo menos, sí de personas.

Sin embargo, para alcanzar a Estados Unidos o a Europa Occidental requieren de un sistema político más abierto, en el que la investigación científica pueda desarrollarse sin injerencia política. El gran desafío de estas naciones en las próximas décadas será conseguir, pues, la alternancia ordenada de partidos en el poder que caracteriza a las democracias más desarrolladas.

Ahora bien, la alternancia ordenada de partidos en el poder depende, fundamentalmente, de la configuración del Congreso. Este es el primer poder del Estado, precisamente, por su función de darle estructura y orden al proceso político, al ser el escenario donde puede desplegarse una interacción constructiva y edificante entre gobierno y oposición.

Como observaba Kelsen, el bipartidismo trae consigo una mayor benevolencia en la forma en que gobierno y oposición se tratan el uno al otro, puesto que ambos pueden cambiar de lugar una y otra vez: la oposición puede ser gobierno en la siguiente elección, para luego volver a ser oposición y luego nuevamente gobierno. Así, se pone más fácilmente en los zapatos del gobierno —y viceversa.

Por el contrario, cuando la oposición se ve «excluida continuamente del gobierno del Estado —añadía Kelsen—, fermenta un encono que lleva consigo una obstrucción de la minoría contra la mayoría, no suficiente para derrocar a esta, pero sí para entorpecerla». La manera de evitar esta degeneración del juego político es el bipartidismo.

Por lo demás, a través de la rotación ordenada de los partidos, los hombres quedan «preparados igualmente para la dominación y la sujeción», como decían las *Cartas* de Catón que inspiraron la independencia de los Estados Unidos, para dar órdenes sin abusar y para seguir órdenes sin perder el ejercicio de la libertad individual y el propio criterio.

8. Una agenda para la reforma

Al hablar de democracia, cabe sospechar que hablamos de lo que Octavio Paz llamaba las «ideologías simplistas y simplificadoras». Los demócratas conversos de los últimos tiempos —los mismos que se mofaban de la democracia a la que llamaban «burguesa»

en los años ochenta— no son afectos a hilar fino. Sin embargo, sus generalizaciones no son propicias para la promesa de la vida peruana.

Lo cierto es que el Perú no debe sacrificar sus perspectivas de crecimiento económico en el altar de la democracia, ni viceversa. Lo que se necesita es que estos términos no sean contradictorios sino que se refuercen el uno al otro. Ello puede conseguirse a través de una reforma de nuestras instituciones políticas —sin descuidar, claro está, la batalla en el frente educativo.

Más que una nueva Constitución, lo que el Perú requiere son nuevas reglas de juego político, que rediseñen el sistema de gobierno y, sobre todo, el sistema de representación, de manera que se incentive la formación de partidos grandes pero horizontales. Tal objetivo puede alcanzarse a través de la elección individual y directa de los congresistas, como lo demuestran innumerables ejemplos.

Asimismo, resulta importante que el sufragio sea un derecho y no una obligación, para que pueda ser libre en toda la extensión de la palabra. Los políticos deben buscar la legitimidad a través de los frutos de su trabajo, no forzando la participación de los ciudadanos en los comicios. A la larga, este mecanismo coactivo desemboca en frustración y violencia, que es lo que debemos evitar a toda costa.

¿Por qué los hombres se rebelan? (Why Men Rebel?), se titula la obra más importante del sociólogo Ted Robert Gurr. En ella demuestra que la violencia no se origina tanto en la pobreza ni en la desigualdad sino en la frustración de expectativas. Si queremos que el país no vuelva a situaciones de violencia, debemos evitar que las mentiras se introduzcan en las normas constitucionales peruanas.