

EL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN*

José Luis Sardón

RESUMEN

Este ensayo desarrolla un análisis de los problemas que presentaba el sistema de gobierno, tal como era diseñado por la Constitución de 1979. Luego, analiza las reformas introducidas al mismo por la nueva Constitución. Finalmente, apunta algunas conclusiones que evalúan las bondades y limitaciones de ésta, e indica la agenda constitucional pendiente de desarrollo legal.

ABSTRACT

This essay looks at the drawbacks of the system of government that came with the 1979 Constitution. It then proceeds to analyze the reforms introduced by the new Constitution. Finally, the author presents a number of conclusions as to its benefits and limitations, and describes legal plans for complementing the constitutional dispositions.

La Agenda Constitucional de 1993

Al finalizar la década de los ochentas, cuando se les preguntaba cuáles eran los grandes males del Perú, los peruanos respondían el terrorismo, la crisis económica y la corrupción. Nadie indicaba entre éstos a la Constitución de 1979. Sin embargo, aunque no directamente, resultaba evidente que la norma jurídica fundamental del país alguna relación debía tener con ellos.

La crisis económica de los ochentas fue generada por el manejo irresponsable de las finanzas públicas y las políticas macroeconómicas que caracterizaron a los gobiernos de los últimos treinta años -especialmente, al del Apra entre 1985-1990. Sin embargo, esta crisis fue posible, en alguna medida, por razón de las normas constitucionales que no impidieron el intervencionismo estatista en la economía.

En su Título I, referido a los Deberes Fundamentales de la Persona Humana, la Constitución de 1979 contenía normas que, al hacer una presentación extensiva de los dere-

chos humanos, más bien, alentaba dicho intervencionismo. Un buen ejemplo es el tantas veces citados artículo 10, que consagraba el derecho a la vivienda "decorosa". Allí estaba el fundamento constitucional para mantener el impuesto del FONAVI, que el gobierno militar había creado al final de su gestión.

Asimismo, en su Título III, referido al Régimen Económico, las normas constitucionales fueron lo suficientemente ambiguas para dar paso a aventuras intervencionistas como el proyecto de estatización del sistema financiero de 1987. Según señaló entonces el ex-Presidente Alan García, el artículo 114 de la Constitución de 1979 indicaba que la ley podía reservar para el Estado actividades productivas o de servicios.

Así, en la agenda constitucional de 1993, el primer punto era la reforma del rol del Estado en la economía. Para que las normas constitucionales evitaran que las buenas intenciones sirvieran de coartada al desgobierno económico, resultaba necesario replantear sus-

* Este artículo ha sido elaborado como parte del proyecto interno del CIUP "La Construcción de la Democracia".

tancialmente el contenido dogmático de la Constitución.

Sin embargo, eso no era todo. El segundo punto en esta agenda era la Estructura del Estado -esto es, el contenido orgánico de dicha Constitución. Así como la crisis económica de los ochentas fue consentida por normas constitucionales intervencionistas, la extendida corrupción política fue permitida, en alguna medida, por un diseño de las instituciones públicas que no había proveído adecuados mecanismos para el control del poder.

A lo largo de los doce años de vigencia de la Constitución de 1979, el Parlamento no pudo sacudirse de la negativa imagen que también tuvo durante la vigencia de la anterior Constitución de 1933. Más bien, puede decirse que dicha imagen se acentuó. Las encuestas de opinión pública de empresas como Apoyo S.A. y la conocida Encuesta del Poder que publica anualmente la revista *Debate* indicaban, como una constante, que la ciudadanía tenía una pobre opinión del Parlamento.

Lamentablemente, la explicación más difundida del porqué de esta situación, fue una catoniana. Según ésta, el Parlamento funcionaba mal porque los parlamentarios eran corruptos. Sin embargo, esta explicación pasaba por alto el hecho de que habían existido hasta tres elecciones parlamentarias distintas: 1980, 1985 y 1990. No era probable, pues, que se hubiese elegido, en todas ellas, a representantes moralmente descalificados.

