

## La alternancia desde el pluralismo democrático

Jean-Paul Vargas

Dirección de Integración

Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana

[jvargas@sica.int](mailto:jvargas@sica.int)

Fecha de recibido: 04 de julio de 2016 / Fecha de aprobación: 30 de julio de 2016

### Resumen

En las democracias contemporáneas, la conquista del poder y la lucha por la sobrevivencia tiende a ser cada vez más intensa y volátil; producto en gran medida, por la capacidad y juicio de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. Por tanto, nos enfrentamos, a una intensidad en la teatralización del poder en un contexto en el cual la ciudadanía es cada vez más crítica pero individualista. Una ciudadanía cada vez más exigente sobre la capacidad y gestión de los tomadores de decisiones, pero ausente en su vinculación con los asuntos públicos. El presente artículo contribuye a la generación de reflexión teórica sobre la alternancia política como expresión del pluralismo desde la teoría de la democracia, así como las condiciones objetivas que facilitan su desarrollo, fenómeno que raramente ha sido estudiado desde las ciencias políticas.

### Palabras Clave

Democracia / división de poderes / pluralismo / alternancia / partidos políticos

### Abstract

In contemporary democracies, the conquest of power and the struggle for survival it tends to be increasingly intense and volatile; Product largely by s ability and judgment of Citizenship on public affairs. Therefore, we face an intensity in the dramatization of power in a context in which it is Citizenship is increasingly critical but individualist. Citizenship increasingly demanding on capacity and management decision maker, but absent in their relationship with the Public Affairs. The present article contributes to the generation of theoretical reflection on alternating Policy as an expression of pluralism since the theory of democracy, as well as objective conditions that facilitate its development, rarely phenomenon that has been studied from the Political Science.

### Keywords

Democracy / division of powers / pluralism / alternation / Political Parties

## Tabla de Contenido

**1. Introducción. 2. La Alternancia En El Debate Democrático Contemporáneo. 3. Condiciones Objetivas Para La Alternancia En Las Democracias Contemporáneas. 3.1 El principio de división de poderes: primera condición objetiva de la alternancia, 3.2 Del principio de división de poderes al pluralismo de partidos: segunda condición objetiva de la alternancia. 4. PROVOCACIONES FINALES. 4.1 El cambio político como vía de renovación democrática, 4.2 De la alternancia a los problemas de la representación política. Referencias Bibliográficas.**

### I. Introducción

El artículo que el lector tiene en sus manos tiene como objetivo, ofrecer una mayor precisión conceptual al significado de un fenómeno político que ha sido raramente estudiado desde la teoría democrática en general: *la alternancia política desde el pluralismo democrático*. El estudio contribuye a dilucidar sobre dos interrogantes en específico *¿Qué es y qué implica la alternancia política desde el pluralismo democrático? ¿Constituye el cambio político una vía de renovación democrática?*

La búsqueda del cambio es un elemento transversal en cualquier proceso democrático electoral. En él, los actores, para asegurar su triunfo electoral, aplican las reglas de máxima o mínima diferencia, -según su comprensión sobre las preferencias percibidas del electorado-, en aquellos temas estratégicos de la agenda pública; de esta forma, se predica un cambio o continuismo, con miras a obtener o mantener el control del poder.

Pretender explicar la política es un ejercicio soberbio y posiblemente fatuo. La realidad política es infinitamente más compleja que cualquier modelo analítico, porque constituye el espacio de interacción entre numerosas fuerzas y pasiones, sujetos a influencias de distintos órdenes, difíciles de identificar, pero siempre relacionados dentro de la dinámica intangible de la lucha por el poder, su ejercicio y su control.

La política es, en su esencia más sencilla, una suma de comportamientos individuales y colectivos superpuestos, contradictorios y siempre cambiantes, racionales e irracionales, en una permanente interacción que conlleva a resultados imprevisibles. Es, en otras palabras, la historia de la gente y de su relación con el poder, o en mejores palabras: el ejercicio del poder sobre ellos.

Meditar sobre las dinámicas de alternancia como expresión del pluralismo partidario en el marco de las relaciones entre el Gobierno y la oposición es el corazón de la política. Constituye un intento para deshilar, la compleja ecuación del proceso interminable y siempre sorprendente de la toma de decisiones. Su estudio, desde el pluralismo democrático, permite echar un poco de luz sobre las motivaciones de los actores, y avanzar hacia un entendimiento algo más profuso de las lógicas subyacentes, que definen los comportamientos dados en las arenas volátiles del ejercicio del Gobierno y de la oposición<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> “El tema de la oposición parlamentaria ha sido habitualmente descuidado por los constitucionalistas, siguiendo el destino de numerosos temas fronterizos entre la política y el derecho” (Vergottini 1979, p. 5)

La democracia contemporánea es un observatorio idóneo para entender los comportamientos humanos en su forma más pura y tosca, siendo la palestra donde se revelan todas las expresiones que caracterizan al *zoon politikon* –*animal político*-. La democracia, como espacio de interacción dado por el respeto a las reglas de juego y sus instituciones, se destaca por ser un proceso constante de acomodación y de reorganización de alianzas y coaliciones políticas, sean estas permanentes o pasajeras; cuyas lealtades cambiantes, obedecen a imperativos complejos y mezclados, siempre orientados hacia la obtención o ejercicio del poder. Ejercicio que ante la emergencia de nuevos actores puede sucumbir a la tentación de abrir discusiones sobre la vigencia parcial o total del mismo diseño constitucional<sup>72</sup>.

La necesidad del cambio político como vía de renovación democrática se enfatiza con mayor medida en momentos de coyuntura marcados por crisis económicas y sociales, albergando así la esperanza de un sector de la ciudadanía, que con la emergencia de una nueva clase política será posible un mejor futuro para los sectores sociales más vulnerables. Esperanzas que muchas ocasiones toman fuerza ante el surgimiento de casos de mala gestión administrativa del Estado.

El discurso social sobre la necesidad del cambio, cuando se da en el marco del régimen político, se expresa en la promesa de la alternancia política; es decir, en la renovación de actores o políticas, a efectos de incidir de esa forma en el modelo de desarrollo del país. Sin embargo, cada vez más, es frecuente un discurso que llama a la alternancia desde una crítica abierta y directa al sistema y sus instituciones. Por esta razón, se debe establecer una fuerte diferenciación entre el llamado a la alternancia en tiempos pre-electorales versus los momentos post-electorales.

La búsqueda de la alternancia en tiempos de campaña electoral tiene como finalidad persuadir a la ciudadanía sobre la respuesta a los principales problemas que agobian a la sociedad y que se sintetizan en una nueva forma de gestión pública: *el llamado al cambio*. Discurso, aún con las posibles convergencias parciales o totales con las demás fuerzas políticas, cuyo objetivo es establecer un marco emocional que determina lo “nuevo” y lo “viejo”, entre “lo bueno” y “lo malo”, siempre con la intencionalidad de incidir en el comportamiento del electorado para asegurar la renovación de los actores.

La alternancia en el ejercicio del poder –en tiempos post-electorales – puede ser producto de una promesa de campaña, como una presión del contexto político, que exige transformar o mantener –continuidad- determinadas políticas públicas, o bien, patrones y prácticas de interlocución.

La alternancia es una condición importante, más no existencial de las democracias contemporáneas; su lógica, funcionamiento y efectos, varía sustancialmente entre un sistema presidencial o parlamentario, aunque la necesidad de comprender este fenómeno tiende a ser cada vez más necesario en las democracias, sin importar su sistema político. En las democracias contemporáneas la alternancia es un reflejo directo del pluralismo y el auto-sometimiento de sus actores a las reglas de juego; caso contrario estaríamos ante procesos clásicos de revolución.

El pluralismo *per se* no es el rasgo distintivo de las democracias contemporáneas. La esencia del espíritu democrático radica en la existencia de condiciones objetivas reales que posibilitan la libertad e igualdad, para que en una sociedad determinada pueda emanar el pluralismo

---

<sup>72</sup> En concordancia con esta idea Villacañas (2015) señala que los fenómenos populistas siempre requieren de crisis orgánicas. Una vez llegados al poder la agenda de demandas insatisfechas y de reivindicaciones contra la clase política, pierden sentido, y, por ende, requieren ahora transformarse en una agenda de reformas institucionales que en muchas ocasiones asumen como norte la misma ingeniería constitucional.

democrático y a partir de ahí se construyan procesos de alternancia política<sup>73</sup>. De ahí la importancia del análisis del pluralismo razonable “(...) si todos compartiéramos la misma noción de la justicia y de los derechos, no tendría desde luego demasiado sentido preocuparse por la legitimidad de los procedimientos para la toma de decisiones colectivas” (Rodríguez 2011, p. 41).

Según Valbruzzi (2011, pg. 10), la alternancia en la política debe ser entendida como un proceso de sustitución entre dos gobiernos sucesivos, totalmente diferentes en la composición uno del otro. Por naturaleza, la alternancia es el polo extremo en el continuo referido entre cambio de gobierno y la no-alternación, que encierra todos los demás cambios posibles -incluyendo la ausencia de cambio- a la exclusión total de ello.

Por tanto, una definición estricta según Valbruzzi (2011) la alternancia es una sustitución completa del partido de gobierno por otro partido que no estaba en el gobierno en el período inmediatamente anterior. Esta definición se distingue de cualquier otro tipo de cambio en el gobierno, ya que el mecanismo es exclusivamente partidario -castigado o recompensado por una alternancia o no-alternancia, respectivamente- y la contigüidad de períodos.

Se opta como premisa de partida que las instituciones políticas no son entes que operan al vacío; por ende, los procesos de construcción y reconstrucción histórica marcan la pauta en la forma en que operan las instituciones y sus actores, igualmente las dinámicas sociales de momentos coyunturales determinados señalan las posiciones, intereses y relaciones entre los actores políticos, como entre estos y la sociedad.

El objeto de este artículo es hacer un abordaje general de la alternancia política como expresión del pluralismo desde la teoría de la democracia, para lo cual se introduce brevemente la comprensión de la alternancia en el debate democrático contemporáneo (ii), dando paso a la reflexión que vincula el principio de separación de poderes y la alternancia política (iii). Reflexiones que en su conjunto contribuyen a identificar algunas líneas futuras de investigación sobre el tema.

La relevancia científica del estudio de la alternancia es contribuir a superar muchas de las tendencias introducidas por las Ciencias Políticas (Valbruzzi, 2011), como la que se dedica a una exclusiva recolección de datos, pero con escasa formulación teórica.

