

Cuadernos del
Bicentenario
· CIHAC ·

PLURALISMO Y ALTERNANCIA: EL ANÁLISIS DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 1949-2014

Jean-Paul Vargas Céspedes



Jean-Paul Vargas Céspedes

**Pluralismo y Alternancia:
El análisis de la República de Costa Rica, 1949–2014**

Colección Cuadernos del Bicentenario · CIHAC

— | No. 3 | —

**Centro de Investigaciones Históricas de América Central
Universidad de Costa Rica**

CIHAC

Centro de
Investigaciones Históricas
de América Central

Cuadernos del
Bicentenario
· CIHAC ·

COLECCIÓN

CUADERNOS DEL BICENTENARIO · CIHAC

Comité editorial:

Dr. David Díaz Arias

Dr. Ronny Viales Hurtado

Dra. Elizet Payne Iglesias

Dr. Héctor Pérez Brignoli

320.561

V297p

Vargas Céspedes, Jean Paul

Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949–2014 / Jean-Paul Vargas Céspedes - 1. ed. – San José : Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2018.

98 páginas; cuadros, gráficos, diagramas b/n

18 x 25 cm.

Versión digital

Colección Cuadernos del Bicentenario – CIHAC

ISBN 978-9968-919-36-4

1. Democracia – Política y gobierno. 2. Pluralismo político – Costa Rica. 3. Costa Rica – Política y gobierno – 1949-2014. I. Título. II. Colección.

Revisión filológica: Baruc Chavarría Castro.

Diagramación y artes finales: David Chavarría Camacho y Cindy Chaves Uribe.

Corrección de pruebas: David Chavarría Camacho y Jean-Paul Vargas Céspedes.

Fotografía de la portada: Protestas en Costa Rica el 1 de mayo de 2012. Tomada de Wikimedia Commons.

PRESENTACIÓN

Colección Cuadernos del Bicentenario · CIHAC	ix
<i>David Díaz Arias</i>	

INTRODUCCIÓN..... 1

I. La alternancia desde el pluralismo democrático	7
1.1 La alternancia en el debate democrático contemporáneo	7
1.2 Condiciones objetivas para la alternancia en las democracias contemporáneas.....	13
1.2.1 El principio de división de poderes: primera condición objetiva de la alternancia	14
1.2.2 Del principio de división de poderes al pluralismo de partidos: segunda condición objetiva de la alternancia.....	19
II. La alternancia como valor y expresión de la democracia.....	23
2.1 La alternancia como competición política.....	24
2.2 La alternancia y la capacidad del cambio democrático.....	28
2.3 Los efectos teóricos de la alternancia política en las democracias modernas	31
2.4 Las relaciones entre Gobierno-oposición desde la alternancia política.....	34
III. Costa Rica: una dinámica de alternancia constante.....	37
3.1 El pluralismo en la evolución constitucional de la República de Costa Rica.....	37
3.1.1 El pluralismo constitucional	41
3.1.2 El pluralismo político	43
3.1.3 El pluralismo social	43
3.2 La alternancia y el fin del bipartidismo en Costa Rica	44
3.3 Los tipos de alternancia y continuismo en Costa Rica.....	45
IV. El sistema de partidos y la alternancia política en Costa Rica	49
4.1 La estabilidad partidaria y la alternancia política	49
4.2 El grado de fragmentación y la alternancia política	52
4.3 Las relaciones entre el Gobierno-oposición y la alternancia política	55
V. ¿Cuánto pluralismo puede soportar la democracia?.....	65
5.1 El cambio político como vía de renovación democrática	66
5.2 De la alternancia a los problemas de la representación política.....	66
5.3 La alternancia y el sistema de partidos.....	67

5.4	Aprendizajes de la alternancia desde el estudio de caso.....	70
5.5	La viabilidad de la alternancia	71
5.6	La alternancia como cauce para dar salida a los cambios sociales.....	72
5.7	¿Cuánto pluralismo puede soportar la democracia?.....	74
VI.	¿Una alternancia exigente?.....	77
Bibliografía	80

CUADROS

II. La alternancia política como valor democrático

Cuadro 2.1	La alternancia: tipo y frecuencia.....	29
Cuadro 2.2	La alternancia: según fuerza legislativa del Gobierno.....	29
Cuadro 2.3	La alternancia: en las relaciones Ejecutivo-Legislativo	31
Cuadro 2.4	Alternancia, ausencia de alternancia y exceso de alternancia	32
Cuadro 2.5	Alternancia y conducción del cambio desde el ejercicio del Gobierno.....	32
Cuadro 2.6	La alternancia y alternativas en la agenda de prioridades presidenciales.....	33

III. Costa Rica: una dinámica de alternancia constante

Cuadro 3.1	Tipificación del pluralismo en las constituciones políticas de 1871 y 1949.....	39
Cuadro 3.2	La alternancia en Costa Rica: tipo y frecuencia de 1949 al 2014.....	45
Cuadro 3.3	Alternancia en Costa Rica desde las relaciones Ejecutivo-Legislativo 1949 al 2014.....	47

IV. Sistema de partidos y alternancia política en Costa Rica

Cuadro 4.1	Fluidez partidaria durante la Ola de Bipartidismo de la Segunda República	51
Cuadro 4.2	Clasificación de los sistemas de partidos según el NEPP	54
Cuadro 4.3	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios y Alternancia en Costa Rica.....	55
Cuadro 4.4	La alternancia política en Costa Rica desde las relaciones Gobierno-oposición 1949 al 2014	58
Cuadro 4.5	Alternancia y ejercicio del veto en las relaciones Gobierno-oposición 1949-2014.....	59
Cuadro 4.6	Efectividad de la oposición y su capacidad de veto	61
Cuadro 4.7	Efectividad de la oposición y alternancia en Costa Rica: 1949-2014.....	62

V. ¿Cuánto pluralismo puede soportar la democracia?

Cuadro 5.1	Líneas para el estudio futuro de la alternancia en las democracias contemporáneas.....	75
------------	--	----

GRÁFICOS

III. Costa Rica: una dinámica de alternancia constante

Gráfico 3.1	Índice de Bipartidismo Parlamentario en Costa Rica 1949-2014.....	44
-------------	---	----

IV. Sistema de partidos y alternancia política en Costa Rica

Gráfico 4.1	Índice de Fluidez Partidaria en Costa Rica 1949-2014.....	51
Gráfico 4.2	Fragmentación parlamentaria en Costa Rica 1949-2014 (Índice Rae).....	53

Gráfico 4.3	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios en Costa Rica 1949-2014.....	54
Gráfico 4.4	Cuatro pautas de oposición parlamentaria para el análisis de la alternancia política ·	57
Gráfico 4.5	Cuatro pautas de oposición parlamentaria en Costa Rica: 1949-2014.....	59
Gráfico 4.6	Índice de Efectividad Parlamentaria en Costa Rica 1949-2014.....	61

DIAGRAMAS

II. La alternancia política como valor democrático

Diagrama 2.1	Delimitación conceptual de la alternancia política.....	25
Diagrama 2.2	Ámbitos de incidencia de la alternancia política.....	26
Diagrama 2.3	Bases de apoyo para el desarrollo de la alternancia política.....	27
Diagrama 2.4	Calidad del ejercicio de la oposición: hacia la alternancia.....	35

III. Costa Rica: una dinámica de alternancia constante

Diagrama 3.1	El pluralismo en la ingeniería constitucional de la República de Costa Rica.....	38
--------------	--	----

V. ¿Cuánto pluralismo puede soportar la democracia?

Diagrama 5.1	Proceso de institucionalización del ordenamiento jurídico partidario.....	69
--------------	---	----

Colección Cuadernos del Bicentenario · CIHAC

David Díaz Arias

En el 2021 las sociedades centroamericanas celebrarán doscientos años de independencia política. En estos dos siglos, estos países han pasado por una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que han modelado sus estructuras internas, que han modificado sus subjetividades y que les ha cosechado el presente que tienen. No es por eso sorprendente echar un vistazo a las ilusiones que tenían los individuos que vivieron los primeros años de independencia acerca del futuro de esta región y encontrarse que una buena parte de su programa político no se realizó o bien ocurrió de manera diferente a como lo imaginaron.

