

ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA FORMACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL¹⁷

JOSÉ LUIS SARDÓN

Abogado por la Universidad Católica Santa María de Arequipa
Master en Ciencia Política por la American University.
Director de Posgrado y Extensión de la Facultad de Derecho de la
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

SUMARIO

I. Introducción. - II. Importancia de los partidos políticos. -
III. ¿Qué son los partidos políticos?. - IV. ¿Cómo conseguirlo?.
V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco al Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), organizador de esta Octava Conferencia Anual de Estudiantes (CADE Estudiantil), la invitación a presentar a ustedes el tema "rol de los partidos políticos en la formación de la sociedad civil". El significado de las CADE en la historia del Perú hace que sea un verdadero honor estar esta tarde aquí compartiendo algunas ideas.

Voy a dividir mi presentación en tres partes. En la primera, indicaré cuál es la importancia de los partidos para la formación de la sociedad civil. Luego, describiré qué son los partidos, haciendo los deslindes conceptuales con otro tipo de organizaciones políticas. Finalmente, concluiré precisando de qué manera puede el Perú avanzar en la formación de partidos políticos.

II. IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La experiencia de las sociedades contemporáneas señala que la existencia de partidos es un requisito indispensable para lograr una adecuada organización política de la sociedad civil y, por tanto, para alcanzar el desarrollo económico. Esto es así ya que a través de ellos las sociedades logran estabilizar su proceso político —uno preñado de las incertidumbres inherentes a las actividades humanas.

Para ilustrar esta idea, cabe comparar las situaciones políticas de una sociedad en la que sí existen partidos políticos, y otra en la que estos se encuentran en una etapa de incipiente formación. Contrastemos, por ejemplo, las situaciones de los Estados Unidos de América —la sociedad más exitosa del planeta— con la del Perú —una sociedad de mediano nivel de desarrollo.

Como sabemos, en los Estados Unidos se realizarán elecciones presidenciales el 2004, mientras que aquí serán el 2006. ¿Alguien duda de que los Estados Unidos tendrán estas elecciones? No, desde 1789, los Estados Unidos han tenido ininterrumpidamente elecciones para Presidente cada cuatro años. Ni siquiera su Guerra Civil, en los 1860s, interrumpió este ritmo.

Pero esa no es la única certeza que se tiene sobre el proceso político norteamericano. Aunque no se sabe a estas alturas quién será el próximo Presidente,

¹⁷ Exposición presentada en la Octava Conferencia Anual de Estudiantes (CADE Universitario), organizado por el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), el 26 de mayo de 2002.

puede jurarse que será el candidato del Partido Demócrata o el del Republicano. A la luz de lo ocurrido en casi ciento cincuenta años, resulta posible afirmar que de ninguna manera ganará dichas elecciones alguien de otra cantera política.

Por el contrario, en el Perú resultaría imprudente afirmar que el próximo Presidente solo podrá ser de este o aquel partido. Dada la extraordinaria volatilidad de nuestros partidos a lo largo del último siglo, aquí no tenemos idea de quién podrá ser el próximo Presidente el 2006 —incluso, como sabemos, no faltan agoreros que dudan sobre la realizaciones de elecciones en dicha fecha.

El impacto económico de esta incertidumbre es inmenso. El Perú es pobre no por su falta de recursos naturales ni humanos sino por la falta de predictibilidad de su proceso político. Los procesos políticos tienen siempre algo de impredecibles; sin embargo, algunos países logran organizarse de tal manera que reducen este, su riesgo soberano. Al hacerlo, se hacen dignos de recibir ahorro e inversión.

El éxito o fracaso económico de las sociedades depende de su estructura política, ya que esta define el marco institucional dentro del que se desarrolla la actividad económica: Si aquel no está firme, esta no llega a florecer. En último análisis, los países no tienen políticas económicas sino sólo política: buena o mala, estable o inestable. Para desarrollarse, se requiere política buena y estable.

En sus 181 años de vida republicana, el Perú ha tenido 108 gobiernos, de los cuales solo 20 fueron elegidos y apenas 9 concluyeron sus mandatos. Por el contrario, los Estados Unidos, en sus 214 años de vida republicana, ha tenido 54 gobiernos, de los cuales todos fueron elegidos y concluyeron sus mandatos. Esa diferencia política explica nuestras diferencias económicas.

Los partidos políticos son indispensables porque estructuran políticamente a la sociedad civil. Sin partidos, el proceso político se torna mucho más riesgoso, puesto que queda vulnerable al surgimiento de caudillos improvisados. Sin partidos, en suma, no es posible prever hacia dónde podrá dirigirse el proceso político y la formulación de las políticas económicas.