La democracia es un proceso de aprendizaje continuo, para canalizar viejos y nuevos desafíos, propios de una era de cambios políticos entre los que destacan: una sociedad que aspira a mejores condiciones de participación ciudadana, una mayor transparencia en la dinámica política, menos obstruccionismo y cálculo político en la toma de decisiones vitales para el país, la creación de espacios efectivos de descentralización política y la adopción de una política económica certera y sensible a las realidades propias. Todo ello sin dejar de lado otras necesidades de corte económico, social, cultural e incluso de seguridad ciudadana.

Entonces, la democracia, como expresión de vida política, requiere una capacidad institucional de adaptación a los constantes desafíos del entorno internacional, nacional y local, así como a

---

<sup>73</sup> Ferrara (2014) señala que es propio de la democracia contemporánea tender a la innovación y no al mantenimiento de la tradición, innovación que siempre se debe de hacer resguardando los procedimientos constitucionales y los derechos de las minorías. “Ninguna democracia puede sobrevivir largo tiempo si grupos de ciudadanos tratan de imponer “toda la verdad como ellos la ven” a todo el cuerpo político mediante la fuerza de la ley, si tratan de moldear las instituciones de acuerdo con su concepción comprensiva discutible del bien o si se niegan a dar prioridad a los valores políticos por encima de su propia visión del bien” (Ferrara, 2014, p. 127).

una necesidad imperante de que los gobernantes se abran a la comprensión de las percepciones, sentimientos, deseos, sueños, aspiraciones y opiniones de la ciudadanía<sup>74</sup>.

Realidades que en lo grupal se refugian en un imaginario colectivo tan diverso y variado como lo es la sociedad civil, pero que bajo su manto se albergan también la desafección, la apatía, la satanización hacia los partidos políticos y sus interlocutores, el descrédito de las instituciones gubernamentales, el deseo por un mejor progreso, libertad y seguridad ciudadana, entre muchas otras expresiones colectivas.

La construcción democrática depende entonces de la adopción de responsabilidades por parte de la clase política como de la clase social. La responsabilidad recae en primer lugar en los interlocutores políticos y luego en la sociedad civil<sup>75</sup>. Al respecto no se puede obviar que son los primeros quienes asumen las decisiones vitales para el país, muchas de las cuales se expresan en la dinámica de conflicto entre Gobierno-oposición por hacer valer sus potestades constitucionales, relación que puede o no, ir en detrimento de la promoción de adecuados canales de control político y entendimiento en las diversas fases de las políticas públicas.

En otras palabras, el encuentro entre la democracia representativa y participativa desde la óptica del sistema político presidencialista, trata de un punto de convergencia matizado por las relaciones formales e informales entre los interlocutores políticos y sociales, que regidos por la institucionalidad democrática concebida en el marco del Estado de Derecho, facilitan un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego –formales o informales–; aspectos que en su conjunto determinan no sólo las prácticas de interacción entre el gobierno-oposición, sino que además tienden a ser parámetros en la conducción de las relaciones conflictivas gestadas por ambas esferas.

Por tanto, la consecuencia -casi ineludible de la exigencia de capacidad de adaptación al entorno por las democracias contemporáneas pluralistas- es la alternancia en el gobierno.

<sup>74</sup> Robert Dahl (1999, pp. 47-48) indica que existe un amplio conjunto de ideas y definiciones sobre la democracia. No obstante, se ha de partir de al menos cinco criterios que ayudan a su entendimiento: *participación efectiva*: antes de que se adopte una política por la asociación todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo debe ser la política sean conocidos por los otros miembros; *igualdad de voto*: cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales; *comprensión ilustrada*: dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; *control de la agenda*: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados en la agenda (de esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca, las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si estos así lo deciden); *inclusión de los adultos*: todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores. Sin embargo, Dahl (1999, p. 52) reitera que ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de estos criterios en un proceso democrático. A pesar de ello, estos criterios aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático.

<sup>75</sup> Si bien la regeneración democrática exige un principio de corresponsabilidad, lo cierto es que las clases gobernantes, como las que se auto-denominan las depositarias de la representación popular, adoptan sus decisiones siempre en un cálculo estratégico de equilibrios inducidos, de forma tal que los acuerdos siempre serán desde una visión de coyuntura, “ (...) esta situación tiende a comprometerse solo con políticas que tiendan a generar buenos resultados en las encuestas de opinión y no pueden permitirse el lujo de sufrir un desgaste pensando en una –en el fondo incierta– recuperación en el más lejano futuro” (Ferrara 2014, p. 36)

## II. La alternancia en el debate democrático contemporáneo

*¿Alternancia: desde cuál teoría democrática?* En las ciencias sociales, no hay mayor proliferación intelectual que el debate de *¿qué es?* y *¿qué implica la democracia?* Definiciones y aproximaciones habrán, como según sean los criterios de indagación por los que el investigador opte. A efectos de evitar caer en un debate infinito, que lleve a la dispersión de ideas, como a una mayor polisemia del concepto, se opta para esta reflexión por una definición mínima, identificada en Bobbio (2010, p. 18) “(...) se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación de los interesados”.

La esencia de la democracia en los regímenes contemporáneos es la capacidad del único sistema de gobierno formal (Bovero 2002), como un proceso de control de la ciudadanía sobre sus líderes (Dahl 2013), para la toma de decisiones colectivas del pueblo<sup>76</sup>.

Esta reflexión nos lleva hacia dos grandes caminos en los cuales convergen la mayoría de los análisis que se han escrito sobre la democracia: *i)* las libertades y *ii)* la igualdad, cuya combinación transita en la necesidad de asegurar un crecimiento económico con un mayor bienestar social, dimensiones que parecen no ser siempre compatibles entre sí.

La esencia de las libertades democráticas, siguiendo a Bobbio (1999), se identifican como: *a)* la libertad personal, que consiste en el derecho a no ser arrestados arbitrariamente, considerada como la libertad de tránsito, *b)* la libertad de opinión y de imprenta, que permite el manifestar y difundir las ideas y posiciones, asegurando así la potestad de disentir y de ejercer la crítica pública –libertad de expresión-, *c)* la libertad de reunión y *d)* la libertad de asociación, asegurando de forma sistémica las bases del pluralismo democrático.

El concepto de la igualdad genera múltiples inquietudes en la teoría democrática; mientras la libertad es un concepto en torno a la capacidad y potestad del individuo, la igualdad es un concepto de su relación con otros: *¿igual entre quienes? ¿quiénes son iguales? y ¿en qué cosas son iguales?* Su principal problema es que no tiene una unidad de medida, sino que, depende de la carga ideológica basada en una perspectiva de pertenencia y nexo de relevancia de una situación concreta, en la cual se plantea un problema práctico de trato igual o desigual para dos o más sujetos (Bovero 2002).

La sumatoria de las libertades y de la igualdad aseguran en la democracia moderna en una primera dimensión en la que todos los sujetos sean capaces no solo de entender las decisiones políticas, sino además se les otorga la posibilidad de emitir y canalizar sus disconformidades, por ello se acentúa como un rasgo propio de la democracia moderna: *ser un mecanismo de reglas de juego para la canalización de la conflictividad social.*

Como una segunda dimensión, es importante señalar que la libertad y la igualdad son las bases para el principio de accesibilidad formal para todas las personas a optar por cargos de elección democrática y asumir la dirección del Estado; surgiendo así el pluralismo político. Para Dahl (1971) la alternancia es viable únicamente en aquellos regímenes donde es posible expresar libremente ideas contrarias y organizarse para su consecución (la democracia como capacidad de disenso).

Dado que existe un amplio conjunto de ideas y definiciones sobre la democracia, Robert Dahl (1999, pp. 47-48) se inclina por el uso del concepto de “*poliarquía*”, al que define como el

---

<sup>76</sup> ¿Quién es el pueblo? Y cuándo y cómo se construye la decisión colectiva

gobierno de muchos en oposición al concepto de oligarquía. Los cinco criterios que ayudan al entendimiento de la *poliarquía* son:

- i. *participación efectiva*: antes de que se adopte una política por la asociación todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo debe ser la política sean conocidos por los otros miembros;
- ii. *igualdad de voto*: cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales;
- iii. *comprensión ilustrada*: dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles;
- iv. *control de la agenda*: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados en la agenda (de esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca, las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si estos así lo deciden);
- v. *inclusión de los adultos*: todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores.

Dahl (1999, p. 52) reitera que ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de estos criterios en un proceso democrático. A pesar de ello, los criterios formulados aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático.

La “*poliarquía*” introduce la reflexión de dos nociones generales y básicas del sistema democrático: a) el papel protagónico del pluralismo y b) la capacidad de canalizar los conflictos y demandas sociales (democracia de resultados).

Para Bobbio (2010), la *poliarquía* representa un sistema en el cual las demandas de la sociedad hacia el Estado emergen con facilidad y cada vez más la capacidad y calidad de respuesta del Estado a dichas demandas se encuentra limitada. “*El modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nosotros es de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (voluntad general de Rousseau), sino muchos, y merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica (o en términos más fuertes pero no por ellos menos apropiados, policrática). El modelo del Estado democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el modelo de una sociedad monista. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista*” (Bobbio 2010, p. 30).

Por tanto, un valor supremo y estructural de la democracia moderna es la capacidad de generar mecanismos institucionalizados para ejercer controles mutuos en el sistema de gobierno en sociedades pluralistas (Sartori<sup>77</sup> 1995) (Schumpeter 2012) (Friedrich 1941). Después de todo, la democracia como método, no solo emana del pluralismo; sino además exige respeto para las instituciones, “(...) porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método” (Bobbio 2010, p. 18).

<sup>77</sup> El mecanismo que genera una *poliarquía* abierta cuya competencia en el mercado electoral atribuye poder al pueblo, y específicamente impone una receptividad de los elegidos respecto de sus electores (Sartori, 1995).

Ferrara (2014, p. 41) introduce la interrogante sobre ¿el por qué hay que aceptar el pluralismo? Al respecto reflexiona que el pluralismo constituye una expresión sobre el funcionamiento de los principios, facultades, capacidades y mecanismos de la igualdad. La existencia y funcionamiento pleno de las condiciones objetivas que en su acción sistémica facultan el ejercicio de la igualdad, permiten entonces la aceptación del pluralismo en sus diversas expresiones – culturales, sociales, políticas, etc. –.

Entonces, el pluralismo y el respeto por las reglas de juego – y las instituciones desde las cuales operan dichas reglas–, son los elementos fundamentales para considerar la construcción de la democracia contemporánea; aspectos que han facultado la evolución gravitacional del poder, al pasar de un comportamiento centrípeta a una dinámica centrífuga, en una gravitación dinámica y volátil del poder. Construcción democrática asimétrica, en la cual los procesos de democratización del Estado, no han ido de la mano con aquellos, aún pendientes, en la sociedad, emergiendo así nuevas reivindicaciones que de-construyen y re-construyen las instituciones políticas, producto de las fallas y vacíos de las agendas pendientes de la sociedad.