En realidad, el problema tenía que tener su origen -o, al menos, parte de éste- en el diseño constitucional del sistema de gobierno. La razón de ser de las Constituciones es lograr, mediante la distribución de funciones entre los distintos poderes del Estado, y mediante los mecanismos de elección de los mismos, que inclusive los políticos inescrupulosos no soborden los límites de una actuación política aceptable.

Si los políticos en particular o los ciudadanos en general fuésemos ángeles, las Constituciones serían innecesarias. Y lo mismo ocurriría con la Ciencia Política y el Derecho Constitucional (y, por cierto, con los profesores universitarios de dichas materias).

En las líneas que siguen, se desarrolla un condensado análisis de los problemas que presentaba el sistema de gobierno, tal como era diseñado por el Título IV de la Constitución de 1979. Luego, se analizan las reformas introducidas en el mismo por la nueva Constitución. Finalmente, se apuntan unas conclusiones que evalúen las bondades y limitaciones de ésta, y se indica la agenda constitucional pendiente de desarrollo legal.

El Presidencialismo de la Constitución de 1979

Al igual que las anteriores Constituciones peruanas, la de 1979 estableció un sistema de gobierno presidencialista. Dicho presidencialismo derivó tanto del sistema de elección de los poderes del Estado como de las funciones que fijaba para cada uno de ellos.

Siguiendo la tradición constitucional peruana y latinoamericana, la Constitución de 1979 estableció que el Presidente de la República debía ser elegido a través del sufragio directo de la ciudadanía. Sin embargo, ella reforzó significativamente el presidencialismo anterior, tanto por el sistema de elección como por las facultades y prerrogativas que estableció para el Presidente.

La Constitución de 1933 señalaba que era elegido Presidente de la República el ciudadano que obtuviera la mayoría de los sufragios, siempre que esta mayoría no fuera menor a un tercio de los votos válidos. Si es que ningún candidato alcanzaba dicha votación, el Congreso tenía que decidir la elección entre los tres candidatos que hubiesen obtenido una mayor votación relativa. La segunda vuelta electoral se daba, pues, en el seno del Congreso.

La Constitución de 1979 elevó los requisitos de respaldo popular, en la primera vuelta, a niveles mayores. Su artículo 203 estableció que era elegido el candidato que obtuviera más de la mitad de los votos válidamente emitidos. Una posterior ley electoral, haciendo una interpretación literal de esta norma, estableció que los votos válidamente emitidos incluían a los votos blancos y viciados.

Así, prácticamente se obligaba a ir a una segunda vuelta entre los dos candidatos que obtuvieran las dos mayores votaciones relativas en la primera vuelta. En la segunda vuelta, al escoger únicamente entre dos candidatos, el ganador tendría, inevitablemente, la mayoría absoluta de los votos válidos. De esta manera, la Constitución de 1979 quería asegurar que el Presidente contara con un enorme respaldo en la opinión pública.

Siguiendo también nuestra tradición constitucional, la Constitución de 1979 pretendía atenuar la gravitación política del Presidente plebiscitado manteniendo la figura del gabinete ministerial. Sin embargo, resultaba evidente que no hacía esto con mucha convicción.

El artículo 216 de la Constitución de 1979, repitiendo el artículo 158 de la anterior Constitución, establecía que el Presidente de la República nombraba y removía a los ministros a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, el mismo artículo establecía, previamente, que el nombramiento y la destitución del Presidente del Consejo de Ministros dependía exclusivamente del Presidente de la República.

Por tanto, salvo algunas eventuales excepciones, el Presidente de la República resultó tener el control absoluto sobre la composición del gabinete ministerial. El Presidente del Consejo de Ministros no llegó a tener una efectiva responsabilidad en ello.

De esta manera, el presidencialismo consagrado por la Constitución de 1979 fue, pues, aun más vigoroso que el que existe en Estados Unidos. El sistema político norteamericano suele ser señalado como el ejemplo clásico de presidencialismo puro, puesto que allí no existen ministros sino secretarios. Sin embargo, debe indicarse que allí el Senado tiene la última palabra en el nombramiento de éstos.

Al introducirse la participación de una de las ramas legislativas del Congreso en el nombramiento de los colaboradores principales del Presidente, el sistema político estadounidense establece un fuerte contrapeso al poder de éste. Por cierto, dicho contrapeso lo ha sen-

tido de manera muy clara el Presidente Bill Clinton, cuando el Senado baloteó recientemente a varios de sus primeros colaboradores.