A la vez, es fácil identificar una continuidad en esos sueños iniciales surgidos al calor de la emancipación y los anhelos que se presentan en la actualidad, especialmente si se apunta a la idea de producir estados exitosos con economías dinámicas que alcancen las metas del desarrollo y aniquilen las desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales. Así, esos sueños de desarrollo e integración entrelazan dos siglos de historia compartida y divergente en la construcción de la cultura política, la institucionalidad estatal y las estructuras económicas y de los modelos de sociedad y de cultura en los países centroamericanos.

La conmemoración del Bicentenario de la Independencia, por eso, nos invita a debatir sobre las vías históricas de producción de la institucionalidad política, económica, social y cultural en Centroamérica en general y de cada uno de los países que integran esa región en particular. Es por eso que el Centro de Investigaciones Históricas de América Central ha decidido producir la presente colección de cuadernos cuyo propósito será reunir estudios, fuentes, bases de datos y propuestas teórico–metodológicas sobre la historia centroamericana.

En ese esfuerzo, se incorporarán tanto trabajos nuevos que brinden importantes aportes a la historiografía del istmo, como estudios que se hayan publicado en el pasado y cuyo indiscutible aporte sigue siendo vigente hoy y legítima su recuperación. La colección pretende ofrecer espacio para la discusión de la historia centroamericana de los últimos dos siglos, impulsar con fuerza esa reflexión, recuperar análisis desarrollados en el pasado y motivar nuevas interpretaciones históricas. Su intención es difundir ampliamente esos productos, para que sirvan de base para entender la Centroamérica que vivirá el Bicentenario. Y todo eso enmarcado como parte de la labor fundamental que lleva adelante el CIHAC en la producción de investigación histórica sobre Centroamérica. Confiamos, por eso, que esta colección será muy importante para estudiantes de secundaria y universitarios, para profesores e investigadores y, en general, para que las sociedades centroamericanas puedan acercarse críticamente a la comprensión de su pasado.

¿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.¹

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.²

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

1 “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).

2 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.

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 democrático y a partir de ahí se construyan procesos de alternancia política.³ 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, p. 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.

Esta investigación constituye un esfuerzo para generar una mayor precisión conceptual y metodológica al significado de un fenómeno político que ha sido raramente estudiado desde la teoría democrática en general, y desde la democracia pluralista costarricense en particular: la alternancia política desde el pluralismo democrático.

El trabajo que el lector tiene en sus manos contribuye a dilucidar sobre tres grandes interrogantes generales ¿Qué es y qué implica la alternancia política desde el pluralismo democrático? ¿Cómo ha

3 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).

sido el fenómeno de la alternancia política en la República de Costa Rica de 1949 al 2014? Y ¿Cómo ha influenciado el sistema de partidos el fenómeno de la alternancia política en Costa Rica durante su Segunda República?

El primer apartado del estudio se avoca a una precisión conceptual de la democracia contemporánea y su vinculación con el pluralismo, desde la ingeniería constitucional; para luego dar paso, al análisis de la alternancia como valor y principio de la democracia –segundo apartado–; contribuyendo así, de forma integral a una generación de reflexión teórica-filosófica sobre el fenómeno de estudio.⁴ De forma posterior, se desarrolla la noción de competición política como sustento para la sistematización de algunas tipologías orientadoras para el análisis de caso.

El tercer apartado demuestra en términos generales que el caso de Costa Rica responde a una dinámica de alternancia constante; para ello, el análisis se restringe al período de la Segunda República –1949 al 2014–. Se aplican las tipologías expuestas en el primer apartado y se evidencian los tipos de alternancia y gobiernos de continuismo que ha experimentado el caso costarricense. La investigación asume como preguntas orientadoras: ¿Es la alternancia la respuesta a los problemas de representación política en Costa Rica? ¿Implica el cambio de gobierno un proceso de alternancia? ¿Qué aspectos determinan la alternancia política? ¿Cómo ha sido el comportamiento de la alternancia política en Costa Rica durante la Segunda República?

El cuarto apartado asume como reflexión de partida ¿qué tipo de vinculación existe entre el sistema de partidos y la alternancia en Costa Rica?, enfatizando los efectos del incremento del pluralismo en el sistema de partidos. Entre sus hallazgos se destaca la identificación de tres fases interpretativas durante la Segunda República: (i) proceso de gestación del bipartidismo, comprendido entre 1953 a 1978, (ii) proceso de bipartidismo que oscila de 1978 a 2002, y finalmente (iii) el arribo del multipartidismo que se inicia en el 2002 y se mantiene hasta el 2014. Para sustentar esto se recurre a un breve análisis de la estabilidad partidaria, el grado de fragmentación y las relaciones Gobierno-oposición.

El último apartado corresponde a las reflexiones finales, las cuales se orientan principalmente a sistematizar diversas conclusiones vertidas a lo largo del estudio; así como, a la identificación de posibles orientaciones de investigación para profundizar sobre el comportamiento y evolución de alternancia política.

El estudio opta como período de análisis de 1949 al 2014, siendo precisamente el lapso que caracteriza la Segunda República de Costa Rica, y le ha permitido ser la democracia más longeva de la América Latina; siendo el 2014 el último proceso electoral registrado al momento de realizarse dicha investigación.

La Segunda República de Costa Rica tiene como antecedente el proceso electoral de 1948, cuando los entonces candidatos, el Dr. Calderón Guardia –oficialista con el apoyo del Partido Comunista– se disputó la Presidencia de la República con el Lic. Otilio Ulate –de la oposición–. Si bien el Poder Legislativo declaró vencedor del proceso electoral al Lic. Otilio Ulate, el partido de gobierno anuló el resultado, aprovechando su aplastante mayoría parlamentaria.

Ante el irrespeto al proceso electoral, un costarricense de origen catalán, José María Figueres Ferrer hace un llamado en armas desde su finca “La Lucha”; surgiendo así la Revolución del 48. Una guerra civil de 40 días que culminó con el triunfo de las fuerzas figueristas. Por un período de 18 meses gobernó la Junta Fundadora de la Segunda República, la cual concluye con el traspaso de poderes a Otilio Ulate Blanco, por el período 1949-1953.

4 “La democracia, en el nuevo contexto histórico en el que se encuentra, solo puede beneficiarse de una filosofía política que se construye en torno a un núcleo verdaderamente pluralista, y con todo –a diferencia de otras concepciones que también subrayan el pluralismo, la cualidad irrealizable e indeseable del cierre hegemónico, la controversia permanente y el agonismo– nunca pasa por alto la distinción entre el uso legítimo (esto es, merecedor del consenso) del poder y el ejercicio arbitrario del mismo. La democracia puede sobrevivir y florecer aún más si se mantiene fiel a su tendencia a innovar, a su capacidad distintiva de transformación, de apertura a lo nuevo; si rechaza idolatrar una ruta canónica hacia su institución y un ethos canónico para sus ciudadanos, si se hace plural, también en su espíritu o en su ethos” (Ferrara, 2014, p. 404).

La Junta Fundadora de la Segunda República adoptó una serie de decisiones que moldearon la democracia costarricense desde esa fecha hasta los tiempos actuales; las más destacadas fueron la abolición del ejército y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para que emitiera una nueva Constitución, tomando como base la de 1871. La nueva Carta Magna se aprobó el 7 de noviembre de 1949 y, en esencia, es la vigente en la democracia costarricense, con sus múltiples reformas parciales posteriores.

Desde 1949 al 2016, no existen estudios a profundidad sobre el fenómeno de la alternancia en la vida democrática costarricense –y centroamericana en general–, por lo cual las reflexiones que se esbozan son el punto de partida para la construcción y deconstrucción de procesos posteriores de análisis, por ello se ha optado por fundamentar la presente incursión en aspectos doctrinales de las Ciencias Jurídicas, las Ciencias Políticas y la Sociología, principalmente desde diversos paradigmas de las escuelas de pensamiento británica, italiana, francesa y española.⁵

La provocación de partida del presente estudio nació con la lectura de los escritos de Pasquino & Valbruzzi (2011b), quienes desde el análisis comparado comprueban que el fenómeno de la alternancia se encuentra influenciado, entre muchos otros aspectos, por el comportamiento del sistema de partidos políticos. Acervo académico que se ha venido incrementado desde diversos estudios del Derecho Constitucional.