De ahí, la utilidad en la definición ofrecida por Karl Popper (1973, p. 179), en la cual alega como diferencia primordial entre un gobierno democrático de uno no-democrático, la capacidad del primero para generar un cambio de los gobernantes por parte de la ciudadanía, sin recurrir al ejercicio de la violencia y el derramamiento de la sangre. La coexistencia del pluralismo en la democracia, como concepto y realidad dinámica, pone a prueba constante, la capacidad de las reglas de juego, las instituciones y los interlocutores políticos, para asegurar la convivencia por las vías del diálogo y el respeto del Estado de Derecho.

Si la alternancia (y la alternativa) constituye la expresión de la posibilidad real y material del pluralismo en el sistema democrático; entonces, su existencia o probabilidad de ser, representa un permanente recuerdo a las élites gobernantes que la soberanía reside en la población y con ello se entroniza la temporalidad del ejercicio del poder, como la capacidad de control social e institucional sobre el mismo. Afirmación que obliga a recordar la diferencia entre pluralismo y democracia<sup>78</sup>.

Por tanto, la consecuencia necesaria es el sistema de controles del poder y garantías institucionales, aspectos medulares para asegurar la alternancia, y, en consecuencia, una democracia real.

Bobbio (2010, p. 69) es enfático al indicar que la principal característica de la democracia moderna es ser pluralista, justificado en gran medida por la complejidad de intereses que inciden en los asuntos públicos a partir del proceso de expansión del ejercicio del sufragio y las formas políticas, sociales y económicas en las que los grupos incursionan en la vida política. Agrega, el autor, que tanto la teoría pluralista como la democrática tienen en común el ser dos propuestas diferentes, pero no necesariamente incompatibles, contra el poder excesivo<sup>79</sup>.

Entonces, el pluralismo democrático constituye la existencia de una diversidad de grupos que son tanto independientes como no inclusivos (Sartori, 1995), los cuales se caracterizan porque:

<sup>78</sup> *“Digo alternancia y no alternativa, porque la alternancia es parte de las reglas en el proceso de realización del juego democrático, en donde cada una de las partes tiene la libertad de seguir su propia conveniencia, mientras que la alternativa se puede entender (y es ciertamente intensa por algunos) como la capacidad de provocar también un cambio sobre las reglas mismas del juego”*<sup>78</sup> (Bobbio 2006, p. 123).

<sup>79</sup> *“La teoría democrática toma en consideración el poder autocrático, es decir, el poder que parte desde arriba, y considera que la solución a este tipo de poder no pueda ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista toma en consideración el poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, y considera que el remedio a este tipo de poder es el poder distribuido”* (Bobbio 2010, p. 69)

- El disenso es lo característico – no el conflicto – mientras que el consenso se debe construir a través de un proceso constante de ajustar personas que disienten y buscan persuadirse mutuamente.
- La toma de decisiones se realiza por medio de la regla mayoritaria limitada, es decir, con respecto de los derechos de la minoría. Para la democracia es importante preservar a las minorías, para que la mayoría tenga oportunidad de cambiar, incluso de equivocarse y rectificar.
- Existe la separación de las esferas religiosa, política y de riqueza para que los políticos estén dispuestos a seguir las reglas de un sistema competitivo de partidos.
- Hay grupos voluntarios y no exclusivos.

El pluralismo denota la existencia de más de un partido, pero su connotación es que estos son el producto de la diversidad de preferencias e ideologías de la sociedad. Su evolución se debe a la existencia de: *i)* gobierno responsable, *ii)* elecciones libres y democráticas, *iii)* el establecimiento de partidos como un subsistema (Sartori, 2005), y *iv)* la emergencia de nuevos actores en las arenas políticas, sea por las luchas reivindicadoras como por la participación de nuevas generaciones.

El funcionamiento complejo de las democracias contemporáneas implica para el ejercicio de la alternancia, no solo la existencia de partidos políticos y las condiciones anteriormente enumeradas por Sartori (1995), sino además que estos posean vocación de ejercicio de gobierno, es decir, la pretensión de convertirse en una opción real y posible para el control y conducción del Estado.

Analizar la alternancia desde el pluralismo democrático, es comprender el desarrollo institucional del cómo se mueve el poder político entre dos objetivos contradictorios, pero igualmente necesarios: *(a)* el control sobre el gobierno y *(b)* la coordinación del gobierno (Vile, 2007).

Entonces, la existencia de una o varias oposiciones políticas –sean parlamentarias o extra-parlamentarias– no implican una condición determinante para la alternancia, si estas no cuentan con las condiciones objetivas para realizar el control sobre el gobierno y una coordinación con este. Muchas o pocas expresiones del ejercicio de la oposición solamente reflejan el carácter pluralista de la democracia. Por tanto, el pluralismo democrático no es suficiente para el surgimiento de la alternancia, se requiere incorporar a la discusión un factor de análisis mayor: *la calidad de la oposición en el ejercicio de las reglas democráticas.*

La calidad de la oposición implica en una primera instancia la efectividad de la oposición como expresión de alternativa potencial y real al ejercicio del gobierno, y en un segundo nivel que la oposición sea consistente de su papel y significado en el sistema democrático (Bobbio 2006, p. 125).

Analizar y entender el ejercicio de la oposición política desde el análisis de la alternancia democrática es poner el acento en la calidad de su trabajo y su incidencia en la credibilidad del sistema de partidos, sistema electoral y sistema de gobierno. Entender si la oposición cuenta o no con vocación de gobierno implica escudriñar sus capacidades de interlocución con la sociedad y su capacidad de representación y representatividad; es, en síntesis, identificar las posibilidades de innovación política-institucional en una sociedad determinada.

Pasquino (1997a) señala de forma complementaria, el concepto “*demasiada poca oposición*”, el cual implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico, propiamente de las fuerzas de oposición, y sus mecanismos de relacionamiento con la oposición extra-parlamentaria.

Superar el concepto “*demasiada poca oposición*” significa además de la calidad sobre la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del gobierno, la responsabilidad de la oposición en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas –sin caer en las tentaciones del revanchismo político propio de la toma de decisiones o no sobre las políticas de gobierno–.

Desde esta posición, se pretende analizar la capacidad de déficit de “*indirizzo*”, es decir, la dirección e impulso político de la oposición como expresión de su vocación de gobierno.

Según Pasquino (1997a), el problema en las democracias contemporáneas es que hay probablemente poca oposición. Agrega que “*(...) la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aun cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica*”. (Pasquino 1997a, p. 218)

Para entender esta afirmación, se requiere contextualizar desde tres criterios presentados por el autor y uno adicional que se extrae de forma subyacente de su lectura: (a) cantidad de la oposición; (b) realineamientos de la oposición en el sistema político; (c) inadecuados instrumentos institucionales a disposición de la oposición; y (d) el fraccionamiento mismo de la oposición.

El primer argumento puede significar una simple descripción cuantitativa de las fuerzas de oposición. Bajo este señalamiento, se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición.

El segundo argumento, realineamientos de la oposición, tiende a derivarse en gran parte del anterior, pero se hace la salvedad que si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en condiciones de coagular una mayoría. (Pasquino 1997a, p. 201)

El tercer argumento se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos, desde esta perspectiva, la ingeniería del sistema –por ejemplo, el reglamento legislativo– tiende a encerrar a la oposición parlamentaria en copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento. Después de todo, uno de los principales desafíos democráticos es la dificultad para articular controles eficaces sobre la gestión política y administrativa del Estado.

Por lo tanto, argumenta Pasquino (1997a, p. 202) “*(...) la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para “dramatizar” su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad*”.

El cuarto argumento, el fraccionamiento de la oposición, hace hincapié en el surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición –de llegar a coaliciones mínimas, capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes para el gobierno–, se han minimizado; creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes para el gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad.

En *síntesis*, el proceso de democratización del Estado, entendido como la ampliación del sufragio, ha contribuido a la emergencia de los partidos políticos como ejes dinamizadores de la política. A mayor democratización del Estado – sus reglas de juego e instituciones – se ha facilitado la emergencia de actores, con lo cual la característica esencial de la democracia contemporánea es un pluralismo con agendas contradictorias que bajo las reglas de juego requiere encontrar consensos mínimos (i)<sup>80</sup>.

Este pluralismo ha contribuido a expresar la compleja estructuración de las sociedades en las cuales existe una fuerte tensión por mejorar la libertad e igualdad (ii). Las visiones ideológicas en cuanto a la mejor forma en que ha de ser conducido el Estado y atendido sus desafíos como sus relaciones con la sociedad han permitido un amplio menú de ofertas políticas, quienes compiten por el acceso y ejercicio del poder (iii).

Desde una formulación teórica-ideal, a mayor pluralismo en la sociedad con condiciones reales objetivas, mayor distribución del poder, proceso que contribuye a pasar de la democratización del Estado, a la democratización de la sociedad (iv). El pluralismo democrático constituye la convergencia de múltiples actores sociales y políticos que pretenden impregnar sus visiones colectivas e ideológicas a partir del manejo estratégico de las reglas de juego del sistema político.

La alternancia es la expresión del pluralismo democrático, como proceso de lucha por obtener y ejercer el poder; proceso caracterizado por un constante conflicto de intereses y valores que se encuentran profundamente entrelazados (Aubert 1969) (v).

El conflicto de intereses es producto de la escasez de recursos, lo cual impide la satisfacción de las partes y por ende la mutua competición que se expresa en la lucha por alcanzar las pretensiones propias. La capacidad de una parte en asegurar su triunfo sobre las otras, faculta a que sus posiciones e intereses –ahora investidos por la legitimidad de origen del sistema– se conviertan en un valor supremo de aplicación a la comunidad política. De esta forma, los intereses ideológicos que en su origen fueron particulares, ahora desde el control de las instituciones democráticas, se transforman y legitiman como el interés general; incentivando así el ejercicio del control por parte de la oposición, como el incremento de sus aspiraciones para alcanzar en un futuro inmediato, el ejercicio del gobierno y modificar o revertir la constitución del interés general.

Esta perspectiva parte que cuando las instituciones democráticas han de regular la situación originada por un conflicto de intereses, requiere posicionarse de forma tal, que privilegiarán un interés sobre otro – el de mayor proximidad ideológica –, y desde ese momento, el interés favorecido se convierte en un valor, institucionalizado en el marco normativo en detrimento de los valores que eran su oposición: creándose así el interés general. En conclusión, la alternancia es el cauce necesario para dar salida política a los cambios sociales. (vi).