III. ¿QUÉ SON LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Ahora bien, ¿qué son los partidos políticos? Los partidos puede ser definidos como agrupaciones de ciudadanos que comparten ideas e intereses políticos y que buscan llegar al poder a través de mecanismos legales. Esto los define: la comunidad de ideas e intereses políticos, y la búsqueda del poder a través mecanismos legales.

En los partidos, hay un elemento de idealismo, pero también uno de intereses. Sería iluso creer que los partidos representan sólo una comunidad de ideas políticas; sin embargo, tampoco sería correcto pensar que los partidos están definidos sólo por una comunidad de intereses. En los partidos —como en la política, en general— se mezclan elementos idealistas y materialistas.

Además de esta comunidad de ideas e intereses, los partidos también se caracterizan por buscar el poder a través de mecanismos legales. A partir de esto, cabe hacer un deslinde con los grupos de presión. Estos pueden ser definidos como agrupaciones de ciudadanos que comparten ideas e intereses políticos y que buscan influir en las políticas de gobierno a través de mecanismos legales.

Son grupos de presión las ONG, las organizaciones sociales de base, los gremios

empresariales, los sindicatos, los colegios profesionales, etcétera. La existencia de los grupos de presión es lícita e incluso deseable. Sin embargo, desde el ángulo de la organización de la sociedad civil, los grupos de presión no pueden reemplazar a los partidos como las asociaciones políticas fundamentales.

La ventaja de los partidos respecto de los grupos de presión es que estos sí se hacen responsables. Los grupos de presión buscan influir en el gobierno, pero no ser gobierno ellos mismos. Por tanto, su conducta nunca será tan transparente como la de los partidos. Por ello, resulta peligroso cuando algunos grupos de presión se sientan a la mesa como si fueran pares de los partidos.

La representatividad de los grupos de presión siempre será más cuestionable que la de los partidos. No es que representen solo a una parte limitada de la sociedad; es que la privacidad de sus mecanismos de organización interna está protegida legalmente, al tratarse de organizaciones privadas, nacidas bajo el amparo del derecho de asociación que el orden jurídico reconoce.

Atendiendo a este criterio, en la literatura especializada sobre los grupos de presión se distingue entre grupos horizontales y grupos verticales. Horizontales son aquellos cuya organización interna es abierta y conocida; verticales, aquellos que no tienen estas características. Los grupos de presión positivos para la formación de la sociedad civil son solo los horizontales.

Ahora bien, más allá de estos elementos esenciales que perfilan el concepto, existe otro que resulta indispensable tomar en cuenta, puesto que permiten distinguir a los partidos de otras asociaciones políticas parecidas, pero no iguales: las facciones. Históricamente, las facciones pueden evolucionar y convertirse en partidos, pero pueden también no hacerlo.

Cuando Dante escribió la *Comedia*, en los albores de la Edad Moderna, colocó a los gúelfos y gibelinos en los distintos nueve círculos del Infierno. Unos y otros no eran partidos sino facciones que se disputaban el poder en la Florencia del siglo XIII. ¿Dónde está la diferencia entre los partidos y las facciones? Digámoslo sencillamente: en su comportamiento responsable.

La diferencia entre los partidos y las facciones radica en que los primeros, no obstante representar ideas e intereses de una parte de la sociedad, una vez en el poder no dejan de tomar en cuenta las ideas e intereses de la otra parte. Puede decirse que los partidos no actúan sino interactúan, o que no hay partidos sin sistemas de partidos —como ha enseñado el politólogo italiano Giovanni Sartori.

En la literatura especializada se ha señalado que los sistemas de partidos tienen dos dimensiones: la cualitativa, que se refiere al grado de polarización (la distancia entre lo que defienden unos y otros); y la cuantitativa, que identifica el grado de fragmentación (la cantidad de partidos efectivos). Una democracia estable sólo tolera un grado moderado de polarización y fragmentación.

Pero no sólo ello. Además, lo más importante es saber que ambas dimensiones están vinculadas —es decir, el grado de polarización, tarde o temprano, es afectado por el grado de fragmentación del sistema de partidos. En términos generales, puede afirmarse que la polarización suele ser una consecuencia de la fragmentación del sistema de partidos.

De esta manera, la dimensión esencial de los sistemas de partidos es la cuantitativa. Por tanto, debe clasificarse a los sistemas de partidos en sistemas de partido único y sistemas pluralistas; sub-clasificarse a estos en bipartidistas y multipartidistas; y, señalarse que entre los sistemas de partido único y los pluralistas, existen los de partido dominante. Veamos cada uno de ellos.