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 análisis que el lector tiene en sus manos evita llegar a conclusiones categóricas, para dar espacio a un debate exploratorio, que introduce en su desarrollo diferentes interrogantes a ser consideradas en líneas de investigación a futuro. Las reflexiones han partido de un enfoque analítico neoinstitucionalista-empírico, capaz de promover tres tareas básicas: a) un enfoque tipológico parcial, a partir de una búsqueda de un modelo ideal que ofrece la mejor opción para todos los sistemas políticos, sin importar el tiempo o el lugar, b) un enfoque analítico multicausal, el cual profesa que las opciones viables para un mejoramiento de las instituciones deben ser tomadas en relación con el contexto para el cual se les formula, y c) un enfoque operativo, el cual se concentra específicamente en los atributos y características más notorios del fenómeno de la alternancia política en Costa Rica durante el periodo 1949-2014 (Nohlen, 1998).

Si bien, el estudio no pretende hacer afirmaciones categóricas, por su naturaleza exploratoria, el análisis del pluralismo político desde el fenómeno de la alternancia en Costa Rica, constituye un buen ejemplo de la influencia de los cambios sociales en las dinámicas políticas y, a su vez, del anacronismo institucional en muchas democracias. Especialmente en aquellos casos que transitan de un bipartidismo asimétrico hacia multipartidismos polarizados.

El enfoque histórico-empírico toma en cuenta las especificidades de cada periodo constitucional, basado en las particularidades históricas de su sistema de partidos. Opta por el uso cuidadoso de los conceptos, combinándolos con el análisis del contexto respectivo formado por una dinámica social compleja, que tiende a cambiar con el tiempo y una historia particular que influyó en la creación de los arreglos institucionales que no se pueden ignorar. Sólo así se puede explicar porque el mismo diseño institucional logra producir resultados diferentes cuando cambia el contexto, entendido como la conformación del sistema de partidos para el presente estudio.

El análisis de casos comparados de cada uno de los periodos constitucionales de gobierno de 1949 al 2014 tiende a rendir cuentas de las condiciones de persistencia como de transformación de la configuración de fuerzas en cada periodo electoral, para ello se recurre al enfoque heurístico –genera hipótesis a partir de niveles de complejidad analítica– y al crucial –confronta teorías y modelajes–.

5 Se evita incurrir en las escuelas norteamericanas, porque al ser una investigación exploratoria surge la necesidad de ir cimentando bases de reflexión teóricas y filosóficas sobre el fenómeno, en contraposición a los enfoques puramente cuantitativos y estadísticos de dichas escuelas.

Desde el enfoque empírico se desarrolla un análisis capaz de ofrecer generalizaciones empíricas y facilitar la comprobación de una serie de hipótesis, que de forma tácita han sido incorporadas durante la reflexión teórica y práctica en esta investigación.

El caso de estudio, aun cuando es de carácter exploratorio y descriptivo, toma en consideración de forma particular la construcción de los arquetipos de formas de alternancia política que contribuyen al análisis comparado –enfoque sociológico–.

I. La alternancia desde el pluralismo democrático

El objeto de este apartado 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 (*i*), dando paso a la reflexión que vincula el principio de separación de poderes y la alternancia política (*ii*). Reflexiones que, en su conjunto, contribuyen a introducir de mejor forma el segundo apartado del presente estudio: la alternancia como valor y expresión democrática.

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

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. 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.

1.1 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.⁶

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 nexos 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 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;

⁶ ¿Quién es el pueblo? Y cuándo y cómo se construye la decisión colectiva.

- 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, 1995,⁷ 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).

Ferrara (2014, p. 41) introduce la interrogante sobre ¿el por qué hay que aceptar el pluralismo? Al respecto reflexionar 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 mismo. 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 es 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

7 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).

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.

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 (Bobbio, 2006, p. 123).⁸

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.

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).

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:

- 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

8 Traducción libre del investigador.

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 (1997) 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 (1997), 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, 1997, 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, 1997, 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 (1997, 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*).

(...) 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).

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 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).

1.2 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.⁹

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

9 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).

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.

1.2.1 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.

(...) 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).

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 organizativo político-institucional; así como, de las tendencias sociales expresadas en el imaginario colectivo que generan la evolución de la cultura política.

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).

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).

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)

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.

(...) 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).

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.

Más que ser 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).

¿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, p. 41).

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 (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, p. 70).

(...) 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)

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, p. 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”.¹⁰

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 tie-

10 Vile (2007) es enfático al argumentar “(...) nos referimos a la recomendación de que las tres ramas del Estados 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).

ne 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).

(...) 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).

En síntesis y como indica García Roca (2000, p. 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.

1.2.2 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.¹¹

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 constitu-

11 “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).

cionales 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):

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 esta argumentación, 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 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.¹²

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

12 De esta óptima, la ingeniería constitucional determina el nivel básico de la institucionalidad, desde el cual los partidos políticos entretejen 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.

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.

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.

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).

II. LA ALTERNANCIA COMO VALOR Y EXPRESIÓN DE LA DEMOCRACIA

El pluralismo es consustancial a las democracias contemporáneas,¹³ gracias a su protección y regulación constitucional, se acentúa el imperativo categórico de la posibilidad de competición política y electoral, y con ello la rotación de las élites políticas, asegurándose así más y mejores canales de representación como de responsabilidad de la clase política sobre el ejercicio del gobierno. En esencial, el pluralismo dentro del constitucionalismo democrático consiste en la capacidad de regulación del poder desde la diversidad de intereses volátiles bajo el diseño de instituciones y reglas con algún grado de permanencia, pero a su vez sujetas a equilibrios de consenso de las mayorías bajo mecanismos que aseguren el respeto de los derechos de las minorías.

El ejercicio del pluralismo democrático refuerza el valor de la tolerancia en las sociedades contemporáneas, tanto en el procedimiento como en los contenidos de los procesos de toma de decisiones a efectos de cumplir no solo con la necesidad de legalidad, sino también de legitimidad. “El pluralismo consiste y se nutre de contenidos y procedimientos irrenunciables que son a su vez condiciones y requisitos previamente consensuados, como los de la libertad humana, información y opinión, libertad de investigación científica, de creación de partidos políticos y de oposición, de democracia, de poderes públicos, de opinión pública, de Estado social y cultural, de división de poderes en todos sus sentidos, y también de independencia de la judicatura” (Häberle, 2013, p. 107).

La alternancia es la consecuencia natural del pluralismo de partidos en las democracias contemporáneas, que desde la concepción de competición, exige que las reglas electorales sean correctas y debidamente aplicadas. Por tanto, es desde la alternancia, y su comportamiento, que se cristaliza la constante influencia entre el sistema de partidos y el sistema electoral para el ejercicio del sistema de gobierno.

La alternancia, como una primera aproximación, es el resultado del cambio de intereses y preferencias del elector, quien en el transcurso del tiempo decide por argumentos racionales o emotivos dar un giro en la preferencia de su voto; de forma tal, que el siguiente proceso electoral decide retirar su apoyo al partido o coalición que se encuentra en el ejercicio del gobierno, para que una nueva agrupación sea ahora quien asuma el control ejecutivo del Estado.

Esta afirmación desde el análisis político resulta ser insuficiente, pues su esencia más que ayudar a comprender el fenómeno de la alternancia contribuye a describir lo que podemos denominar como rotación de las élites políticas.

El cambio de partido o coalición en el control del gobierno puede implicar la continuidad de actores o, incluso, asegurar la estabilidad de la agenda y políticas prioritarias del anterior presidente; es así, como se da una alternancia de forma más no de fondo. Por el contrario, puede darse un “continuismo” del partido o coalición de gobierno, pero al mismo tiempo se da una rotación parcial o total de los actores, que conducen el gobierno e incluso la imposición de una nueva agenda de prioridades. Por tanto, se da un continuismo por la forma, pero por el fondo, se presencia un fenómeno de alternancia política.

La presente sección se desarrolla en apartados: (i) la alternancia como competición política, (ii) el análisis de la alternancia política, (iii) los efectos teóricos de la alternancia política, (iv) las relaciones Gobierno-oposición desde la alternancia. En cada uno de ellos se sientan las bases conceptuales y orientaciones metodológicas que contribuyen al desarrollo del estudio de caso.

13 “(...) no hay democracia sin pluralismo, y que este pluralismo no es sólo de partidos, sino también de ideas, pues la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión representa uno de los cimientos de una sociedad democrática en el sentido del Convenio” (Nuevo, 2004, p. 192).