La alternancia como expresión material del ejercicio del pluralismo democrático, cumple con dos funciones vitales: (a) la acción analítica, para evaluar el desempeño de la gobernabilidad electoral, y (b) la capacidad de información del electorado al gobierno o a la oposición (Valbruzzi 2011) (vii).

La alternancia ejerce un efecto histórico importante sobre la ingeniería de las instituciones democráticas y sus políticas, y es el ideal de la renovación gradual mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad de las clases gobernantes, exigidas cada vez más a escuchar y entender las transformaciones sociales (viii). Aspectos que contribuyen, en principio, a mejorar

---

<sup>80</sup> “(...) una democracia pluralista exige cierta cantidad de consenso y requiere lealtad a los valores que constituyen sus principios ético-políticos. Sin embargo, dado que estos principios ético-políticos solo pueden existir mediante un gran número de interpretaciones diferentes y conflictivas, tal consenso será forzosamente un consenso-conflictivo” (Mouffe 2003, p. 116).

los canales de la representación y la representatividad, puesto que “(...) únicamente la democracia permite la formación y expansión de las revoluciones silenciosas” (Bobbio 2010, p. 47).

### III. Condiciones objetivas para la alternancia en las democracias contemporáneas

El pluralismo en términos generales en las sociedades democráticas, va más allá del pluralismo político, implica una serie de dimensiones cuya sumatoria permite articular las diversas expresiones de la complejidad heterogénea de una sociedad; en donde la dimensión política es una vertiente, más no la única, ya que existe el pluralismo cultural, religioso, lingüístico, entre otros.

Las condiciones objetivas para la alternancia en las democracias contemporáneas implica el reconocimiento de un pluralismo constitucional fundamentado en prácticas sociales, políticas e institucionales, desde el cual es posible reconocer y legitimar un punto de encuentro entre: a) la realidad formal expresada en el diseño jurídico e institucional que emana de la constitución política y cuya principal base es la capacidad del control del poder por el poder, b) una realidad material –producto de la correlación de fuerzas en una sociedad dividida por sus diferencias, fragmentada y cuya principal expresión se da a través del pluralismo de partidos-, y c) la capacidad de la democracia para que a través de su ingeniería jurídico-institucional, y de su cultura política, se asegure el respeto a los derechos fundamentales para el disenso, pues es a partir de este es posible el surgimiento de las alternativas basadas en el pluralismo<sup>81</sup>.

Los anteriores factores, exigen entonces, la necesidad del reconocimiento, tutela y protección de los derechos de las minorías. Una protección que requiere ser multidimensional y asegurar su presencia no solo en el sistema de gobierno, sino en la profunda vinculación y relación sistémica de este con el sistema electoral y el sistema de partidos políticos.

Los derechos de las minorías transitan principalmente en dos dimensiones complementarias, aunque no siempre coexisten a la vez, la primera es (a) la participación efectiva de ellas, y se resume como su capacidad real para participar en la toma de decisiones en la vida democrática, bajo la protección de un ordenamiento jurídico para asumir sus deberes y derechos.

La segunda dimensión es (b) la participación inclusiva-efectiva de las minorías, la cual trasciende a la anterior, pues se les asegura la capacidad de inclusión por criterios de proporcionalidad, acciones afirmativas o cualquier otro dispositivo institucional, una participación efectiva en la consulta, asesoramiento, conducción o seguimiento, de temas especializados de carácter nacional o específicos.

En la presente sección se aborda al análisis de dos condiciones objetivas para la alternancia en las democracias contemporáneas: (i) el principio de separación de poderes, y (ii) del principio de división de poderes al pluralismo de partidos.

---

<sup>81</sup> En tal sentido es importante complementar con las palabras de Verdú (1988) cuando enfatiza que el Derecho es un sector de la Cultura que concreta valores en la sociedad “(...) *El derecho constitucional euroatlántico se propuso como objetivo, el reconocimiento y resguardo de la libertad, de la justicia, de la igualdad y del pluralismo político-social y de la dignidad humana. El derecho constitucional tiene como misión, indeclinable, el reconocimiento y tutela de la libertad frente a otros ordenamientos que parecen más o menos fascinados por el Estado- poder*” (Verdú 1998, pp. 16 – 17).

### 3.1 El principio de división de poderes: primera condición objetiva de la alternancia

La Constitución Política no es un cuerpo normativo inmutable a la realidad de una determinada sociedad política, al contrario, es la expresión de los arreglos institucionales logrados en un momento histórico de las distintas fuerzas políticas que ponen en acción sus recursos de poder. Pérez Francesch (1994, p. 29) argumenta en ese sentido que la Constitución como pacto político de fundación del Estado ha de responder siempre a una serie de criterios democráticos, en el doble sentido de reglas de procedimiento para la selección de los gobernantes, y de valores sustantivos concretados por el poder constituyente, desde los cuales se desenvuelve la acción estatal<sup>82</sup>.

La tutela constitucional de la alternancia como valor democrático es producto del pluralismo de partidos, ya que de esa forma se expresa la cultura constitucional en el comportamiento político de la sociedad.

La Constitución es una norma jurídica y, como tal, posee un carácter coercitivo definitorio del derecho, cumpliendo con un procedimiento formal de creación de normas, con referencia a contenidos hipotéticos y fórmulas técnicas cuasi-matemáticas de aplicación, asegura así las potestades y facultades para el posible surgimiento y ejercicio de la alternancia, después de todo la esencia de la vida democrática está conformada por la capacidad de los partidos políticos, para auto-someterse en obediencia a las reglas del juego.

La expresión del pluralismo desde la ingeniería constitucional constituye un conjunto de valores, definidos en esencia por sus contenidos axiológicos, de esta manera elabora una expresión dogmática de declaración de principios y del reconocimiento de derechos, más que una forma estructurar el Estado. Tales principios no se encuentran petrificados en el tiempo, dado que su vigencia responde a los diseños institucionales ante los alineamientos y realineamientos políticos de la sociedad.

En tal sentido, Pablo Nuevo (2004, p. 2005) enfatiza *“lo constitucionalmente garantizado no agota lo constitucionalmente admisible, que en virtud del pluralismo sin límites es prácticamente todo. Cualquier pretensión subjetiva, por tanto, es constitucionalmente admisible, y su incorporación como derecho al ordenamiento dependerá, simplemente, de la capacidad de presión que los afectados tengan sobre el legislador”*.

Por tanto, el reformismo constitucional, para crear más o menores condiciones para el pluralismo, debe reflejar las intenciones, voluntades y capacidades de los actores con poder de decisión como de aquellos otros con poder de veto –formales e informales–, para lograr adaptar al sistema a las realidades o pasiones imperantes del momento, así como de la visión política que se pretende desarrollar.

Estas transformaciones no son suficientes si parten de una comprensión exclusiva de la racionalidad jurídico-política, puesto que la reforma constitucional para ser algo más que letra impresa, implica un acercamiento totalizador del acontecer en la esfera política, que identifique los síntomas y relaciones multicausales del mal funcionamiento y sobrecarga del sistema

---

<sup>82</sup> *“(…) La Constitución racional-normativa parte del conflicto preexistente a la fundación del Estado y a su través intenta armonizarlo mediante el Derecho. Constitución y Democracia devienen términos indisociables, ya que aquella ha de garantizar no solamente el gobierno de la mayoría sino también el respeto de las minorías, así como la existencia del pluralismo en sus diversos órdenes. Sin pluralismo, político, social, cultural lingüístico, etc., difícilmente podremos hablar de una democracia gobernante, quedando la democracia como una técnica procedimental para tomar decisiones, con escasa participación del pueblo, que es quien las legitima, para acabar siendo, en consecuencia, una democracia gobernada o dirigida”* (Pérez Francesch, p. 29)

organizativo político–institucional; así como, de las tendencias sociales expresadas en el imaginario colectivo que generan la evolución de la cultura política<sup>83</sup>.

Desde esta perspectiva, las constituciones no son solamente instrumentos de protección, también son instrumentos del gobierno y hasta donde sea posible –compatibles con su propósito de restringir el poder, de limitar el poder absoluto– de un gobierno eficiente asegurando la posibilidad o no de los cambios políticos entre los actores y la forma de gestión de los mismos (Sartori 1996, pp. 53 – 71)<sup>84</sup>.

La Constitución Política como pacto social es una definición específica del sistema político deseado e implementado, en un momento y espacio concreto de su historia. Es una construcción jurídico–política, que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales de interacción social y política, los cuales surgieron como inspiración de la realidad propia o de contextos vecinos e históricos, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios, resguardando así los derechos fundamentales para el respeto del pluralismo<sup>85</sup>.

Pablo Nuevo (2004, p. 186) agrega de forma complementaria que la proyección del valor de la dignidad de la persona en el Estado material de derecho implica a su vez, establecer límites a la decisión de las mayorías democráticas, ya que estas requieren estar limitadas no solo por las formas jurídicas, sino que además en apego a los más altos valores y principios de la esencia de la democracia misma.

La relevancia del análisis de la alternancia como expresión del pluralismo desde la teoría democrática y en particular del papel de la ingeniería constitucional se encuentra en Stephan y Skach (1997 p. 187) cuando expresan que las constituciones son esencialmente marcos institucionales para las democracias en ejercicio, puesto que proveen normas básicas para tomar las decisiones y crean sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar funcionando y las condiciones bajo las cuales pueden terminarse democráticamente<sup>86</sup>.

*¿Cómo influye el principio de división de poderes la capacidad de alternancia del sistema?* La democracia pluralista constituye un sistema de responsabilidades mutuas. Responsabilidades que recaen en sus instituciones y operadores políticos que operan como un puente entre el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia (García Roca, 2000; pg.41).

<sup>83</sup> *“De esta forma, el derecho tiene que ser definido por el poder democrático, que ante la ausencia de un fundamento real, definirá el derecho, lo justo, según diga en cada momento quien consiga imponerse con el apoyo de la mayoría. Así la convivencia democrática esconde una guerra de todos contra todos, donde corresponde al propio Estado, en virtud del pluralismo democrático, elevar el conflicto a principio rector de la vida política. Conflicto, competición respetando las reglas del juego democrático, en definitiva, construcción del orden social a partir de la fuerza, como puso de manifiesto Peces Barba en el propio debate constitucional”* (Nuevo 2004, p.213).