El Parlamento en la Constitución de 1979

En la Constitución de 1979, el Parlamento quedaba pintado en la pared. Las causas de que esto ocurriera estuvieron dadas por el sistema de elección establecido para el Poder Ejecutivo, pero también por el propio diseño constitucional del Parlamento.

Respecto de las atribuciones parlamentarias, debe indicarse que, las facultades legislativas ya no eran definidas como exclusiva potestad suya. El artículo 188 de la Constitución de 1979 introdujo las figuras de la legislación delegada (decretos legislativos), y el inciso 20 del artículo 211, la de la legislación de urgencia (al principio decretos supremos de urgencia, hoy decretos supremos de emergencia).

Estos dos dispositivos -especialmente, el segundo- dieron pie a que el Poder Ejecutivo legislara de una manera desaforada. Ciertamente, el gobierno del ex-Presidente Fernando Belaunde utilizó tales facultades de una manera muy liberal, al igual como lo hizo el Presidente Alberto Fujimori en sus dos primeros años. Sin embargo, durante el gobierno aprista, el gobierno llegó a promulgar un promedio de cinco decretos supremos de urgencia por semana. Fue el imperio de la inestabilidad jurídica.

El Poder Ejecutivo no sólo resultó autor de un mayor número de normas de jerarquía legal, sino también de las más importantes de éstas. Así, por ejemplo, el Código Civil y la Ley General de Sociedades de 1984 fueron promulgados como Decretos Legislativos. Éstos habían sido autorizados por el Parlamento, pero no tenían que ser (y, de hecho, no fueron) revisados por el mismo, para entrar en vigencia.

Asimismo, los decretos supremos de urgencia sirvieron para sancionar todo tipo de normas legales -inclusive algunas de materia tributaria. El Parlamento sí tenía que enterarse de éstos, pero tampoco se requería su pronunciamiento, para que entraran en vigencia. En

todo caso, el volumen mismo de su producción impidió al Parlamento decir nada al respecto.

Por otro lado, aunque el Parlamento estaba capacitado para censurar ministros, en esos doce años sólo un Ministro de Agricultura del Presidente Fujimori fue obligado a renunciar. En los regímenes anteriores, no se registró un solo caso de censura de ministros.

Esto ocurrió así no sólo porque primó un criterio de lealtad partidaria, puesto que las mayorías parlamentarias eran del mismo partido político que el Presidente, sino también porque no existieron mecanismos institucionales que permitieran una relación fluida entre el gobierno y el Parlamento. Al nombrar el Presidente a un nuevo gabinete, éste tenía que presentarse en el Congreso. Sin embargo, la exposición de su programa de gobierno no daba lugar a una votación de la confianza en el mismo.

La presentación del gabinete ministerial ante el Parlamento era un acto básicamente protocolar, que sólo en sus primeras ediciones mereció una gran atención pública. La distancia en la relación del gobierno y el Parlamento arrancaba, pues, desde el nombramiento mismo del primero de éstos y se mantenía a lo largo de toda su gestión. En ese contexto, la interpe-lación de los ministros resultaba un acto político cargado de excesivo dramatismo.

La inconveniente disposición de las funciones de legislación y, sobre todo, de control del Parlamento fue una de las causas centrales de su desprestigio. Por razón de estos mecanismos, muchos ciudadanos que gozaban de gran prestigio en el ámbito privado, que eran conocidos como profesionales u hombres de empresa sumamente dinámicos, se convertían, una vez que llegaban a ocupar un puesto en el Parlamento, en descoloridos representantes de la ciudadanía. Quedaban atrapados por el diseño constitucional del sistema político.

Sin embargo, la otra causa principal del desprestigio parlamentario fue su sistema de elección -y las consecuencias que el mismo generó en el sistema político en su conjunto. Se trató de un sistema básicamente de representación proporcional, con leves matices del sistema de representación por mayorías.