Los sistemas de partido único son aquellos en los que no se tolera la actuación política de ningún partido salvo la del que está en el poder. Esto es así porque el partido en el gobierno reclama ser dueño no de una verdad sino de la Verdad. No tiene sentido, por tanto, abrirle espacio a gente que pueda tener un enfoque distinto de las cosas.

Los sistemas de partidos único han sido cuestionados como una contradicción en sus propios términos, ya que la idea de partido sugiere la de pluralidad: distintas partes integran un Todo. Sin embargo, a lo largo del siglo XX, ha habido muchos países cuyo sistema político se ha configurado así. Lamentablemente, el modelo es superviviente en Cuba, Corea del Norte y Albania.

Los sistemas de partido dominante son aquellos en los que distintos partidos participan en las elecciones, pero sólo uno de ellos se alza con la victoria siempre. En el siglo XX, ejemplos de este sistema han sido México con el Partido Revolucionario Institucional, la India con el Partido del Congreso y todos los países del Este Asiático, empezando por el Japón con el Partido Liberal Democrático.

Los sistemas de partido dominante son cuestionables desde un punto de vista democrático, pero representan un avance respecto de los sistemas de partido único o, aun más, respecto de los llamados regímenes personales. Estos son, en realidad, el peor escenario: aquel en el que no hay un partido sino sólo una sola persona en la que se concentra todo el poder.

En los sistemas de partido dominante, no hay alternancia de partidos, pero sí de personas en el poder. En México, en el siglo XX, el poder estuvo en manos de un solo partido durante ochenta años, pero al menos fue pasando por las manos de distintas personas cada seis años, de una manera relativamente ordenada. No es correcto, por tanto, calificar al sistema mexicano como *dictadum perfecta*.

Finalmente, tenemos los sistemas pluralistas, que son los propiamente democráticos. En ellos, no solo existe una pluralidad de partidos que participan en las elecciones sino que cualquiera de ellos puede conseguir el triunfo. En estos sistemas, las elecciones son competitivas —como requería el economista austriaco Joseph Schumpeter para distinguir a una auténtica democracia.

Ahora bien, aunque todos los sistemas pluralistas son verdaderamente democráticos, ocurre que no todos son igualmente funcionales. Innumerables ejemplos demuestran que los sistemas bipartidistas son más estables que los multipartidistas. De hecho, no hay nada que afecte más la estabilidad democrática que la configuración del sistema de partidos.

La estabilidad democrática no depende solo de la estructura del sistema de partidos. La ubicación geográfica (encontrarse en un vecindario difícil) y la cultura política (las malas costumbres) también afectan las perspectivas de estabilidad democrática. Sin embargo, el elemento más importante es la estructura del sistema de partidos.

La elección de un sistema de gobierno, por ejemplo, no afecta tanto la estabilidad democrática. Los países parlamentaristas bipartidistas (Inglaterra) son más estables que los parlamentaristas multipartidistas (Italia); los países presidencialistas bipartidistas (los Estados Unidos, Colombia o Chile) son más estables que los presidencialistas multipartidistas (Brasil, Ecuador o Perú).

Los únicos países en los que el multipartidismo no compromete la estabilidad democrática son los muy pequeños, como los Países Bajos, Suiza o Israel. En los países grandes en territorio y población, los mecanismos de control político son, naturalmente, más débiles. Por tanto, su estructura política fundamental debe ser más sencilla, para poder sostenerse en el tiempo.

En los países grandes, resulta esencial tener un Congreso bipartidista. Esto brinda no sólo un equilibrio de fuerzas políticas, en la que una predomina pero no aplasta a la otra, sino que también facilita el tomar decisiones. La tarea de gobernar consiste en tomar decisiones. El diálogo y la concertación no es un fin en sí mismo: son instrumentos para tomar mejores decisiones políticas.

En una democracia bien estructurada, el diálogo se hace constructivo y edificante gracias a que los interlocutores son dos: el líder de la mayoría y el de la minoría. Las perspectivas de tener un diálogo fructífero, que produzca decisiones y no frustración, son limitadas en un escenario en el que, por ejemplo, no sólo la mayoría es relativa sino en el que no existe una sino diez minorías distintas.

IV. ¿CÓMO CONSEGUIRLO?

Muchas circunstancias actúan hoy en favor de la consolidación de la democracia peruana. El recuerdo fresco del prolongado régimen autoritario reciente—concluido de la manera más bochornosa que cabía imaginar, mostrando en televisión nacional e internacional la podredumbre a la que había llegado— es, indudablemente, el primero de ellos.