<sup>84</sup> *“En este respecto, las constituciones son como las rutas del tráfico y las leyes de tráfico; establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado de poder y si estas leyes de tráfico con conducentes al estancamiento o en todo caso a un gobierno ineficaz y débil, entonces tenemos una constitución pobremente fraguada, - vulgo – una mala constitución”* (Sartori 1996, p. 55)

<sup>85</sup> *“(…) el pluralismo (estrechamente conectado con el principio democrático) opera como criterio para determinar las exigencias concretas que el valor supremo (la dignidad de la persona y sus derechos inherentes) impone en cada momento histórico, correspondiendo al Estado-poder (cuyos órganos de dirección están formados por personas elegidas democráticamente) la elección de las alternativas para cada situación. La Constitución establecería, así, un equilibrio entre los principios fundamentales que deben ser respetados en todo caso y el margen necesario para que la acción política democrática pueda adaptarse a los cambios circunstanciales e ideas”* (Nuevo 2004, p. 185)

<sup>86</sup> *“Más que se una de las muchas dimensiones de un sistema democrático, las constituciones crean gran parte del conjunto del sistema de incentivos y organizaciones dentro de las cuales se estructuran y procesan las otras instituciones y dimensiones que se dan en los diferentes tipos de democracia”* (Stephan y Skach 1997 p. 187)

*“Este principio tiende un puente entre los conceptos “Estado de Derecho” y “democracia”, impidiendo ciertos excesos en su disociación y contribuyendo a superar una desfasada polémica. Lleva a rechazar un entendimiento formalista del Estado de Derecho, desprovisto de contenidos materiales, un falseado Estado de Derecho sin democracia (véase Lucas Verdú), tanto como obliga a desechar una comprensión de la democracia constitucional fundada exclusivamente en la consagración de la regla de la mayoría sin limitaciones. Afortunadamente para las minorías y para la dignidad de la persona, de la que emanan los derechos fundamentales, las cosas son matizadas y complejas en el Estado constitucional. Sin el juego de las diversas reglas de la división de poderes no existe ni Estado de Derecho ni democracia”. (García 2000, pp. 41 - 42)*

La teoría de la división de poderes, en su versión pura, es formulada por Viles (2007) como el arreglo institucional que es esencial para el establecimiento y mantenimiento de la libertad política –y que consiste en– que el gobierno sea dividido entre ramas o departamentos: la legislatura, el ejecutivo y el judicial. Viles (2007) destaca además las siguientes características:

- El gobierno se divide en tres agencias: la legislatura, el ejecutivo y el judicial.
- Existen tres funciones del gobierno.
- Debe existir la separación de agencias, es decir, no pueden existir membresías superpuestas entre los tres órganos.
- Si las recomendaciones sobre las agencias, funciones y personas se siguen, entonces cada rama será un contrapeso al arbitrio de las otras ramas. Es decir, no se trata de control activo.

El desarrollo de la teoría es paralelo a las variaciones de la concepción de la soberanía (del absolutismo a la soberanía popular) y de la ley (de la natural a la positiva). Originalmente, la teoría hacía referencia a dos grandes funciones la de creación de la ley y la de ejecución de la ley, que eran comprendidas en una visión amplia de la legislatura.

Fue la crítica del control pasivo de dicha teoría, lo que provocó una de sus modificaciones más importantes, la cual consiste en una mezcla con la antigua teoría del gobierno mixto o con su forma más reciente, la teoría de los pesos y contrapesos; según la cual, las ramas pueden ejercer cierto control directo sobre las otras, a través de las autorizaciones. Esto supone que la división de poderes es parcial.

Esta idea es la que retomó Madison vía Montesquieu (1997) y que se manifestó en la Constitución de Estado Unidos. Para Madison (en Montesquieu 1997), la separación de poderes no debía ser absoluta y total, sino una interdependencia en la que una rama no puede ejecutar las potestades de otro, pero ello no obsta para que ejerzan control entre ellos, por medio de una distribución de las potestades en fases de un mismo proceso de gobernar.

Si bien el contexto político siempre se encuentra en constantes procesos de transformación, para Vile (2007) la división de poderes mantiene su vigencia respecto de los valores que persigue, es decir, el control del poder por el poder. En la actualidad, los principales retos de la división de poderes son los cambios fundamentales en la estructura del gobierno donde: a) el crecimiento de la administración tiene mayor impacto en la vida de los ciudadanos; b) existe una cierta autonomía de la conducción política de los ministros; y c) menor importancia de la ideología en la política, y con ello menor peso de la organización del partido en la conducción del gobierno (el electorado se preocupa más por los resultados electorales y de la gestión de gobierno, y no tanto en la ideología de los partidos).

El análisis de la alternancia desde el principio de separación de poderes implica ir más allá de la división funcional de los poderes constitucionales, significa entender la capacidad de control y

obediencia bajo un principio fundamental “(...) *limitar al Príncipe, controlar el poder, para permitir la libertad política de los ciudadanos. O, en otras palabras, salvaguardar el Estado de Derecho para que, dentro de sus límites, operen la soberanía popular y el príncipe democrático. Las reglas en que se articula la división de poderes siguen siendo elemento esencial de esta arquitectura constitucional*” (García Roca, 2000; pg. 70)<sup>87</sup>.

Se ha de partir que la división de poderes no es un constructo que opera al vacío, por el contrario, es una construcción y reconstrucción histórica marcada por el contexto, la sociedad y la pauta en la forma en que funcionan las instituciones y sus actores. “*En definitiva, la antigua concepción liberal de la regla de la separación no se adecua a las nuevas realidades y fuerzas sociales ni a las gigantescas dimensiones del Estado social contemporáneo y, por ello, se ha agrietado hasta resquebrajarse*” (García Roca, 2000; p. 46)

“(...) *el Estado de Derecho se basa en la aspiración a que los hombres sean gobernados por leyes y no por otros hombres, y que la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del gobierno se encuentra en diferentes manos que se contrapesan*” (García Roca, 2000; pg. 44). Por tanto, es la capacidad de sometimiento del poder al poder, bajo el principio de división de poderes lo que facultada la capacidad de control y tiende en asegurar el ejercicio de las libertades políticas de la ciudadanía, siendo una de las más importantes para la democracia, la capacidad de elección y censura hacia los gobernantes. Realidad que se expresa mediante la **alternancia**.

Hay una diferencia entre la concepción del principio de división de poderes y una relación operativa acerca de la diferenciación o semejanza de intenciones o propósitos que existen entre los poderes constitucionales; es decir, las circunstancias propias en la dinámica de ambos poderes que son motivadas por objetivos que por naturaleza se encuentran en constante contradicción, de ahí la necesidad de acentuar su separación. Montesquieu (1997, p. 15) introduce la diferenciación entre la naturaleza del gobierno y su principio, entendiendo por naturaleza lo que le hace ser y por principio lo que le hace obrar, siendo la primera su estructura particular y la segunda las pasiones humanas que lo mueven.

Si bien para Montesquieu (1997) ya se contaba con la noción del *gobierno limitado*, históricamente hubo la necesidad de encontrar adecuados mecanismos para lograr que el poder frene al poder, por lo que se creó el principio de separación de poderes. En su forma más pura, postula que el gobierno debe estar dividido en tres departamentos que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, deslindando cada uno sus propias competencias sin usurpar las de los otros, quedando además las personas que ejercen el cargo de uno de los departamentos limitado a no formar parte de alguno otro. Por tanto, el principio de separación de poderes puede caracterizarse como de separación y especialización funcional, siendo entendido como un modelo de “*límites funcionales*”<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> “(...) *un verdadero pluralismo, entendido como diferenciación – y no simplemente pluralidad numérica – de los centros de titularidad del poder político, es precisamente la determinación de la función de las oposiciones, portadoras de sus propias orientaciones antitéticas respecto a las de gobierno, lo que consiste verificar hoy día la permanencia de una real separación de poderes con función garantizadora*” (Vergottini 1979, p. 10)

<sup>88</sup> Vile (2007) es enfático al argumentar “(...) *nos referimos a la recomendación de que las tres ramas del Estado estén integradas por grupos de personas separados y distintos, sin que un solo individuo pueda pertenecer simultáneamente a varias ramas. Es perfectamente posible concebir que las diferentes instituciones del Estado ejerzan funciones distintas, estando todas ellas encabezadas por las mismas personas; sin embargo, la doctrina pura establece que la separación de instituciones y funciones no es suficiente. Para garantizar la libertad, cada una de las funciones debe de estar en manos de personas diferentes*” (Vile 2007, p.18)

Al concebir esta distinción entre naturaleza y principios de gobierno, ambos aspectos se encuentran albergados en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto para provocar un mutuo control de pesos y contrapesos, como para asegurar su interacción colaborativa para un adecuado ejercicio de sus funciones.

Si el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del Legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda potestad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. Asimismo, el Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al Ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su propia naturaleza. Adicionalmente, si se da una intromisión del Legislativo en las labores del Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia (Montesquieu 1997, p. 104 – 110).

Tanto para Locke (1999) de forma más excepcional, como Montesquieu (1997) de forma más común, la función legislativa contempla de diferentes maneras, una mezcla de atribuciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En el caso de Locke (1999), mediante las prerrogativas que consisten en el poder de actuar discrecionalmente a favor del bien público sin la prescripción de la ley, teniendo en cuenta que muchos asuntos no pueden ser previstos por la ley, y por ello, deben ser confiados al Ejecutivo para que los regule de acuerdo con las exigencias del bien público.

Según Montesquieu (1997), se da por la capacidad de impedir, según la cual el monarca participa de la legislación para defenderse, pues sin el derecho de vetar las iniciativas del cuerpo legislativo, este sería despótico, porque pudiendo atribuirse a sí mismo todo el poder que se pueda imaginar, destruiría los demás poderes.

Autores como Aguilar (2002) y Mora–Donatto (2006) enfatizan en contraposición al modelo de “límites funcionales”, la teoría de “pesos y contrapesos” la cual postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de forma tal que ninguno de ellos abuse de los otros. Entonces, en el modelo de “pesos y contrapesos”, una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder. En cambio, en el modelo de “límites funcionales” que sigue la teoría pura de separación de poderes, prohíbe cualquier intervención o influencia entre los departamentos.

Aguilar (2002 p. 23) enfatiza que el modelo de “pesos y contrapesos” presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar inherencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costes de exceder los límites de su esfera y eso disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Haggard y McCubbins (2001, p. 3) explican que el principio de separación de intenciones está correlacionado con el principio de separación de poderes e incluso puede encontrarse con o sin este último; agregan que cuando una sociedad posee diversos intereses y sus instituciones políticas provienen de distintos canales de representación de estos, entonces la separación de intenciones y poderes están presentes de forma conjunta.

Piedad García-Escudero (2015, p. 174) es enfática al señalar “(...) *no hacen falta símbolos, hacen falta instituciones que se justifiquen por su actuación, por su eficacia real, por las funciones que desarrollan y el papel que desempeñan en el juego activo del entramado de poderes que establece una Constitución, y no por ocupar un puesto en un esquema estático*”.