Según la Constitución de 1979, el Senado debía representar a las regiones. Sin embargo, desde que el proceso de regionalización no terminó de concluirse, el Senado resultó elegido siempre en distrito nacional único. A su turno, la Cámara de Diputados fue elegida en circunscripciones electorales departamentales -una de las cuales, la de Lima, tenía nada menos que 40 representantes-.

Este sistema de elección no estableció un vínculo de representación nítido de los parlamentarios con la ciudadanía. Más bien, fortaleció a las cúpulas partidarias que podían, a través de la estructuración de las listas de candidatos, influir poderosamente en el sentido de la votación. El voto preferencial corrigió algo esta situación, puesto que dio a los ciudadanos poder para reordenar las listas partidarias. Sin embargo, a juicio de la reacción ciudadana ante los eventos del 5 de abril de 1992, dicho poder no fue suficiente para lograr la necesaria identificación entre cada ciudadano y su representante.

Lo que sí fomentó la representación proporcional fue la multiplicación de los partidos. En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1979, se pensaba que el multipartidismo iría desapareciendo por una maduración de la conciencia cívica (otra vez se seguía, pues, una lógica catoniana). Sin embargo, dichas expectativas no tardaron en esfumarse.

Con el paso de los años, el bipartidismo deseado fue haciéndose cada vez más remoto. A inicios de los años ochentas, se pensaba que Acción Popular y el Apra se convertirían en los dos grandes canales de representación ciudadana. Sin embargo, a finales de los ochentas, ambas agrupaciones habían perdido casi totalmente su poder de convocatoria, sumidos en el desprestigio generado por su paso por el gobierno.

Por ello, la renovación de las fuerzas políticas no pudo tener lugar dentro de tales partidos sino que buscó salida a través de nuevas agrupaciones políticas, tales como el Movimiento Libertad de Mario Vargas Llosa, el Movimiento Obras de Ricardo Belmont y Cambio 90 de Alberto Fujimori.

El Nuevo Sistema de Gobierno

La reforma constitucional no debía comprender, pues, sólo la redefinición del rol del Estado en la economía. También resultaba preciso hacer un nuevo diseño del sistema de gobierno. ¿Cuál ha sido el sentido de la reforma establecida en la Constitución de 1993?

La nueva Constitución mantiene el carácter fundamentalmente presidencialista de nuestro sistema de gobierno. Ello es así porque repite que el Presidente de la República es elegido mediante el sufragio directo del pueblo. Además, el Presidente sigue siendo el símbolo de la nación, el Jefe de Estado y el dirigente del gobierno.

En el seno del Congreso Constituyente Democrático, tanto la mayoría como la minoría sostuvieron la opción presidencialista. Eliminar la elección popular directa del Presidente de la República fue visto como una revolución imprudente del sistema de gobierno peruano. No era que el ADN de los peruanos recomendara el presidencialismo, sino que el parlamentarismo parecía desaconsejado por la tradición constitucional peruana y latinoamericana¹.

Respecto del procedimiento de elección del Presidente, la nueva Constitución repite el mecanismo de dos vueltas electorales que establecía la anterior. Sin embargo, reduce el número de votos que se requieren para la elección en primera vuelta. Su artículo 111 señala que es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos, pero indica expresamente que los votos viciados o en blanco no se computan.

En el Perú, los votos blancos más los votos viciados alcanzan, generalmente, niveles de alrededor del 15% del total de votos emitidos. Así, al haber eliminado a estos votos del cómputo de la primera vuelta, se ha reducido el nivel de respaldo popular que la anterior Constitución requería.

El punto más polémico respecto de la elección del Presidente es el establecido por el artículo 112 de la nueva Constitución. Éste señala que el Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Se ha

optado, pues, por una fórmula similar a la de Estados Unidos, pero contraria a la de la mayoría de países latinoamericanos.

Sin embargo, no obstante los evidentes riesgos de haber introducido la figura de la reelección inmediata, debe también anotarse que la nueva Constitución atenúa la gravitación política del Presidente vía la reducción de sus facultades de gobierno, en lo que respecta tanto a la designación de sus colaboradores como al uso de las facultades legislativas delegadas o de urgencia.

La nueva Constitución da mucho más vitalidad al gabinete ministerial. Mantiene los dispositivos que establecen que el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y que decide el nombramiento y la remoción del resto del gabinete ministerial a propuesta y con acuerdo, respectivamente, de éste.