2.1 La alternancia como competición política

La alternancia como punto de partida exige como base conceptual la noción de competición entre dos o más partidos –coaliciones– con vocación de gobierno, entre las que pueden prevalecer las normas de máxima o mínima diferencia. No obstante, se debe considerar atenuaciones en esta noción de competición, ya que puede darse en dos grandes sentidos: *a*) la competición entre los partidos políticos y *b*) la competición entre los partidos políticos y las fuerzas sociales emergentes.¹⁴

La competición entre los partidos políticos se da en el proceso político-institucional para obtener y ejercer el poder; sujeto siempre en un proceso de tensión en las relaciones Gobierno-oposición. Por su parte, la competición entre los partidos políticos y las fuerzas sociales emergentes es consecuencia de una falta de representación y representatividad de los partidos políticos; reflejando así, la necesidad de una regeneración democrática. Por tanto, la alternancia política es la expresión de las fuerzas partidarias o sociales en la búsqueda de un cambio en el engranaje institucional como en la orientación y conducción de las políticas del Estado (ver Diagrama 2.1).

(...) A su vez sucede que ciertos grupos consolidados y “más representativos”, aposentados en sus privilegios institucionales, parecieran actuar como meros defensores del “status quo” y no como motores del cambio en las políticas públicas. Finalmente, los nuevos grupos rara vez logran un impacto significativo en el engranaje institucional (Molis & Medina, 2016, p. 178).

La cuestión, entonces, es la necesidad de dilucidar entre la orientación, la fuerza y la expectativa del cambio. La orientación del cambio sea hacia los actores políticos o hacia la agenda, implica comprender las motivaciones y orígenes de dónde surge y se lidera dicha necesidad; es decir proviene de un liderazgo partidario o de un movimiento social, que, ante la falta de identificación partidaria termina convirtiéndose en una fuerza política emergente.

La fuerza del cambio hace referencia a la expresión de los recursos de poder desde los cuales se hace el llamado a dicho cambio, es por la generación de políticas y propuestas de acción alternas, o bien responde a un proceso de frustración social que ha desembocado en la denominada “democracia de la calle”.¹⁵

Finalmente, la noción de expectativa de cambio es la capacidad que tienen las estructuras para sincronizar la orientación con las fuerzas. Una frustración social acumulada llevará a unas altas expectativas de cambio que difícilmente podrán ser resueltas tan solo con un proceso de rotación de élites, si las nuevas autoridades no gozan de los apoyos políticos, institucionales y sociales para construir un amplio consenso de reforma del Estado (Molis & Medina, 2016).

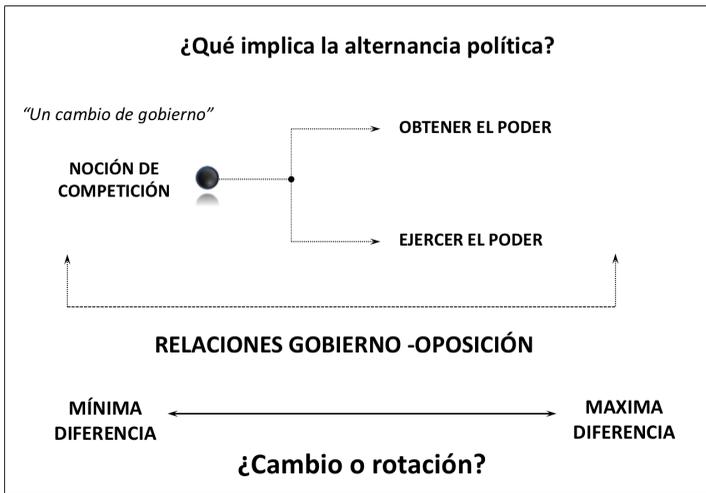
La alternancia como fenómeno político, tiende a ser visible principalmente en el control del gobierno, y particularmente en la frecuencia con que los partidos de oposición logran dejar su condición para asumir el ejercer del Ejecutivo. No obstante, es fundamental establecer además los niveles de simultaneidad o no de la alternancia política en otras dimensiones del poder, como lo es el ámbito legislativo o incluso la conformación de los gobiernos locales.

14 “Decía acertadamente J. Tusell en 1993: la aparición de nuevas fuerzas políticas nos descubre un aspecto esencial de esta apremiante necesidad de repensamiento de la democracia que surge en todas las latitudes. El fenómeno más decisivo es una sorda irritación contra la clase dirigente, contra toda ella, sea cual sea su significación, derechista o izquierdista” (García-Escudero Márquez, 2015, pp 173-174).

15 López (2016) indica que en ocasiones los nuevos y viejos partidos políticos actúan más como agentes de control político y social que de movilización. Esta situación genera una erosión en los puentes de comunicación y representación entre las estructuras partidarias y las diversas expresiones sociales. De forma tal que el pluralismo social no siempre logra expresarse de forma adecuada en el pluripartidismo.

Diagrama 2.1

Delimitación conceptual de la alternancia política



Fuente: Elaboración propia.

Un resultado electoral puede reflejar un continuismo en el gobierno, pero una alternancia en la conducción de los gobiernos locales. La similitud entre ambas dimensiones expresa la intensidad y fuerza en la transformación de las preferencias del electorado y el deseo o aspiración del “cambio parcial o integral” que se resguarda siempre bajo la alternancia.

Por otra parte, se ha de contemplar además la dimensión parlamentaria pues el electorado puede decidir la necesidad de alternancia en el control del gobierno, pero una mayor responsabilidad y rendición de cuentas, asegurando un parlamento fragmentado en el cual el gobierno carece de mayorías legislativas.

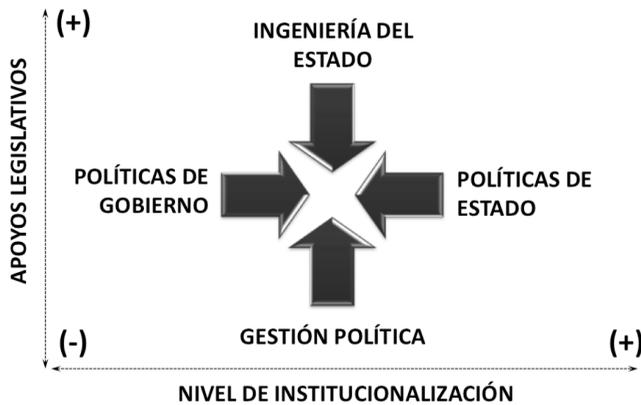
Los gobiernos sin mayorías legislativas dificultan la implementación de un proyecto político de alternancia o de continuismo, pues los parlamentos reactivos y obstruccionistas solamente pueden ser superados por la construcción de coaliciones o compromisos parlamentarios –coaliciones fugaces– cuya presión sobre la agenda tiende a reforzar el *status quo*; salvo una realineación abrupta de la composición legislativas que asegure un proyecto político innovador.

En un gobierno sin mayorías legislativas y con un sistema de partidos fuertemente institucionalizado¹⁶ su primer ámbito de acción para la alternancia es la forma del modelo de organización y gestión del gobierno –como de la administración pública–, pues optar por transformaciones sobre el diseño del Estado o de políticas, eleva los costes de transacción, la incertidumbre y el riesgo de enfrascarse en procesos de conflictividad política y social, que terminan minando su capital político y la capacidad de impulsar su agenda de reformas (ver Diagrama 2.2).

16 Por ejemplo, en el caso costarricense un rígido control de constitucionalidad como de un poderoso control de los actos de la administración pública por parte de la Contraloría General de la República, implica en ambos casos una judicialización política, como una judicialización administrativa, que tiende en la práctica a minar la capacidad de cambio, pues la administración pública para el ejercicio de sus funciones requiere de la legitimidad legal manifiesta para su actuación.

Diagrama 2.2

Ámbitos de incidencia de la alternancia política



Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos que carecen de mayorías legislativas se encuentran ante el riesgo de que un parlamento reactivo altere sustancialmente una iniciativa de ley o incluso apruebe algún proyecto que ponga en peligro su agenda de alternancia o continuidad. Ante tal situación, el gobierno cuenta con el recurso del veto presidencial, un recurso que en su aplicación permite comprender los niveles de conflictividad en las relaciones gobierno-oposición como también la existencia o no de fracciones oficialistas coherentes y cohesionadas con sus gobiernos.