Se introduce así, una noción dinámica del principio de separación de poderes, que va más allá de la ingeniería constitucional; es decir, la capacidad de conexión eficaz entre las instituciones y sus normas con la realidad social y plural. Si esta noción dinámica del principio de separación de poderes falla, entonces, la sociedad buscará otros cauces alternativos de representación; siendo las instituciones acusadas de ser ácronas, de vivir fuera de los tiempos políticos y de haber dejado de constituirse en los escenarios principales del sistema político (García-Escudero Márquez 2015, p. 177).

Desde el concepto de “*Nueva Separación de Poderes*” propuesto por Bruce Ackerman (2000), se argumenta a partir de una revisión de la ingeniería constitucional comparada, que el modelo tradicional de separación de poderes tiende a generar dos situaciones básicas en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista norteamericano: (a) el entramamiento o bloqueo parlamentario *–imppasse–*, producto principalmente de situaciones en las cuales el Ejecutivo no cuenta con una adecuada mayoría legislativa para llevar a buen término su agenda política, y (b) el exceso de autoritarismo *–full authority–*, que se da en situaciones de gobierno unificado; es decir, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con mayorías legislativas (Ackerman 2000, pp. 645-664).

Para Ackerman, existen tres fases fundamentales en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la primera surge de la separación de poderes en el constitucionalismo norteamericano y tiene tres objetivos: (a) fortalecimiento democrático desde el proyecto de autonomía del gobierno; (b) la creación de mayores capacidades profesionales *–las leyes democráticas son meramente un símbolo a no ser que los tribunales y la burocracia puedan ponerlas en práctica de un modo relativamente imparcial–*, (c) y mejorar y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía.

En una segunda instancia el autor propone como consecuencia de las anteriores relaciones el concepto que denomina “parlamentarismo obligado”, siendo esta la práctica del presidencialismo contemporáneo de Estados Unidos *–haciendo mención a situaciones de entramamiento o bloqueo parlamentario–*. Por último, introduce una discusión en torno al desarrollo práctico de un cuarto departamento o rama del gobierno en el principio de separación de poderes, siendo éste la burocracia, llamada a la integridad, regulación y la justicia distributiva de las políticas públicas (Ackerman 2000, pp. 664-729).

Por tanto, un sistema político puede contar con amplios poderes constitucionales y una sólida capacidad de poderes institucionales pero ello no es garantía alguna de que existan las condiciones políticas para el adecuado ejercicio de los mismos. De esta forma, las variables políticas determinan la capacidad y frecuencia de los recursos constitucionales e institucionales. El sistema se ve afectado principalmente por la fragmentación y capacidad de alternancia de los partidos políticos, siendo una de las principales variables la calidad e institucionalización del sistema de partidos políticos.

Después de todo no se puede obviar que en la práctica el equilibrio de poderes nunca ha sido una ecuación exacta y por diversos factores político-institucionales el resultado en la praxis suele ser el predominio de uno de ellos (García Roca, 2000; pg. 47)<sup>89</sup>.

En síntesis y como indica García Roca (2000; pg. 67) la alternancia sana ciertos vicios habituales de los gobernantes y de sus actos, y lava su responsabilidad política ante el electorado fortaleciendo la democracia.

<sup>89</sup> “(...) puede afirmarse, con palabras de García-Pelayo, que la división de poderes es un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, por lo cual no son aceptables las dogmatizaciones hechas con este concepto, sino que éste tiene en cada época y comunidad sus propias peculiaridades” (García 1986 p. 179).

### 3.2. Del principio de división de poderes al pluralismo de partidos: segunda condición objetiva de la alternancia

García (1986, p. 180) reflexiona sobre la evolución del principio de división de poderes y la necesidad de entender dicho principio según las realidades históricas en particular. De esta forma, indica que con la institucionalización de los partidos políticos de masas se da una nueva reconfiguración de las relaciones de poder, al pasar del antagonismo entre el Parlamento y el gobierno, a una dialéctica de los procesos democráticos basada en las relaciones de la mayoría gobernante y de la oposición<sup>90</sup>.

Para Piedad García-Escudero (2015, p. 192) los males de la regeneración democrática no se explican solo en el ordenamiento jurídico-constitucional, agrega que el defectuoso funcionamiento del sistema de integración de los órganos constitucionales deriva de la actuación de los partidos políticos y no es fácil luchar contra esa realidad.

García Roca (2000, p. 69) agrega que la inclusión del Estado de partidos en las reglas liberales de la división de poderes genera serias dificultades, porque implica una precariedad del balance de pesos y contrapesos, vaciando así de contenido las competencias de dirección política de los órganos constitucionales y relativizan la división de poderes en su dimensión orgánica “(...) deberíamos esforzarnos en construir ciertas reglas, por difícil que resulte de «división de poderes entre partidos y Estado»” (García Roca 2000, p. 69)

Presno (2009, p. 243) es enfático al señalar que la comprensión del principio de separación de poderes se encuentra condicionada por la calidad del sistema de partidos políticos, ello porque “(...) las relaciones entre poderes dependen, en buena medida, del sistema de partidos, tanto en la dimensión jurídica relativa a las funciones que se asignan en el ordenamiento a las formaciones políticas, como en la articulación práctica que adopte en cada momento” (Presno 2009, p. 244).

La viabilidad o no en la aplicación de los mecanismos de control dados por la ingeniería constitucional del principio de separación de poderes, depende entonces de: i) el nivel de institucionalización del sistema de partidos, ii) las relaciones entre el Gobierno y la oposición, iii) la posibilidad de la alternancia de los partidos en el ejercicio del gobierno, como condición para dotar de estabilidad al sistema, iv) la ampliación de la órbita política como mecanismos de vinculación del pluralismo democrático con el pluralismo de partidos, a efectos de asegurar una mayor expresión de la más amplia variedad posible de opiniones e intereses, v) el equilibrio entre mecanismos institucionales adecuados y un sistema de partidos plural, como garantía de la libertad, vi) el pluralismo ideológico como vía para garantizar la libertad en el seno de la sociedad, (Presno 2009)<sup>91</sup>.

El sistema de partidos por naturaleza constituye un proceso dinámico de constantes transformaciones y alteraciones que afectan no solo su ámbito interno, sino la forma en que los actores perciben y definen su entorno. Incluir la importancia del análisis del pluralismo partidario

<sup>90</sup> “El gobierno y la mayoría parlamentaria están vinculados partidistamente y tienen objetivos políticos comunes. Consecuencia directa de esta nueva situación es que en el Estado actual el instrumento legislativo y administrativo no se contraponen, sino que, contrariamente, actúan coordinadamente en la consecución de objetivos, determinados por la fuerza política de la mayoría en el poder, la cual concreta jurídicamente su programa político” (García 1986, p. 180).

<sup>91</sup> “En el panorama constitucional contemporáneo el partido en el gobierno y su líder no sólo reinan y gobiernan de hecho, sino también de derecho, merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado. Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos. Son los propios ciudadanos los que saben y sienten que quien reina y gobierna jurídicamente es la formación política mayoritaria y su encarnación más evidente es el líder del partido en el gobierno” (Presno 2009, 298)

desde el constitucionalismo democrático, implica comprender el cómo se establecen y alteran los precarios o fuertes equilibrios de poder, que inciden en la capacidad de conducción y reforma del Estado<sup>92</sup>.

La ingeniería constitucional del pluralismo partidario constituye el conjunto de elementos normativos, que configuran no solo los principios y valores del modelo de organización, sino también de su funcionamiento y relacionamiento, y en particular el respeto de los derechos de las minorías. Por tanto, el diseño jurídico canaliza las relaciones de poder entre actores, pero aún más determinando el cómo se espera que las variables institucionales sean canalizadoras de los conflictos políticos futuros.

La relativa estabilización del diseño institucional del sistema de partidos depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis del cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos entre los actores políticos y la sociedad (Colomer 2001).

El principio de división de poderes desde el pluralismo de partidos se pone a prueba precisamente en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición, alternas a las institucionalmente establecidas. El éxito del *espíritu institucional* radica entonces en la capacidad de flexibilización de los procedimientos en apego a la norma jurídica, para seguir articulando las diferencias y estimulando a la auto-regulación de los actores por las vías formales; sin dejar de lado que en la realidad política se buscará controlar e interpretar los procedimientos, como una forma de constreñir los márgenes de maniobra de los actores.

*“Frente a la mayoría se sitúan las minorías políticas que forman la oposición. Se ha asentado un entendimiento de la naturaleza de los derechos democráticos como derechos a la participación política de los ciudadanos y de las formaciones sociales en que estos se integran, Unos derechos encaminados a la protección de las minorías en la formación de la voluntad estatal (Pizzorusso, Schneider). La nave del Estado no puede navegar hoy a toda vela y sin ancla exclusivamente impulsada por el viento de la regla de la mayoría; los derechos fundamentales de las minorías limitan la velocidad y el ritmo de la travesía”* (García 2000, p. 64)

Los partidos como instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001), las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, que son influenciadas por un marco histórico-cultural.

Es precisamente, el conjunto de incentivos y restricciones, en términos de argumentación de Presno (2009), que el pluralismo de partidos acaba por ser un instrumento que reconduce una situación inicial negativa a un desenlace positivo, o cuando menos, lo posibilita. Agrega Presno (2009, p. 249) que esta idea de estabilidad, de equilibrio, no ya entre los poderes del Estado ni, en un Estado democrático moderno, entre las clases sociales, sino entre los distintos partidos y grupos, tanto en versión actual y factible de la teoría de separación de poderes.

<sup>92</sup> De esta óptima, la ingeniería constitucional determina el nivel básico de la institucionalidad, desde el cual los partidos políticos entretienen sus alianzas y relaciones, dejando su capacidad de interlocución a las prácticas y relaciones informales, pues al final de cuentas la acción partidaria consiste en un constante proceso de discusión y persuasión intra e inter-partidario, con procedimientos definidos por los estatutos, leyes o simplemente por los equilibrios de poder dominantes, cuya combinación poco a poco se materializa en preferencias en una dinámica de constantes cálculos de escenarios, reacciones y contra-reacciones.

La estabilidad de equilibrio (Presno 2009) que en su dimensión práctica se puede expresar desde una connotación política (i) o democrática (ii). Mientras que la primera responde a consensos o fórmulas de atenuación entre las fuerzas políticas dominantes (o mayoritarias) que concentran el poder decisonal, la segunda responde a modelos de inclusión pluripartidarios, que aun generando coaliciones sobredimensionadas, buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible, a efectos que la viabilidad de los acuerdos permanezcan más allá del tenue equilibrio de fuerzas políticas dadas en un tiempo específico<sup>93</sup>.