Sin embargo, el artículo 123 perfila mucho más nítidamente a la figura del Presidente del Consejo de Ministros, puesto que establece que puede ser ministro sin cartera. Además, señala que es el portavoz autorizado del gobierno, después del Presidente de la República; que coordina las funciones de los demás ministros; y, sobre todo, que refrenda los decretos legislativos y los decretos de urgencia.

La innovación fundamental respecto al gabinete ministerial está dada por lo establecido en el artículo 130. Él establece que, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Luego de hacerlo, plantea cuestión de confianza.

Desde que este voto de confianza será requerido al inicio de la gestión ministerial, el mismo resulta el voto de investidura característico de los sistemas de gobierno parlamentaristas. De ahora en adelante, las presentaciones del gabinete ministerial ya no será sólo una cuestión protocolar. Ellas podrán cambiar totalmente la correlación de poderes del Estado.

Esto es así, en efecto, porque, por otro lado, no se ha consagrado, como se sugirió en

algún momento, la figura de la segunda vuelta para la elección de los parlamentarios. Si es que en 1995, por ejemplo, el Presidente Alberto Fujimori se presenta a la reelección y sale elegido en la segunda vuelta, no contará con mayoría en el Parlamento. Por tanto, tendrá que coordinar con el mismo el nombramiento de su gabinete ministerial.

En el futuro, en el Perú podrán verse fenómenos políticos como los que han ocurrido en Francia, en donde un Presidente socialista ha tenido que estar acompañado, eventualmente, de un Premier conservador.

El Nuevo Diseño del Parlamento

La nueva Constitución establece un rol más activo del Parlamento en la política nacional. Eventualmente, podrá decidir la composición del gabinete ministerial que acompañe al Presidente. Sin embargo, esta poderosa atribución ha sido diseñada de una manera que trate de evitar el entrampamiento político derivado del conflicto de poderes.

El nombramiento propiamente dicho de los ministros corresponde al Presidente. El Parlamento interviene en un segundo momento, para votar la confianza en el mismo. Si un gabinete ministerial no recibe este voto de investidura no puede seguir en funciones. Sin embargo, si el Parlamento se niega en dos oportunidades a dar su confianza al gabinete ministerial nombrado por el Presidente, podrá ser disuelto por éste.

Al disolver el Parlamento, el Presidente deberá convocar a elecciones para uno nuevo, las que se realizarán en un plazo máximo de cuatro meses. Sólo en el hipotético caso de que, al elegirse el nuevo Parlamento, el pueblo insista en conformar uno en el cual el Presidente no tenga mayoría, quien realmente gobierne será el Parlamento, puesto que de él emanará el gobierno.

La nueva Constitución también ha establecido otros mecanismos que permiten lograr una relación más fluida entre el Parlamento y el gobierno. Como ha señalado el congresista Enrique Chirinos Soto, uno de los principales autores de la nueva Constitución, se ha

querido "desdramatizar la invitación y la interpelación" de los ministros². El artículo 129 ha establecido, para ello, la llamada estación de preguntas.

La figura de la estación de preguntas corresponde al *question time* de la Cámara de los Comunes, en la cual los ministros tienen que responder todas las preguntas que les planteen los parlamentarios. Estas preguntas incluyen, por supuesto, algunas sumamente difíciles y hasta ofensivas para ellos. Pueden tener, pues, un enorme impacto en la opinión pública y determinar la eventual caída de los ministros.

La relación del Parlamento con los ministros también se hará más fluida en el debate de la ley más importante que se promulga cada año: la Ley de Presupuesto. El artículo 80 establece que el Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos y que cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. Según la anterior Constitución, esto se hacía sólo ante la Comisión Bicameral de Presupuesto.

La mayor participación del Pleno del Congreso debe analizarse con el telón de fondo de la unicameralidad. La nueva Constitución establece un Parlamento unicameral, compuesto apenas de 120 representantes. Debe recordarse que el anterior era bicameral y el total de sus representantes era de 240.

