

# Fragmentación legislativa

- JOSÉ LUIS SARDÓN -

*Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)*

**E**l índice de fragmentación legislativa de un país refleja las probabilidades de que dos muestras aleatorias de la cámara legislativa baja o única pertenezcan a diferentes partidos. Este indicador estadístico es utilizado en las ciencias sociales para evaluar la funcionalidad de un sistema político. Hace unos años, por ejemplo, en un trabajo econométrico que comprendió datos de panel de 150 países en 20 años, encontré que, cuanto más se aleja la fragmentación legislativa de 0,5 (es decir, del bipartidismo perfecto), tanto menos probable resulta que ocurra la afirmación de la libertad económica en el tiempo.

El concepto de fragmentación legislativa es heredero del concepto de partidos efectivos, acuñado en 1979 por Markku Laakso y Rein Taagepera. Estos sugirieron que no se debe contar todos los partidos inscritos sino solo los que ocupan asientos en el Congreso, ajustándolos a su participación en ellos. Si, por ejemplo, un país tiene 20 partidos inscritos, pero solo dos ocupan asientos en el Congreso, y uno tiene el 80% de estos, debe decirse que allí hay 1,2 partidos efectivos. Ambos conceptos—fragmentación legislativa y partidos efectivos—concentran su atención en lo que ocurre en el Congreso.

Ninguno de estos dos conceptos, sin embargo, captura toda la complejidad de la realidad política específica de cada uno de los países del mundo. En la actualidad, las dos bases de datos principales con observaciones de fragmentación legislativa son el DPI de Philip Keefer del Banco Mundial y el Polcon de Witold Henisz de la Universidad de Pensilvania. Ambas estiman este índice considerando solo la realidad que emerge de las elecciones, sin tomar en cuenta las posteriores coaliciones parlamentarias, ni



las alteraciones que estas experimentan a lo largo de las sucesivas legislaturas.

Ahora en el Perú existen 16 partidos inscritos ante el Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, en las elecciones generales del 2011 solo seis consiguieron asientos en el Congreso. En el

2012, el número de bancadas parlamentarias aumentó a siete y, hace pocos días, al empezar el tercer año, aumentó a ocho, debido al surgimiento de Unión Regional. La fragmentación legislativa es muy elevada no solo por el número de partidos en el Congreso, sino también por la distribución de los asientos congresales: la más grande, Gana Perú, tiene apenas un tercio de estos.

Ciertamente, en una democracia, los partidos expresan el pluralismo ideológico y social. En este sentido, no es solo bueno sino indispensable que los asientos en el Congreso estén distribuidos entre distintos partidos y no concentrados en uno solo, como ocurre en los regímenes totalitarios de Cuba y Corea del Norte, o incluso en los regímenes autoritarios del Este Asiático. No obstante, debe también considerarse que el pluralismo político, reflejado en la fragmentación legislativa, complica la toma de decisiones y de acuerdos por parte del Congreso.

En la mayoría de democracias estables del mundo los asientos congresales están distribuidos solo entre dos partidos. Las únicas democracias estables con fragmentación legislativa elevada son las de los países del norte de Europa—Bélgica, Holanda y los países escandinavos—; sin embargo, ellos cuentan con otras variables que favorecen su estabilidad política. Son países pequeños, densamente poblados, de clima frío, con poblaciones muy educadas, regímenes parlamentarios y monarquías constitucionales. Son, prácticamente, otro mundo.