#### IV. Provocaciones finales

La democracia contemporánea no puede ser entendida sin su naturaleza pluralista. El pluralismo democrático constituye la expresión y reconocimiento a la diversidad y heterogeneidad misma de la sociedad, que va desde lo cultural, religioso, étnico, lingüístico, y político; éste último, llamado al ejercicio de la representación y agregación de intereses.

El estudio de la alternancia desde el pluralismo en las democracias contemporáneas genera más interrogantes que respuestas, entre ellas: *¿Cómo incide la alternancia en los procesos de reformas constitucionales? ¿Con qué frecuencias las crisis económicas o políticas –casos de corrupción– contribuyen a la alternancia? ¿Implica un gobierno de alternancia reformas sustanciales en los rendimientos democráticos? ¿Cuál es la estabilidad de los gabinetes presidenciales de alternancia versus los gobiernos de continuismo?*

Pluralismo político y representación son cara y cruz de una misma moneda, partes fundamentales de la democracia contemporánea, donde el disenso canalizado por las reglas del juego político-institucional, faculta la canalización de las tensiones, expectativas e intereses de la sociedad. Es a través del pluralismo y la representación que se perfilan: las alternativas sobre las decisiones políticas, se construyen las posiciones alternas, y se aspira a la obtención del poder por las vías electorales, a efectos de asegurar o promover un cambio en la forma de gestión del Estado, como de sus prioridades.

Por tanto, el pluralismo político sumado al ejercicio de la representación político-social son condiciones básicas, más no suficientes para la alternancia; se requiere entonces, una oposición con expectativas de ser gobierno y ser capaz de jugar con las reglas del juego de la democracia. De esta forma, la alternancia constituye la combinación del respeto al antagonismo bajo la lealtad a los principios y valores de la democracia.

Sin embargo, albergar la esperanza de un cambio de cultura y de diseño institucional desde la gestión de gobierno de alternancia, en muchas ocasiones termina generando más frustración que esperanza. Nadie pone en duda la necesidad imperante de que la política requiere cada vez más conexión y coherencia con los valores y aspiraciones dominantes de la sociedad, algo fácil de lograr en los discursos electorales, pero siempre difícil de materializar durante el ejercicio del gobierno, más aún, cuando la política y sus acciones suelen ir rezagadas a las necesidades y expectativas sociales.

##### 4.1. El cambio político como vía de renovación democrática

La alternancia en la democracia contemporánea considera en un primer nivel conceptual, el

<sup>93</sup> “La división o distribución de los poderes equilibradamente (balance-idee) no significa una separación entre ellos y la consiguiente debilitación del Estado, sino que busca un equilibrio entre los intereses de los grupos sociales sobre la base de un compromiso político. Esto exige una acción concertada de las diferentes fuerzas políticas para que el Estado pueda funcionar pero en ningún caso la división implica que aquél venda parte de su capacidad de mandar o prohibir a cambio de garantizar la libertad personal” (García 1986 pp 176 - 177)

cambio en los actores que ejercen el control del Estado, lo cual no siempre implica, una forma diferente en la conducción de la gestión pública, o bien, en la reconfiguración de las prioridades de quien ejerce el Poder Ejecutivo.

En los sistemas presidenciales la alternancia en el Ejecutivo, no siempre va acompañada de una alternancia en el Legislativo, los cambios electorales pueden generar gobiernos sin mayorías parlamentarias con oposiciones débiles o fuertes. Por tanto, la capacidad de la alternancia en las políticas públicas del Gobierno queda condicionada, entre otros aspectos, a los apoyos legislativos que se puedan establecer.

Si los indicadores evidencian un crecimiento estable del país, con adecuados niveles de seguridad, y, sumado a ello, existe una percepción ciudadana de que el país va por el buen camino, las posibilidades del continuismo son mayores a las de la alternancia. En este escenario teórico, entonces, el discurso del cambio político se encuentra matizado por la búsqueda de la rotación de las élites gobernantes y la promoción de la confianza y tranquilidad para dar una continuidad a las políticas y prioridades de la presidencia que aseguran la bonanza económica y la estabilidad social.

Por el contrario, si los indicadores económicos y sociales evidencian una precarización del país, aunado a una percepción negativa de la ciudadana sobre la gestión del gobierno. El discurso del cambio político enfatizará ahora en la rotación de las élites, como en la necesidad de dar un giro a las prioridades en la agenda del gobierno, es decir, alternancia de actores y alternabilidad de la agenda pública, abriendo espacio a las reivindicaciones de los sectores más vulnerables.

Las crisis económicas y financieras, por tanto, contribuyen a la emergencia de las crisis sociales y políticas. A partir de esta combinación peligrosa de aspectos desestabilizadores, se acentúan las fracturas sociales, cuando las fuerzas políticas existentes no son capaces de entender la volatilidad y pluralidad de la sociedad, reflejando estos cambios en las estrategias y discursos de los actores políticos.

Contexto que facilita el surgimiento de una oposición que no se siente representada en la conformación actual del sistema de partidos, y que en muchas ocasiones se cobija bajo el manto de la apolítica y canaliza sus críticas contra el sistema mismo; a efectos de obtener una irrupción electoral, capaz de provocar un realineamiento. Por tanto, es importante comprender la alternancia desde el sistema de partidos vigente, de forma particular el cómo se alteran los equilibrios históricos. De ahí la importancia de entender el principio de división de poderes como la esencia del poder controlado por el poder.

#### *4.2. De la alternancia a los problemas de la representación política*

El análisis de la alternancia constituye un estudio sobre los efectos sistémicos entre el sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno; cuyas interacciones dinámicas, incentivan o no, las expectativas del cambio político por la vía del proceso electoral, caso contrario estaríamos ante una revolución.

La alternancia basada en una alta expectativa del cambio puede convertirse en un arma de doble filo, pues el modelo de división de poderes establece múltiples dispositivos institucionales que no siempre facultan avanzar con la velocidad deseada desde la conducción de las presidencias. De igual forma, una expectativa alta de cambio político sin las mayorías legislativas necesarias, dificulta a la presidencia obtener los resultados esperados en el tiempo.

Por tanto, altas expectativas al cambio, sumado a las restricciones político-institucionales, son aspectos, que en lugar de mejorar la calidad de la representación electoral, pueden contribuir a un incremento de las desafecciones, por el efecto frustración acumulada.

Ahora bien, desde el punto de vista de la oposición, aquella que aspiró a ser el cambio y no lo logró, se encuentra en la encrucijada de actuar únicamente desde las arenas del control político y a la necesidad de satisfacer expectativas de representación con una limitación de recursos, donde su única posibilidad será: (a) transar con el partido o coalición oficialista, o bien, (b) asumir una posición radical caracterizada por acciones de obstruccionismo.

En tal sentido, Bobbio (2006) enfatiza la necesidad de una oposición eficaz, para lo cual se requieren dos condiciones: a) debe dejar de ser oposición y convertirse en gobierno, y b) para obtener su real eficacia requiere ser coherente, es decir, asumir como propias las posturas que siendo oposición indicó que serían las formas adecuadas de conducir el Estado. El no seguimiento de estas condiciones genera un descrédito del partido político y con ello una erosión al sistema de partidos políticos.

En el cambio político, la alternancia y alternativa no siempre van de la mano: la alternancia es parte de las reglas en la realización del juego de la democracia electoral, donde cada una de las partes tiene la libertad de seguir participando, según sus propias conveniencias y capacidades; mientras que, la alternativa es un proceso mucho más intenso, en el sentido de aspirar un cambio mismo en las reglas del juego que afecta los equilibrios volátiles del poder.

## Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2000) "The New Separation of Powers". Boston: Harvard Law Review, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), pp. 663 – 729.
- AGUILAR, José (2002) "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 - 1872", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE - Taurus.
- AUBERT, V. 1969 "Law as a Way of Resolving Conflicts: The Case of a Small Industrialized Society". Chicago: Law in Culture and Society, L. Nader (ed.).
- BOBBIO, Norberto (2006) "Compromesso e alternanza. Nel sistema politico italiano". Roma: Donzelli Editore.
- \_\_\_\_\_ (2010) "El futuro de la democracia". México: Fondo de Cultura Económica.
- BOVERO, Michelangelo, (2002) "Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores". Madrid: Editorial Trotta.
- CALISE, Mauro (2006) "La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti". Roma: Editori Laterza.
- CAREY & SHUGART, Soberg (1998) "Executive Decree Authority". United States of America, Cambridge University Press.
- CARMELO, M & MALAMUD, A (2011) "Stesso partito, diverso presidente. Modalità di avvicendamento governativo in America latina". Bologna: En *Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- CASTIGLIONI, (1997) "Prólogo". Buenos Aires: en *La oposición en las democracias contemporáneas*, Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires.
- COLOMBO, P. (2003) "Governo". Bologna: Il Mulino.
- COLOMER, J. (2001) "Instituciones políticas". Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- CROUCH, Colin (2012) "Postdemocrazia". Roma: Editori Laterza.
- DAHL, Robert (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Técnos.
- \_\_\_\_\_, (1999) "La democracia. Una guía para los ciudadanos". Madrid: Editorial.
- DAMIANI, Marco (2014) "La network analysis nelle scienze politiche. Presupposti teorici e applicazioni empiriche". Perugia: Morlacchi Editore University Press.

- DONOLO, C (2012) “*L’Arte di Governare. Processi e transizioni*”. Roma: Donzelli Editori.
- EPSTEIN, David & O’HALLORAN Sharyn (1999) “Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate power”. , United Kingdom, Cambridge University Press.
- FABBRINI, S & VASSALLO, S. (1999) “*Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*”. Roma: Editori Laterza.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, .A (2001). Monarquía y transición. En Torrel del Moral (dir). *Monarquía y Constitución*. Editorial Constitución y Leyes, COLEX. pp. 151-160.
- \_\_\_\_\_, (2002) En torno al concepto de constitución en *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol. I, pp. 73-98.
- \_\_\_\_\_, (2010). Sobre la forma de gobierno: ¿ un exceso de racionalización?. En *Treinta años de Constitución* (pp. 847-870). Tirant lo Blanch.
- FERRARA, Alessandro (2014) “*El horizonte democrático. El hiperpluralismo y la renovación del liberalismo político*”. Barcelona: Pensamiento Herder.
- FRIEDRICH, C. J. (1941). “*Constitutional government and democracy; theory and practice in Europe and America*”. Boston: Ginn.
- FUSARO, Carlo (2003) “*Il presidente della Repubblica*”. Bologna: Il Mulino.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2015) “*Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana*”. Madrid: En Teoría y Realidad Constitucional, N° 36, UNED, pp. 171 – 216.
- GARCÍA MACHO, Ricardo (1986) “*Problemática de la división de poderes en la Actualidad*”. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 53, septiembre-octubre.
- GARCÍA MONTERO, Fátima & MARTÍNEZ, Elena (2002). “*La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?*”. En Revista Instituciones y Desarrollo N° 12 y 13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en [www.iigov/revista/?p=12\\_13](http://www.iigov/revista/?p=12_13).
- GARCÍA ROCA, Javier (1988) “*Sobre la Teoría Constitucional de Rudolf Smend (A propósito del Libro de Pablo Lucas Verdú “La Lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar”)*”. En Revista de Estudios Políticos (Nueva ÉPOCA) N° 59 enero – marzo.
- \_\_\_\_\_, (2000) “*Del principio de la división de poderes*”. España: Revista de Estudios Políticos, N°. 108, p. 41-75.
- HAGGARD, S. & MCCUBBINS M. (2001) “Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy”, en *Presidents, Parliaments, and Policy*. , United State of America: Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press.
- HÄBERLE, Peter (2013) “*Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la Sociedad Abierta*”. Madrid: Editorial Tecnos.
- HAMILTON, A., MADISON, J. & JAY, J. 1986, “*El Federalista. El debate por la unión*”. San José: Editorial Asociación Libro Libre.
- LIJPHART, Arend (1991) “*Las Democracias contemporáneas*”. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_, (1998) “*Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas*” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen I*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds). Madrid: Alianza Universidad.
- \_\_\_\_\_, (2000a) “*Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*”. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_; (2000b) “*Parliament versus Presidential Government*”. New York: Oxford University Press.
- LOCKE, John (1999) “*Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*”, edición de Pablo López Alvarez. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- LÓPEZ AGUILAR (1991) “*Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*”. Madrid: Monografía, Congreso de los Diputados.