El unicameralismo es otra de las novedades discutibles de la nueva Constitución. Puede pensarse, como John Stuart Mill, que el mismo llevará hacia un eventual despotismo de asamblea³. Sin embargo, puede también sostenerse que, en una república unitaria como el Perú, el bicameralismo burocratizaba excesivamente el funcionamiento parlamentario.

En todo caso, más allá de la posición que se tome frente al unicameralismo, no puede negarse que el mismo refuerza enormemente al Parlamento. Cuanto menos Cámaras legislativas existen, más vigoroso resulta el Parlamento. Sabiendo esto, la llamada Constitución Vitalicia de 1826, escrita por Simón Bolívar, cuyo sentimiento anti-parlamentario era innegable, no estableció dos sino tres Cámaras distintas: diputados, senadores y censores.

El artículo 104 de la nueva Constitución mantiene el sistema de legislación delegada. Sin embargo, establece que no puede darse, a través de este canal, leyes orgánicas -como sí se podía hacer en el caso de la Constitución anterior. Si se toma en cuenta que los códigos son leyes de jerarquía todavía mayores que las leyes orgánicas, se concluirá que tampoco ellos podrán ser objeto de decretos legislativos.

Por otro lado, el inciso 19 del artículo 118 de la nueva Constitución mantiene la figura de los decretos de urgencia, pero se establece expresamente que el Congreso puede modificar o derogar dichos decretos. Además, el artículo 125 establece que tales decretos deberán ser aprobados por el Consejo de Ministros (la anterior Constitución sólo se refería, para estos efectos, a los decretos legislativos).

Asimismo, y sobre todo, el artículo 74 establece que los decretos de urgencia no pueden crear nuevos tributos. De esta manera, se recorta significativamente las posibilidades de abuso de la llamada legislación de emergencia.

En lo que sí el Parlamento ha perdido facultades es en el nombramiento de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, quienes anteriormente debían ser ratificados por el Senado.

Sin embargo, puestas las cosas en perspectiva, resulta imposible afirmar seriamente que la nueva Constitución haya debilitado al Parlamento. Tal como señaló un vibrante editorial del diario *Expreso*, la realidad es la contraria: "Si hacemos un balance comparativo con la Constitución del 79, la nueva Carta Magna fortalece al Congreso y, en todo caso, al Consejo de Ministros, en desmedro del Presidente de la República"⁴.

La Agenda Pendiente de Desarrollo Legal

El diseño de las atribuciones y la composición de los Poderes del Estado son más favorables para el Parlamento que el que derivaba de la Constitución de 1979. Sin embargo, no puede asegurarse que la reforma constitucional haya avanzado todo lo necesario, en el proceso de lograr una redefinición amplia de la institución.

Todavía queda por definirse la reforma del sistema de elección del Parlamento. Ésta es una cuestión de tanta importancia como la definición de sus atribuciones, puesto que el sistema predominantemente proporcional de elección del Parlamento había llevado a la falta de identificación de la ciudadanía con sus representantes y, peor todavía, a la multiplicación de los partidos.

La nueva Constitución no ha cerrado el paso para que se realice una reforma del sistema de elección del Parlamento. Su artículo 90 ha establecido que el Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Por tanto, está pendiente una posterior ley de desarrollo constitucional que modifique el sistema de elección del Parlamento.

En este punto, resulta deseable que dicha ley introduzca, al menos parcialmente, el sistema de representación mayoritaria, basado en distritos múltiples uninominales. Este sistema consiste en que cada parlamentario represente a una circunscripción electoral pequeña, compuesta por un cierto número predeterminado de ciudadanos. Predominante en los países anglosajones, él permite establecer un vínculo claro entre ciudadanos y parlamentarios.

La introducción de los distritos múltiples significará una verdadera revolución en el sistema político peruano, puesto que brindará representación a amplias zonas del país que han estado tradicionalmente sub-representadas en el Parlamento. Sin embargo, la principal ventaja del sistema de distritos múltiples uninominales será el fomento del bipartidismo. Tal como demostró Samuel P. Huntington, en su clásico *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, los países en los que existe bipartidismo tienen mucho más posibilidades de no sufrir golpes de Estado que aquéllos en los que existe el multipartidismo⁵.