Desde un estudio sistemático del veto presidencial es posible entender además si la agenda de alternancia o continuismo es una construcción de carácter partidaria o se encuentra en función de prioridades, presiones o hasta incluso improvisaciones del gobierno en turno.

¿Cuáles son las bases de apoyo para la implementación de la alternancia? La respuesta más natural sería el apoyo del mismo partido político o la coalición que contribuyó al gane electoral; sin embargo ello aunque es frecuente en los sistemas parlamentarios, en los sistemas presidencialistas tiende a ser mucho más complejo, pues la personificación del poder en la presidencia en un mandato fijo, constituye una fuente de tensión y conflicto entre el mandatario y su partido, como en las redes de apoyo extra-parlamentarias para el ejercicio del gobierno.

El presidente puede impulsar su visión de alternancia política con el respaldo de su partido, ya sea con las élites o las bases del mismo. Mientras las élites son más previsibles y estables, demandan a su vez transacciones más complejas –posiciones y enfoques de agenda–, por el contrario el apoyo de los militantes pueden implicar transacciones menos costosas –beneficios colectivos o selectivos en la implementación de las políticas públicas o agendas de carácter territorial o sectorial–, pero son a su vez más inestables y poco previsibles, pues se pueden transformar en una escalada de demandas que si no son satisfechas desembocan en manifestaciones y protestas sociales (ver Diagrama 2.3).

La capacidad de impulso del proyecto de alternancia política se puede realizar con o sin el apoyo del partido –sean las élites o los militantes–. Cuando se opta por un proyecto de búsqueda del cambio o mantenimiento de la continuidad más allá de la base partidaria, la creación y gestión de redes de apoyo de actores estratégicos requiere de adecuados canales de información e interlocución en un ejercicio continuo de consenso y diálogo permanente, capaz de identificar de forma preventiva todos aquellos aspectos que afecten las capacidades de aglutinación y de apoyo social.

La alternancia se puede además sustentar en apoyos de otros partidos políticos cercanos a la visión de cambio, o simplemente porque aprovechan su posición estratégica para obtener concesiones en pues-

tos importantes dentro del parlamento, agenda legislativa o inclusive beneficios territoriales en la implementación de políticas públicas –principalmente en el caso de partidos bisagra con poca probabilidad a convertirse en una opción real inmediata de gobierno–.

Ante un gobierno sin mayorías legislativas que busca la alternancia política, el mandatorio puede de forma paralela o complementaria basar sus apoyos en la aceptación ciudadana directa a partir de estrategias de acercamiento personal –como de su gobierno–, beneficiando el enfoque de gestión y la agenda de reformas que se desea alcanzar. De la misma manera, estos acercamientos se pueden dar con actores estratégicos, principalmente gremios laborales, académicos y productivos. Estos vínculos contribuyen no solo a validar el proceso de alternancia política –aunque no se produzcan resultados de impacto–, sino a también dar una legitimidad de ejercicio al gobierno frente a una posible oposición parlamentaria obstruccionista.¹⁷

Diagrama 2.3

Bases de apoyo para el desarrollo de la alternancia política



Fuente: Elaboración a partir de Fabbrini & Vassallo (1999)

La adecuada gestión de las bases de apoyo del proceso de implementación de la alternancia política facilita: (a) la construcción de la agenda,¹⁸ (b) un filtro de reacciones posibles a temas y posiciones antes

17 Inclusive contribuye a crear mecanismos de presión y control de la oposición extra-parlamentaria hacia la oposición parlamentaria, a efectos de asegurar las prioridades que el gobierno ha definido en su programa de alternancia.

18 Desde esta perspectiva la agenda del modelo de alternancia política puede ser formulada en una primera instancia por las preferencias e intereses del presidente, a partir de un modelo de disciplina de partido (a), modelo intrapartidario (b), modo multilateral (c), modelo interpartidario (d), o por presión externa (e). El modelo de disciplina de partido suele ser cuando el gobierno desarrolla su iniciativa y la envía al Parlamento para que su bancada legislativa asegure su discusión, análisis y aprobación, con lo cual la capacidad de actuación de la oposición se basa en la transformación o rechazo a la misma. El modelo intrapartidario más que una imposición del gobierno implica un proceso de consenso interno, basado en un programa ideológico o bien por un interés colectivo.

El modelo multilateral –cross-party– la alternancia responde a intereses distintos de una coalición de partidos políticos,

de que salgan a la opinión pública, contribuyendo a bajar la tensión y conflictividad potencial, (c) establecer un movimiento sensibilizador en la opinión pública y en la agenda mediática sobre la validez y pertinencia de la agenda de reformas propuestas, (d) produce un monitoreo y evaluación de las posiciones de una complejidad de actores, asegurando siempre caudales básicos de estabilidad política para la viabilidad político-institucional de las metas establecidas, (e) permite establecer redes de actores capaces de manifestar los apoyes, erosionando las posiciones contrarias de la oposición política, y (f) fortalece la visión del proyecto de cambio desde la participación e inclusión, aun cuando los resultados obtenidos sean de carácter simbólicos o poco sustantivos en la alteración del *status quo*.

2.2 La alternancia y la capacidad del cambio democrático

El análisis de la alternancia desde las ciencias sociales ha evidenciado un fuerte problema de precisión terminológica (Valbruzzi, 2011b). Por tanto, a efectos de reducir el riesgo de la polisemia, se opta por seguir los postulados desarrollados en gran parte por las escuelas italianas de Ciencias Políticas, la cual enfatiza que en la teoría política se ha seguido de forma intercambiable términos como cambio, rotación, cambio de actores –*turnover*– (Pasquino, 2011a, p. 21).

Si bien en una primera instancia, la alternancia implica la sustitución de un gobierno por otro completamente diverso, en su composición en cuanto a partidos y actores de gobierno que sustituyen, se ha de considerar en un segundo escalafón analítico el “*livello di cambiamento*”, es decir el nivel de cambio, el cual se puede definir por (i) una sustitución parcial, producto de cuando uno de los partidos que formaron o apoyaron la coalición de gobierno, se convierte ahora en gobierno; y (ii) la sustitución completa, más propia de un esquema bipartidista en el cual el partido de gobierno pasa a ser la oposición principal, y quien ejercía el control político pasa a gobernar (Pasquino, 2011a).

Se determina entonces que la conformación e institucionalización del sistema de partidos incide en el tipo e intensidad de la alternancia política. En el bipartidismo se dará una alternancia pura, pues la misma sociedad exige un cambio en la dirección política del Estado, y quien gana cuenta con los recursos institucionales y políticos para implementar su agenda de gobierno y tendrá algunos niveles de atenuación, conforme más o menos polarizada se encuentra la agenda social y el dominante de las preferencias del electorado.

En un pluralismo limitado y moderado las alternancias generan semi-rotaciones que inciden en dar un giro en cuanto a la visión y conducción de las prioridades presidenciales, lo cual exige una fuerte diferencia entre “la agenda de implementación del Ejecutivo” y la “agenda de reformas desde el Parlamento”, lo cual resulta ser sustancial para establecer las responsabilidades políticas entre los poderes constitucionales.

Finalmente en los pluralismos partidarios extremos o polarizados se da un modelo de micro-sustituciones, pues la construcción de consensos es cada vez mayor dada la diversidad de actores, como la complejidad del diseño institucional para promover decisiones urgentes y vitales para el país.

que ha permitido el control del Ejecutivo, o bien, poder adoptar decisiones en un entorno de alta fragmentación. El modelo interpartidario es aquel que la viabilidad de la agenda de alternancia depende de la capacidad de negociación y consensos sobre algunos puntos básicos, aun cuando persisten diferencias y posibles conflictos sobre otras áreas temáticas entre una pluralidad amplia de actores. El modelo de presión externa o extraparlamentario se deriva de la capacidad de incidencia de diversas instancias público-privadas que realizan fuertes esfuerzos de cabildeo para modificar y transformar el *status quo* –o en algunos casos mantenerlo–.

El desarrollo de la agenda legislativa se encuentra determinado por las capacidades de control que se pueden generar a partir de la combinación de los recursos político-institucionales. La capacidad de lograr un control político y técnico en la construcción y aprobación de la agenda legislativa depende entonces de tres condiciones básicas: (i) comisiones especializadas en el análisis y seguimiento del tema, (ii) capacidad técnica institucional en el *expertise* de la comisión, y (iii) legisladores especializados en el tema.