Esto ha llevado ya a grandes avances. Personas que apoyaron al régimen autoritario de los 1970s y cuestionaron la democracia de los 1980s, por ejemplo, se han convertido hoy en abanderados de esa institucionalidad a la que anteaer calificaban de burguesa. Bienvenidos sean, si de verdad lo que repudian de los 1990s es el autoritarismo y no las políticas favorables al mercado de entonces.

También juega a favor de la afirmación democrática peruana el asombroso avance de las tecnologías de la comunicación ocurrido en los últimos diez años. Gracias a la televisión por cable y el internet estamos todos infinitamente mejor informados y comunicados que antes; por tanto, gracias a ellos se tiene un mejor control social del proceso político.

Sin embargo, ni el recuerdo fresco del régimen autoritario de los 1990s ni el avance de los medios de comunicación podrán asegurarle al Perú la estabilidad democrática, si no avanza en la consolidación de un sistema de partidos. Debe tenerse claro, pues, que la afirmación de la democracia peruana requiere tener partidos grandes y estructurados.

Los medios de comunicación son importantes, pero no tanto. Ellos brindan insumos para que se puedan tomar decisiones políticas—mucho más, en realidad, que los grupos de presión. Sin embargo, los medios de comunicación no son

instituciones políticas en sentido estricto; son estructuras políticas, como ya lo distinguió la literatura estructural-funcionalista de mediados del siglo pasado.

Entonces, la gran pregunta es cómo puede el Perú alcanzar la formación de partidos grandes y horizontales. Los peruanos debemos tener claro que no estamos condenados a sufrir dictaduras, pero tampoco a sufrir el multipartidismo. Siguiendo el ejemplo de otras sociedades, los peruanos podemos construir una democracia funcional y estable.

También importa tener claro que la cantidad de partidos no disminuirá por el solo paso del tiempo. Según un estudio del politólogo norteamericano Michael Coppedge, en los Congresos de los ocho países más importantes de Latinoamérica se han tenido alrededor de 1,200 partidos políticos distintos a lo largo del siglo XX, no pudiendo identificarse una clara tendencia a su disminución.

Tampoco sería correcto proceder como sugería un querido tío abuelo mío, el Dr. Manuel J. Bustamante de la Fuente, congresista en más de una oportunidad por el Departamento de Arequipa, quien decía que todos los peruanos debíamos registrarnos de manera obligatoria en un Partido de Derecha, en un Partido de Centro o en un Partido de Izquierda, para entendernos más fácilmente.

La reforma política de la que hablamos no puede hacerse de manera brusca. Para que sea eficaz, debe hacerse a través del establecimiento de una estructura de incentivos que haga que los políticos, buscando su propio interés, se aglutinen en grandes fuerzas políticas horizontales. Deben establecerse incentivos, pues, para que los políticos prefieran ser colas de león a cabezas de ratón.

Ya que uno de los elementos que definen a los políticos es el querer ser elegidos, queda claro que la configuración del sistema de partidos depende, principalmente, de las reglas que integran el sistema electoral —es decir, los mecanismos a través de los cuales los votos se convierten en asientos en el Congreso. La más importante de estas reglas es la que determina la magnitud del distrito electoral en el que se elige a los congresistas.

En el Perú, tenemos ciento veinte congresistas que se eligen a través de veinticinco distritos electorales departamentales. La cantidad de congresistas que se elige en cada Departamento varía según su población. La magnitud promedio del distrito electoral (obtenida de la división del número de curules entre el número de distritos electorales) es de cinco.

Sin embargo, en el Departamento de Lima —que tiene al 30% de los electores del país— se eligen treinta y cinco congresistas, asignándose las curules a las listas que presentan los partidos en proporción a los votos obtenidos. No es de sorprender, entonces, que hayan tantos partidos en el Congreso: ocho de los once partidos obtuvieron sus curules en este inmenso distrito electoral de Lima.

Distinta sería la historia si los congresistas no se eligieran por listas sino individualmente —es decir, si para estos efectos dividiéramos al país en ciento veinte distritos electorales. Si la elección fuera así, al cabo de tres elecciones los electores caerían en la cuenta de que solo vale la pena votar por los candidatos de los partidos principales, puesto que los otros no podrían hacer nada en el Congreso.

Aun más, la elección individual de los congresistas permitiría que estos tengan una relación más fuerte con —un vínculo de representación más nítido respecto de—

sus bases electorales. En la actualidad, nadie sabe bien quién representa a quién; por tanto, el congresista que busca la re-elección no trata tanto de contentar a su base electoral como a quienes hacen las listas.