El bipartidismo es conveniente tanto para el presidencialismo como para el parlamentarismo. Inglaterra tiene un gobierno parlamentarista que funciona aceptablemente gracias, entre otras cosas, a que sólo dos (o tres) partidos tienen presencia en el Parlamento.

Igualmente, el presidencialismo de Estados Unidos se basa en que sólo dos (o tres) fuerzas políticas tienen un rol protagónico. En Latinoamérica, Colombia y Venezuela han logrado, en términos comparativos, una notable estabilidad política. Ello se debe, en buena medida, a la consolidación del bipartidismo.

Sin embargo, a pesar de estas consideraciones en favor de los distritos múltiples uninominales, tampoco sería deseable que ellos fueran introducidos como el único sistema de elección del Parlamento. No puede olvidarse, en efecto, que el sistema de representación proporcional ofrece también algunas ventajas en la configuración de la representación parlamentaria.

La primera de ellas es que la representación proporcional permite una mayor diversidad de opiniones y puntos de vista. Además, y sobre todo, alienta que los representantes elegidos mediante el mismo no tengan una visión pueblerina o parroquiana de la política, sino más bien una perspectiva nacional. Favorece la posibilidad de que realmente sean representantes de la nación en su conjunto.

Por estas razones, resultaría deseable que el sistema de representación de mayorías fuera combinado con el sistema de representación proporcional. Quizás lo sensato sea que la mitad de los parlamentarios se elijan en distritos múltiples uninominales y la otra mitad en distrito nacional único.

Esta alternativa no es incompatible con el unicameralismo. El *Bundestag*, o Parlamento Federal alemán, cuenta con una sola Cámara legislativa, elegida de esa manera mixta. Al momento de sufragar, el ciudadano alemán tiene dos votos: uno por una lista nacional y otro por una persona de su distrito. Los peruanos deberíamos mantener, para el voto de la lista nacional, la posibilidad del voto preferencial doble, que tan buenos frutos ha dado.

En todo caso, lo único lamentable es que el número de parlamentarios sea tan bajo. Si se aplica la fórmula aquí sugerida, 60 parlamentarios serían elegidos en distritos múltiples uninominales. Desde que actualmente los ciudadanos peruanos alcanzamos los doce millones, resulta que cada distrito electoral estaría compuesto por doscientos mil ciudadanos.

¿Durará la Constitución de 1993?

Es difícil emitir juicios científicos y desapasionados sobre las circunstancias y los procesos políticos en los cuales uno mismo está implicado. Es imposible ser historiador del presente. Por ello, los juicios sobre el presente son juicios políticos, más que propiamente históricos.

Ello es especialmente cierto respecto de la discusión de temas constitucionales, cuya materia es inevitablemente política. Sir Austen Chamberlain dijo alguna vez que la inconstitucionalidad es "(...) un término aplicado en política a otro tipo que quiere algo que a usted no le gusta"⁶.

Hay quienes han afirmado que el proceso constitucional de 1992-93 no se ha dado en un contexto auténticamente constitucional. Sin embargo, ¿sobre la base de qué han hecho ese juicio? ¿Acaso la elaboración de la Constitución de 1979 no fue también sumamente polémica, al punto que un tercio de los representantes de la Asamblea Constituyente -la bancada marxista- decía participar en el mismo sólo por razones estratégicas?

Si es que los grandes problemas del Perú eran el terrorismo, la crisis económica y la corrupción, y si es que ellos estaban realmente vinculados a las normas constitucionales de 1979, se puede decir que la reforma constitucional de 1993 era necesaria.

La nueva Constitución no ha eliminado todas las posibilidades de intervencionismo estatal en la economía. En su Título I, De la Persona y de la Sociedad, todavía alienta una concepción extensiva de los derechos del hombre. Los llamados derechos sociales y económicos, a los que se dedica el Capítulo II de este Título, todavía son presentados de una manera que puede provocar el intervencionismo estatista.

Sin embargo, debe reconocerse que, especialmente en el Título III Del Régimen Económico, se ha logrado un considerable avance hacia una concepción más moderna del rol del Estado. Esta concepción mantiene las responsabilidades sociales de éste, pero dentro de una inequívoca definición de los principios básicos

de una economía libre, basada en el respeto a la propiedad privada y a la iniciativa particular.