- LÓPEZ, L. (2016) “¿Es problema el sistema electoral?”. En Francisco J. Llera (coord.) “Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MANZELLA, Andrea (1977) “*Il Parlamento*”. Bologna: Il Mulino.
- MASSARI, Oreste e PASQUINO, Gianfranco (1994) “*Rappresentare e governare*”. Bologna: Il Mulino
- \_\_\_\_\_, (1997) “*Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias*”. Buenos Aires: en *La oposición en las democracias contemporáneas* Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2008) “*I partiti politici nelle democrazie contemporanee*”. Roma: Gius, Laterza & Figli.
- \_\_\_\_\_, (2011) “*L’alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*”. Bologna: En *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfranco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- MOLINS, J & MEDINA, I (2016) “*La representación de intereses en tiempos de regeneración democrática*”. En Francisco J. Llera (coord.) “Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MONTESQUIEU (1997) “*Del Espíritu de las leyes*”. México: Editorial Porrúa.
- MORA–DONATTO, Cecilia (2006) “*Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*”. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- MORGENSTERN, Scott (2002) “Explaining legislative politics in Latin America”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed). United Kingdom, Cambridge University Press.
- MORGENSTERN, S.; NEGRI J.; PÉREZ-LIÑÁN A. (2009) “*La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano*”. México: En “¿Qué pasa con la representación en América Latina? Luisa Béjar Algazi (Coordinadora). Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México.
- MORLINO, L. et al (2013) “*La qualità della democrazia in Italia*”. Bologna: Il Mulino Studi e Ricerche.
- MOUFFE, C. (2003) “*La paradoja democrática*”. Barcelona: GEDISA.
- NICCOLAI, S (2003) “*Il Governo*”. Roma: Editori Laterza.
- NUEVO, P (2004) “*El pluralismo en el ordenamiento constitucional español*”. Madrid: Revista de Derecho Político N° 61, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 173 – 214.
- ORTEGA, Andrés (2014) “*Recomponer la democracia*”. Barcelona: RBA Libros.
- PANEBIANCO, Angelo (2009) “*El Poder, El Estado, La Libertad. La frágil constitución de la sociedad libre*”. Madrid: Unión Editorial.
- PASQUINO, Gianfranco (1985) “*Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*”. Roma: Laterza.
- \_\_\_\_\_, (1995a) “*Mandato Popolare e Governo*”. Bologna: Il Mulino/Contemporanea.
- \_\_\_\_\_, (1995b) “*La Oposición*”. España: Alianza Editorial Colección de Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_, (1997a) “*La democracia exigente*”. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (1997b) “*Por qué y cómo estudiar la oposición*”. Buenos Aires: en *La oposición en las democracias contemporáneas*, Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1999) “*La classe politica. Professionisti della politica, dilettanti allo sbaraglio, tecnici competenti, onesti senza aggettivi*”. Bologna: Il Mulino.
- \_\_\_\_\_, (2000a) “*La transizione a parole*”. Bologna: Il Mulino Contemporanea.
- \_\_\_\_\_, (2000b) “*La parole della politica*”. Bologna: Il Mulino Contemporanea.
- \_\_\_\_\_, (2004) “*Sistemas Políticos Comparados*”. Buenos Aires: Prometeo Libros, Bononiae Libris.
- \_\_\_\_\_, (2011a) “*Teorizzare l’alternanza, la sua pratica e la sua mancanza*”. Bologna: En *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfranco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.

- \_\_\_\_\_, G & Valbruzzi, M (2011b) “L’alternanza negli Stati Uniti d’America”. Bologna: En *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- \_\_\_\_\_, (2013) “*Finale di Partita. Tramonto di una Repubblica*”. Milano: Università Bocconi Editore.
- \_\_\_\_\_, (2014a) “*Politica e istituzioni*”. Milano: EGEA.
- \_\_\_\_\_, (2014b) “*Partiti, istituzioni, democrazie*”. Bologna: Il Mulino.
- \_\_\_\_\_, (2015) “*Cittadini senza scettro*”. Milano: EGEA – Università Bocconi Editore.
- PELLIZZETTI, Pierfranco (2015) “*Società o barbarie. Il risveglio della politica tra responsabilità e valori*”. Milano: Il Saggiatore.
- PÉREZ FRANCESCH, J.L. (1993) “*El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del pluralismo lingüístico*”. Valencia: En “*Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerol. N° 3*, pp. 29 – 33.
- PESSANHA, Charles 2001 “*Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto – ley y medida provisoria, 1965 - 1999*”, en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.). Argentina: Paidós Latinoamericana.
- POPPER, Karl (1973) “*La società aperta e i suoi nemici*”. Roma: Armando.
- PRITONI, Andrea (2011) “*Italia: dal pluralismo polarizzato all’alternanza -esagerata-*”. Bologna: en *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- ROCA, F. J. G., & ROVIRA, E. A. (2010). *Treinta años de Constitución*. Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ A., Diego (2011) “*Control judicial de la ley y derechos fundamental. Una perspectiva crítica*”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- SÁNCHEZ, Ángel J. (2006) “*Representación y grupos parlamentarios*”. Madrid: Cuadernos de pensamiento político FAES, ISSN 1696-8441, N°. 12, 2006, págs. 93-114. En: [http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20130423170959representacion-y-grupos-parlamentarios.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423170959representacion-y-grupos-parlamentarios.pdf)
- (1997) “*La oposición parlamentaria*”. España: Congreso de los Diputados.
- (1995) “*Control parlamentario y minorías*”. Madrid: En *Revista de Estudios Políticos*, ISSN 0048-7694, N° 88, 1995, págs. 223-256. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27326&orden=0&info=link>
- SARTORI, Giovanni (1994) “*Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*”. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1995) “*Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*”. Madrid: Alianza Universidad.
- (1996) “*Límites de la ingeniería constitucional*”. San José: en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A.
- (1998) “*Ni presidencialismo ni parlamentarismo*”. Madrid: en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen I*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad.
- (2005) “*Partidos y sistemas de partidos*”. Madrid: Alianza Editorial, Madrid
- (2003) “*¿Qué es la democracia?*”. Argentina: Colección Pensamiento, Editorial Taurus.
- SICARDI, Stefano (2007) “*Maggioranza, minoranze e opposizione nella teoria dello Stato e delle forme di governo di Costantino Mortati*”. In “*Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*”, a cuda di Mario Galizia. Milano: Giuffrè Editore.
- SOLOZABAL, Juan J. (1981) “*Sobre el principio de separación de poderes*”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 24*, noviembre – diciembre.
- STEPHAN, Alfred y SKACH, Cindy (1997) “*Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada*”, en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas Volumen I*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.). Madrid: Alianza Universidad.
- STRØM, K and MÜLLER WOLFGANG C. (1990) “*Minority Government and Majority Rule*”. United States of America: Cambridge University Press.
- (2003) “*Coalition Governments in Western Europe*”. United States of America Oxford University Press.

- SUNSTEIN, Cass R. (2014) *“Semplice. L’arte del governo del terzo millennio”*. Milano: Serie Bianca, Feltrinelli.
- TOLBERT, P., y ZUCKER, L. (1996) *“The Institutionalization of Institutional Theory”*. En Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, y Walter R. Nord, (eds.), *Handbook of Organization Studies*. Londres: Sage Publications, pp. 175 – 190.
- VALBRUZZI, Marco (2011a) *“Misurare l’alternanza, la sua pratica e la sua mancanza”*. Bologna: En *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- (2011b). *Cosa è “Alternanza” in politica e come va studiata* (Versione preliminare).Italia, XXV *Convegno Società Italiana di Scienza Politica*, Università degli Studi di Palermo, Facoltà di Scienze Politiche 8-10 settembre, 2011.
- VERDÚ, Pablo Lucas *“Estado de Derecho y Justicia Constitucional. Aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación”*. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). N° 33 mayo – junio.
- (1997). *“Dimensión axiológica de la Constitución”*. In *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (No. 74, pp. 85-168). Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- (1988) *“Última lección académica del profesor Pablo Lucas Verdú”*. Madrid: UNED *Revista de Derecho Político*. N° 27 – 28, pp. 9 – 22.
- VERGOTTINI, Giuseppe (1979) *“La forma de gobierno de oposición garantizada”*. En *Revista de Estudios Políticos*. N° 9 mayo – junio.
- (2006) *“Riforme istituzionali: la forma di governo”*. In: Seminario di Firenze, 25 settembre 2006. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento delle riforme istituzionali.
- (2007) *“Necessità, costituzione materiale e disciplina dell’emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati”*. In *“Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati”*, a cura di Mario Galizia. Milano: Giuffrè Editore.
- VIGNUDELLI, Aljs (2007) *“Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente”*. Palermo: *Diritto & Questioni Pubbliche* N°7, Università degli Studi di Palermo.
- VILE, M. J. C. (2007). *“Constitucionalismo y separación de poderes”*. Madrid:Centro de Estudios Políticos y Constitucional.
- VILLACAÑAS, José Luis (2015) *“Populismo”*. Madrid: Editorial La Huerta Grande, Ensayo.
- ZUCCHINI, Francesco (2011) *“Alternanza di governo e potere di agenda nel processo legislativo”*. Bologna: En *Il Potere dell’Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bologna University Press.