En los países en los que los congresistas son elegidos individualmente, estos piden la reelección enviando a sus bases electorales su récord de votación en el Congreso. Este sano procedimiento de rendición de cuentas resulta más costoso cuanto más grande es el distrito electoral en el que se elige al congresista —peor todavía cuando el mandato es muy largo.

Siguiendo el ejemplo de todas las democracias estables de los países grandes, el Perú debe reducir la magnitud de los distritos electorales en los que se elige a los congresistas. Inclusive, debe ir hacia la elección individual de estos, para que la reducción del número de partidos y el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas sea mayor.

El impacto de esta reforma política, por demás, ya ha sido acreditado en Latinoamérica por las experiencias recientes de México y Chile. Estos dos países, en la segunda mitad de los 1980s, introdujeron la elección de los congresistas en distritos pequeños: en México, un 60% de los diputados se eligen individualmente; en Chile, el 100% de los congresistas se eligen en distritos binominales.

Como sabemos, ambos países cuentan hoy con democracias ejemplares. En México, la reforma electoral de los 1980s hizo que la oposición al PRI se consolidara en torno al Partido Acción Nacional. Ello permitió el triunfo del Presidente Vicente Fox el año 2000 —el primer Presidente elegido que no proviene del PRI. México podría estar superando, pues, el sistema de partido dominante.

Igualmente notable es el caso de Chile. Allí, la Cámara de Diputados tiene el mismo número de asientos que nuestro Congreso. Sin embargo, sus ciento veinte miembros son elegidos en sesenta distritos binominales. Gracias a ello, ciento dieciséis asientos están ocupados por sólo dos agrupaciones: la Coalición Democracia Cristiana-Partido Socialista y la Alianza Renovación Nacional-UDI.

En Chile, las próximas elecciones presidenciales serán el 2005. El vencedor de estas elecciones será, seguramente, el candidato que presente la Coalición de centro-izquierda o la Alianza de centro-derecha. Será muy difícil que se alicie con la victoria el candidato de alguna fuerza política que no sea uno de estos dos grandes bloques partidarios, consolidados gracias a los distritos binominales.

Gracias a esta situación política, Chile ha disminuido su riesgo soberano. A pesar de no tener las políticas económicas más favorables al desarrollo de los mercados, sigue avanzando con firmeza en su proceso de desarrollo. Las políticas económicas estables en el tiempo no necesitan ser las óptimas para contribuir al despegue económico. Basta que sean aceptables.

V. CONCLUSIÓN

Los partidos son las instituciones políticas más importantes porque representan, como decía Luis Alberto Sánchez, las bisagras que existen entre la sociedad y el Estado. Sin partidos políticos, la sociedad civil no logra organizarse políticamente lo suficiente como para tener una democracia estable; en realidad, degenera fácilmente en la anarquía que invita al autoritarismo.

Al iniciar el siglo XXI, el Perú se encuentra en una etapa de grandes desafíos

históricos. Ninguno de ellos es más importante que el de avanzar en la afirmación de una democracia constitucional, a través del establecimiento de incentivos electorales para la consolidación de partidos políticos grandes y horizontales. No requerimos, pues, tanto democracia como democracia constitucional.

En momentos en que el debate constitucional peruano ha sido reabierto por el Congreso, cabe esperar que este no se pierda en temas secundarios, dudosamente constitucionales. El asunto que reclama ser reformado constitucionalmente es, precisamente, el sistema de elección del Congreso, a partir del cual el Perú podrá avanzar hacia una mejor estructuración de su sistema político.

Debamos aprender las lecciones que dicta nuestra propia historia y las de nuestros vecinos latinoamericanos. Tal como han anotado ya los analistas más agudos, la grave crisis económica de la Argentina, por ejemplo, tiene sus raíces en la inadecuada estructura de su sistema político, que la llevó a tener un gobierno débil acosado por un Congreso irresponsable, elegido en "listas sábanas".

Habiéndose iniciado el proceso de reforma constitucional, cabe invocar que este sea enfocado adecuadamente. Para no volver a las tristes experiencias del pasado, requerimos tener una sociedad civil que pueda controlar al gobierno y al Estado. El gobierno es indispensable para alcanzar el desarrollo; sin embargo, el gobierno que requerimos es el gobierno organizado y limitado.

Lo único que nos asegurará la existencia no sólo de gobierno sino sobre todo de gobierno limitado será la organización de la sociedad civil en partidos. Estos no nos caerán del cielo sino de la adecuada disposición de las reglas de juego político del país. Los peruanos somos dueños de nuestro destino; parafraseando al poeta, "merezcamos nuestros sueños".

Muchas gracias.