Seguendo a Pasquino (2011a) una forma de analizar la alternancia política sería entonces a partir de la sustancia identificar el tipo total o parcial, y según frecuencia se podría considerar de forma excesiva¹⁹ o de alternancia casi inexistente –ausente– (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1
La alternancia: tipo y frecuencia

		TIPO	
		Alternancia total	Sustitución parcial
FRECUENCIA	Excesiva		
	Ausente		

Fuente: Pasquino, 2011a, p. 22.

Al extrapolar éste análisis a los sistemas presidenciales la complejidad analítica es mayor, pues existe el fenómeno de un ejecutivo sin mayorías parlamentarias de forma tal que se puede estar ante la presencia de una alternancia en el gobierno más no en el legislativo, o viceversa. Adicionalmente a lo interno del gobierno, se pueden expresar variaciones como una alternancia en cuanto al control de la presidencia, pero una continuidad tanto de políticas como de actores en uno o varios ministerios. Por otra parte, ¿Qué ocurre cuando un presidente a medio período de gobierno decide modificar su gabinete? ¿Implica la modificación parcial o total del gabinete un giro de cambio o continuidad con el anterior gabinete o con el anterior gobierno?

Al regresar al punto de discusión de partida, si estamos ante un fenómeno de alternancia política en el cual el ejecutivo cuenta con una sólida mayoría parlamentaria proveniente de su propio partido político, entonces estamos frente a una dinámica simétrica, es decir el electorado no solo optó por una decisión de cambio en el gobierno, sino además aseguró que éste cuente con un respaldo legislativo capaz de asegurar la transformación o giro promulgado. Por el contrario, si estamos ante un ejecutivo electo bajo una esperanza de alternancia política, pero no goza de mayorías legislativas, se está ante una alternancia asimétrica; por lo cual requiere de la construcción de mayorías basadas en pactos, alianzas o compromisos –mayorías artificiales dado su carácter de inestabilidad– (ver Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
La alternancia: según fuerza legislativa del Gobierno

		Poder Ejecutivo	
		Continuismo	Alternancia
Poder Legislativo	Alternancia	Continuismo asimétrico	Alternancia perfecta
	Continuismo	Continuismo perfecto	Alternancia asimétrica

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Pasquino (2011a) identifica que siempre habrá un nivel de subjetividad para determinar que es o no excesiva, para lo cual se ha de contar con una comprensión amplia del comportamiento histórico del caso a estudiar.

En una situación de alternancia simétrica se está frente a un escenario “perfecto” con la relación del poder del gobierno a lo interno del parlamento le asegura las condiciones necesarias al menos en materia de dirección política –*indirizzo*– de poder gestar y asegurar las expectativas de cambio político.

De la misma forma, se denomina continuismo perfecto aquella relación simétrica donde la continuidad se logra tanto en el ejecutivo como en el control de fuerzas en el Parlamento. En ambos casos, el contar con el apoyo legislativo permite dar un soporte importante a la capacidad de iniciativa legislativa del gobierno, como incluso controlar los temas y áreas sobre las cuales se va a legislar –evitando el uso recurrente del veto presidencial–.

Las relaciones simétricas en los sistemas presidenciales suelen ser bastante similares a lo que en la teoría se espera que ocurra en los sistemas parlamentarios, pues el primer ministro goza de la confianza y el respaldo de las mayorías.

Los casos de relaciones asimétricas son bastante frecuentes y comunes en los sistemas presidenciales especialmente ante una debilidad en la institucionalización del sistema de partidos o por una presencia alta de pluripartidismo político y social. En estos casos, tanto el continuismo como la alternancia en el ejecutivo se encuentran condicionados a su capacidad de transacción para la articulación de mayorías parlamentarias que pueden ser estables o volátiles dependiendo de:

- a. identificar las adecuadas “monedas de transacción” y procesos múltiples para la articulación de acuerdos,
- b. nadie quiere colaborar con un gobierno impopular,
- c. los compromisos sobre los procesos de reforma del Estado son los más duraderos y estables, pero los más difíciles de alcanzar,
- d. los incentivos de cooperación decrecen conforme se aproximan las elecciones y no hay viabilidad de reelección,
- e. la falta de sanciones institucionalizadas al cumplimiento de acuerdos aumenta el incremento de la denominada “democracia de la calle”,
- f. se deben extender los horizontes de cooperación: continuidad y estabilidad –más políticas de estado y no de gobierno–.

En los casos de continuismo y alternancia asimétrica el gobierno requiere ampliar sus bases de apoyo más allá del capital político que le asegura su propio partido, para lo cual la conformación de su gabinete se convierte en una “moneda de transacción” que contribuye en asegurar su estabilidad y/o credibilidad; de esta forma existe la posibilidad de un gabinete: partidario (*i*), de coalición (*ii*) o de cooptación (*iii*) (ver Cuadro 2.3).

El gabinete partidario es más común en casos de continuismo o alternancia perfecta, y se podrían establecer subcategorías si éste se compone de personas cercanas al presidente o de actores estratégicos y relevantes de la estructura partidaria; en el primer caso se estaría frente a una personalización de la presidencia por encima del partido, y en el segundo sería un modelo más cercano a un “estado de partidos”.

El gabinete de coalición implica la incorporación de actores claves que han sido definidos por el partido que apoya al gobierno, o bien sobre una decisión conjunta. Por tanto, se está ante un escenario en el cual el puesto responde al interés de la cúpula de partido y por ende la persona designada siente una fidelidad y lealtad absoluta primero hacia su propio partido y en una segunda instancia hacia el o los partidos de la coalición.

El gabinete de cooptación suele ser la incorporación de personas que pueden no pertenecer o haber tenido una militancia activa con el partido de gobierno o aquellos partidos de coalición. Constituyen personas que por su trayectoria profesional, académica, de organizaciones de la sociedad civil o inclusive sector empresarial son en esencia “*outsider*” pero significa una fuente de legitimidad técnica o social importante para el ejercicio del gobierno, como también contribuyen a la creación de redes sociales de apoyo a la agenda que se desea implementar.

Cuadro 2.3

La alternancia: en las relaciones Ejecutivo y Legislativo

PODER LEGISLATIVO		PODER EJECUTIVO					
		Continuidad			Alternancia		
		Gabinete partidario	Gabinete coalición	Gabinete de cooptación	Gabinete de cooptación	Gabinete coalición	Gabinete partidario
Tipo de mayoría							
Mayoría sólidas	Mayoría propia	Continuismo perfecto	Continuismo perfecto	Continuismo perfecto	Alternancia perfecta	Alternancia perfecta	Alternancia perfecta
Mayorías volátiles	Mayoría por coalición	Semicontinuismo	Semicontinuismo	Semicontinuismo	Semirrotación	Semirrotación	Semirrotación
	Mayoría por compromisos	Semicontinuismo	Semicontinuismo	Semicontinuismo	Semirrotación	Semirrotación	Semirrotación
Sin mayorías	Domina el oficialismo	Microcontinuidad	Microcontinuidad	Microcontinuidad	Microsustitución	Microsustitución	Microsustitución
	Domina la oposición	Continuismo asimétrico	Continuismo asimétrico	Continuismo asimétrico	Alternancia asimétrica	Alternancia asimétrica	Alternancia asimétrica

Fuente: Elaboración propia a partir de Pasquino (2011a).

El diseño de los instrumentos para el análisis de la alternancia política deben asegurar contribuir a dos aspectos fundamentales el por qué y el cuándo de ella, sin caer en un interés absoluto por comprender la alternancia en sí misma; sino más bien desde un esfuerzo comparado, se ha de buscar un mayor entendimiento de las causas y consecuencias políticas tanto en: (a) los esquemas de organización del alto gobierno, (b) los partidos políticos, los programas de gobierno, y (c) en general sobre las reglas del juego (Pasquino, 2011a, p. 27).

El desafío analítico para la aplicación del caso de estudio consiste entonces en la capacidad para dilucidar la estrecha vinculación entre la ingeniería constitucional y el nivel de institucionalización del sistema de partidos a efectos de determinar: ¿Cuáles son los tipos y comportamientos de la alternancia? ¿Cuál es su frecuencia? ¿Refleja la alternancia un proceso de fortalecimiento del sistema de partidos o en su defecto implica tendencias de realineamientos partidarios?