Por otro lado, en lo que respecta al sistema de gobierno, la nueva Constitución también brinda, potencialmente, un marco institucional más dinámico y representativo. Esto es así, sobre todo, por la redefinición del rol del Parlamento y del Consejo de Ministros en la política nacional.

El Presidente de la República se mantiene como centro del sistema político y se permite su reelección inmediata. Sin embargo, se recortan sus atribuciones y sus facultades, de las diversas maneras que aquí se han analizado.

No se ha consagrado, pues, una presidencia imperial. Si el proceso político peruano desemboca en el futuro en un fenómeno de este tipo, lo hará erosionando las normas constitucionales de 1993 -no cumpliéndolas en su letra y en su espíritu-.

Sin embargo, debe terminarse repitiendo que falta por definir todavía el aspecto crucial de la reforma del sistema de elección del Parlamento. Éste es un tema cuya importancia no puede ser exagerada. Realmente, él permitirá introducir un cambio profundamente positivo para el sistema político peruano.

No obstante ello, la posibilidad de que este cambio se lleve adelante está preñada de incertidumbre. La Séptima Disposición Final y Transitoria de la nueva Constitución establece que "El primer proceso de elecciones generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectuará por distrito único".

En 1995, pues, el sistema de representación proporcional seguirá vigente. ¿Podrán los congresistas, antes del año 2,000, tener la lucidez suficiente como para modificar el sistema de elección que los llevó al Parlamento? En este punto no se puede sino ser escéptico. Como ha anotado recientemente Dieter Nohlen, las reformas electorales drásticas sólo pueden llevarse adelante en momentos de grandes cambios constitucionales⁷.

El proceso de afirmación de la democracia -y de construcción de una sociedad peruana moderna, libre y justa- tiene todavía puntos pendientes en su agenda. Sin embargo, puede asegurarse que, con todos sus defectos, la nueva Constitución ha significado un avance positivo en el logro de estos fundamentales propósitos.

NOTAS

- (1) Para una discusión de este punto de vista, véanse las opiniones del profesor de la Universidad de Georgetown, Arturo Valenzuela, en "El Sistema Presidencialista Crea una Lógica Perversa", en *Expreso*, Lima: 14 de agosto de 1993, p.A4.
- (2) Ver sus artículos en la página editorial de *El Comercio*. Especialmente, "Régimen Ministerial en el Perú", Lima: 28 de setiembre de 1993, p.A2, y "El Equilibrio de Poderes", Lima: 12 de octubre de 1993, p.A2.

- (3) Ver *Considerations on Representative Government*, New York: Forum Books, 1958 (edición original de 1961), pp.186-194.
- (4) Ver "La Gran Mentira", en *Expreso*, Lima: 17 de octubre de 1993, p.A26.
- (5) Ver *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, edición en español, Buenos Aires: Paidós, 1990 (edición original en inglés de 1968), p.371.
- (6) Citado en Manuel Fraga Iribarne, *El Parlamento Británico*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1960, p.47.
- (7) Ver *Sistemas Electorales de América Latina*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993, pp.121-123.

REFERENCIAS

Bernales, Enrique y otros, *La Constitución Diez Años Después*, Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989.

Chirinos Soto, Enrique, *La Nueva Constitución al Alcance de Todos*, Lima: Andina, 1980.

-----, *Cuestiones Constitucionales*, Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, 1990.

-----, (y José Luis Sardón), *Constitución Política del Perú (Proyecto del Congresista Enrique Chirinos Soto)*, mimeo, Lima: 1993.

García Belaunde, Domingo y Walter Gutiérrez Camacho (Editores), *Las Constituciones del Perú*, edición oficial, Lima: Ministerio de Justicia, 1993.

Perú, *Constitución Política del Perú*, edición oficial, Lima: Ministerio de Justicia, 1980.

-----, *Constitución Política del Perú*, edición oficial, Lima: El Peruano, 7/9/93.

Rubio Correa, Marcial, *Constitución: Qué ponerle y qué quitarle*, Lima: Desco, 1992.

[Torres y Torres-Lara, Carlos (Editor)], *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Lima: Universidad de Lima, 1992.