2.3 Los efectos teóricos de la alternancia política en las democracias modernas

¿Qué efectos tiene la alternancia sobre la democracia? La alternancia en el control del gobierno produce efectos beneficiosos a la democracia como a su calidad. Pasquino (2011) determina que en los casos en los cuales no hay sustitución ni alternancia total o parcial entre partidos o coaliciones es probable: (a) una clase política longeva que incide en el declive del desempeño y rendimientos del gobierno; (b) se pierde la capacidad de innovación política, institucional y socio-económica; y (c) se crean las condiciones para que los niveles de corrupción crezcan.

Por el contrario, en sistemas políticos que se caracterizan por una alternancia periódica las expectativas son de forma inversa: cambio de la clase política, mejoramiento de los servicios y políticas del gobierno, agenda de reformas más proclives a la integración de diversos sectores sociales, control y reducción de la corrupción (ver Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4

Alternancia, ausencia de alternancia y exceso de alternancia

Alternancia	Ausencia de alternancia	Exceso de alternancia
Circulación de la clase política	Permanencia y continuidad de la clase política	Inexperiencia de la clase política
Renovación de enfoques de la política	Continuidad en los enfoques de las políticas	Dinámica <i>stop and go</i> de la política
Baja tasa de corrupción política	Alta tasa de corrupción política	Corrupción aleatoria
Receptividad continua a las demandas	Arrogancia en el ejercicio del poder	Imposibilidad de establecer concesiones

Fuente: Traducción libre de Pasquino (2011a, p. 31).

Del Cuadro 2.4 presenta una serie de posibles consecuencias orientadoras, puesto que para una mayor precisión se requiere el desarrollo de investigaciones empíricas comparadas a efectos de evaluar y determinar cuáles de ellas son efectivas y concretas bajo cuáles condiciones y contextos. Por tanto, la definición analítica de la alternancia debe partir de una posición neutral.

La alternancia en sus diferentes tipos posibles –como se ha detallado en la Tabla 3– produce márgenes para otorgar un ejercicio de autonomía funcional o pragmática a la clase política gobernante cuando se ha dado una renovación de las élites y una búsqueda inmediata de resultados en el corto plazo –autonomía política de facto–, o bien ante la falta de estructuras o capacidades de gobierno se opta en un apoyo sobredimensionado de la burocracia para implementar de forma acelerada una serie de medidas estratégicas –autonomía administrativa de facto–.

Para Fabbrini & Vassallo (1999, p. 187) esta situación genera una especie de zona gris o híbrida entre quienes tienen la responsabilidad de impulsar la dirección política y la gestión administrativa, independientemente del rol formal que puede ser recíproco (ver Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5

Alternancia y conducción del cambio desde el ejercicio del Gobierno

Forma de gestión	De parte de los políticos	De parte de la burocracia
Exceso de autonomía/márgenes de acción en la formulación de las políticas públicas	Incompetencia	Tecnocracia
Exceso de autonomía/márgenes de acción en la gestión de las políticas públicas	Clientelismo	Ineficiencia

Fuente: Adaptación y traducción libre de Fabbrini & Vassallo (1999, p. 187).

Por su parte Valbruzzi (2011b, p.4) argumenta la necesidad de una diferenciación entre: *alternancia* y *alternativa*. Mientras el primer concepto hace referencia al cambio en la gestión de gobierno, el segundo se circunscribe de forma específica a la orientación de las políticas públicas. Este segundo concepto

nos lleva al desafío por dilucidar, desde los sistemas presidenciales, a cuál ámbito de las políticas públicas, si se refiere al plan de gobierno del Ejecutivo, o las prioridades de agenda específicas del presidente.

Cuando se analizan por ejemplo los principales desafíos para América Latina, según los diversos informes del Latinobarómetro, son principalmente: seguridad y falta de oportunidades económicas para el desarrollo. Por tanto, las agendas de los gobiernos presidenciales, en algunos temas tienden a ser muy similares, mostrando diferencias en su lugar de preferencias o en los mecanismos de implementación. De esta forma, la aplicación del concepto de alternativa de Valbruzzi (2011b) tendría mayor utilidad instrumental al limitarse a: una alternativa en la agenda de prioridades presidenciales (ver Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6

La alternancia y alternativas en la agenda de prioridades presidenciales, según Valbruzzi (2011b)

		ALTERNANCIA	
		SÍ	NO
Alternativas en la agenda de prioridades presidenciales	SÍ	Reemplazo de actores y de prioridades	Renovación de prioridades de la agenda
	NO	Continuidad de prioridades de la agenda	<i>Statu quo</i>

Fuente: adaptación de Valbruzzi (2011b, pp. 2-4).

Siguiendo la línea de argumentación y adaptación de Valbruzzi (2011b): *i*) la renovación de prioridades de la agenda es el escenario donde no existe un cambio fuerte en el control del –sea por un proceso de reelección presidencial o bien por la continuidad del partido en el control del gobierno–, pero su triunfo electoral o su desempeño en el ejercicio del gobierno evidencia una sustitución de prioridades en la agenda presidencial; *ii*) el *status quo*²⁰ consiste en aquella situación en la cual la agenda de prioridades presidenciales se mantiene al igual que los actores que ejercen el gobierno; *iii*) la continuidad de prioridades de la agenda se expresa por un cambio en los actores que ejercen el gobierno, pero una continuidad en los temas prioritarios de la presidencia; y finalmente *iv*) el reemplazo de actores y de prioridades es un proceso de alternancia tanto en la conducción de los actores que ejercen el gobierno como en su agenda de prioridades.

Aunque no se puede establecer una afirmación tajante, la percepción de la ciudadanía sobre el ejercicio del gobierno y la incidencia de las crisis económicas y sociales, determinan en gran medida un escenario u otro. Así por ejemplo, en situación cuando existe la percepción de una mala gestión de gobierno, el partido oficialista con otros actores buscará seducir al electorado desde un escenario de renovación de prioridades de gobierno y la oposición defenderá la bandera del reemplazo de actores y de prioridades.

Si la gestión de gobierno ha sido alentadora, el partido oficialista buscará la reelección de sus cuadros, y defenderá el *status quo* como eje fundamental para consolidar el desarrollo y la oposición buscará hacer sus matices desde la continuidad de prioridades de la agenda. Aspectos como la corrupción política son elementos disuasivos en la sociedad para concebir la continuidad de prioridades desde un cambio de los actores en el ejercicio del gobierno.

A la luz de estas reflexiones, la tarea principal consiste en identificar aquellos factores que permiten, promueven y facilitan la alternancia –o por el contrario, que la impiden–. De esta forma, se podrá

20 Valbruzzi (2011b) utiliza el término de “stallo” que podría traducirse como estancamiento, bloqueo o punto muerto. No obstante, se opta por utilizar el concepto de status quo entendiéndose como el mantenimiento de la situación en un determinado momento, pues la continuidad de actores y de sus prioridades no necesariamente implica ni un estancamiento o bloqueo, simplemente es la decisión de un electorado por optar por un gobierno de continuidad a la situación actual en términos generales.

entender de mejor forma el por qué y cuándo, e incluso cuáles factores político-institucionales son más sensibles para influenciar sus efectos en el ejercicio del gobierno.

Pasquino (2011a, p. 36) sostiene dos conclusiones sobre la alternancia desde un modelo teórico. La primera de ellas indica que la alternancia ni es una condición necesaria ni suficiente de la definición de la democracia, aunque parece ser una variable interviniente muy importante para su calidad. La segunda conclusión preliminar asume que la falta de alternancia puede constituir efectivamente un problema democrático relevante y significativo.

(...) en ausencia de alternancia, no es absolutamente cierto que la democracia venga a menos, pero parece muy probable que venga consigo graves problemas de eficacia, de rendición de cuentas y de corrupción (Pasquino, 2011a, p. 36).

En síntesis, la alternancia constituye un instrumento electoral –búsqueda de cambio y renovación de las élites– y a su vez político –dirección política del gobierno– que exige ciertos niveles y responsabilidades en las relaciones gobierno-oposición.

Como fenómeno puede ser poco recurrente o muy frecuente, generando incentivos político-institucionales en uno y otro escenario que afectan la calidad de la democracia. Sin duda alguna la alternancia como objeto de estudio responde a una importante intersección entre el sistema de gobierno, el sistema electoral, pero sobre todo la institucionalización del sistema de partidos.

2.4 Las relaciones entre Gobierno-oposición desde la alternancia política

Las relaciones gobierno-oposición determinan las bases de la competición política durante el ejercicio del gobierno y por ende permiten hacer creíble o no la capacidad de la segunda para convertirse en una alternativa viable en el futuro inmediato. Si la oposición carece de una vocación de gobierno, o teniéndola, su calidad es decreciente, ineficaz e ineficiente, sin capacidad de fortalecer sus vínculos con los diversos actores estratégicos del sistema político, ella estará condenada a seguir siendo una oposición marginal.

Vergottini (1979, p. 7) define la oposición como una actividad dirigida a controlar la acción del gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo en base a una diversa trayectoria programática y en vista a una futura sustitución del equipo gobernante (oposición-función), llevada a cabo por grupos parlamentarios minoritarios colocados fuera de la mayoría de gobierno (oposición-organización). De forma tal, que en la misma línea de argumentación presentada por Vergottini (1979) la oposición es uno de los síntomas y de los elementos definitorios sobre la madurez política de los valores constitucionales; o mejor dicho, su existencia misma responde a una extensa y eficiente red de garantías jurídico-institucionales sobre la obtención y el uso del poder legítimo.

Entonces, además de las condiciones objetivas político-constitucionales que aseguran la existencia y ejercicio de la oposición, se debe analizar la calidad del ejercicio de la misma; es decir, pasar de las facultades y potestades a las habilidades y rendimientos de la misma. Análisis que ha de contribuir a evidenciar así la experiencia y conocimientos que le permitirán eventualmente llegar a dejar de ser oposición para convertirse en gobierno.

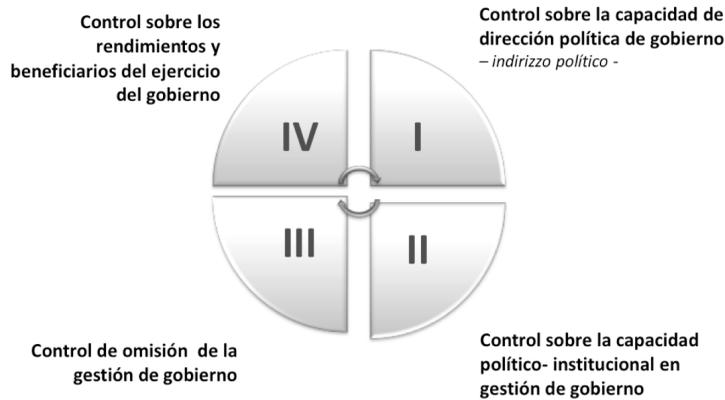
La responsabilidad, competencia y capacidad técnico-política se ponen a prueba durante los periodos de oposición, pues es cuando más se requiere fortalecer los vínculos de representación con las bases partidarias y diversos sectores sociales que conforman las redes de apoyo para la obtención y ejercicio del poder.

Responsabilidad y competencia permiten, en presencia de estructuras y mecanismos transparentes e incisivos, hacer funcionar mejor el principio esencial e irrenunciable de todo régimen democrático: la alternancia. Con la alternancia cambiarán las personas, las ideas, los programas, las praxis y la renovación del sistema político estará asegurada por la circulación del personal político (Pasquino, 1997).

Una oposición proclive a crear las condiciones de la competición político-electoral para un proyecto de alternancia ha de asegurar al menos cuatro áreas continuas y sistemáticas de acción: *(i)* control sobre la capacidad de dirección política del gobierno, *(ii)* control sobre la capacidad políticoinstitucional de la gestión del gobierno –control administrativo–, *(iii)* control de omisión de la gestión del gobierno, y *(iv)* el control sobre los rendimientos y beneficiarios del ejercicio del gobierno. De esta forma, es posible en los periodos de oposición mostrar una convicción profunda hacia la capacidad del cambio, la exigencia de la transparencia y la rendición de cuentas (ver Diagrama 2.4).

Diagrama 2.4

Calidad del ejercicio de la oposición: hacia la alternancia



Fuente: Elaboración propia.

El control sobre la capacidad de dirección política *(i)* constituye la herramienta por excelencia para demostrarle a la ciudadanía que se es una oposición constructiva y responsable, la cual evidencia los rumbos errados del gobierno y ofrece desde su ideología, planes y propuestas las opciones adecuadas para el beneficio del país; acentuando de forma sistemática la necesidad de la alternancia política. Por tanto, siempre la función de orientación es, por definición, un control político cuando es ejercida por la oposición.

El control sobre la capacidad de gestión *(ii)* constituye una forma de control anticipado que pretende prevenir sobre posibles situaciones, a fin de orientar la acción de la administración pública ante la incapacidad, sectorialización, o desconocimiento del gobierno en su conducción. Se controla en función del principio de legalidad y de responsabilidad; por su naturaleza es de carácter preventivo, conocido también como “el control político de acompañamiento” y es un complemento al control político “*a posteriori*”.

El control de la omisión de gobierno *(iii)* es la fiscalización sobre la toma o no de decisión política del gobierno sobre un asunto público de importancia y/o urgencia. Se concentra en el costo de oportunidad del gobierno por haber desatendido o no haber dado respuesta oportuna a un tema relevante para la sociedad.

El control sobre los rendimientos institucionales *(iv)* es un análisis de los resultados de gestión y de cumplimiento de indicadores para lo cual se establecen al menos cuatro áreas: *(a)* el control sobre el cumplimiento del plan de gobierno, *(b)* el control sobre la calidad, pertinencia, viabilidad presupuestaria y capacidad técnica de las iniciativas legislativas de gobierno, *(c)* el control presupuestario –sea en su proceso de formulación, ejecución y evaluación–, y *(d)* el control propiamente de los efectos y resultados de las políticas públicas.

III. COSTA RICA: UNA DINÁMICA DE ALTERNANCIA CONSTANTE

El sistema político costarricense ha experimentado un fuerte proceso de cambio y transformación, visto desde las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, como de la capacidad de los partidos políticos para representar a los diversos sectores sociales. Se identifica la conclusión de una era prolongada del presidencialismo unificado –de 1982 a 1994–, como de la emergencia de un parlamento multipartidista –2002–; síntomas de un realineamiento social del poder que exige nuevas formas de innovación política e institucional para hacer más gobernable la democracia costarricense.

La parálisis institucional derivada de múltiples factores político-institucionales han empujado una agenda de reformas que van desde la necesidad de redefinir aspectos sustanciales del sistema, hasta la búsqueda de una cultura de diálogo y negociación para la construcción de zonas de acuerdo; pues el *status quo* estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios cada vez mayores de fragmentación parlamentaria, baja disciplina y cohesión partidaria.

En la actualidad, las instituciones políticas costarricenses se enfrentan a un panorama sombrío, en el que la sociedad ha trasladado el debate político –que por excelencia correspondía al parlamento– a los medios de comunicación y a las redes sociales.

La discusión legislativa tiende a darse en dualidades posicionales sin una reflexión profunda del interés supremo que el país requiere entre lo importante y lo urgente. Sumado a ello, hay un andamiaje institucional desfasado y sin capacidad de adaptación funcional a gobiernos divididos en esquemas multipartidarios con alta fragmentación, un déficit o desconfianza continúa para la construcción de coaliciones estructurales, entre muchos otros males endémicos que afianzan la idea del bloqueo y la parálisis legislativa como del gobierno.

Las discusiones entre los operadores políticos cada vez más dejan de lado sus posiciones ideológicas y el valor del interés general, para focalizarse principalmente en temas y posiciones sobre la agenda política como en la agenda mediática, producto de la mutación de estas en maquinarias “atrápalo todo”, incrementando la crisis de representación y representatividad.

3.1 El pluralismo en la evolución constitucional de la República de Costa Rica

En esta sección se contextualiza la reflexión constitucional del pluralismo en las Constituciones de 1871 (CP 71) de la Primera República de Costa Rica y de 1949 (CP 49) de la Segunda República de Costa Rica. Para ello se retomará los aportes desarrollados por Nuevo (2004), según elaboración del Tribunal Supremo Español.

La visión histórica del pluralismo es importante, no solo porque se afirma la existencia de varios tipos –constitucional, electoral, social–, sino porque sus efectos sobre el sistema político han sido interpretados de manera distinta, como fuente de inestabilidad o estabilidad (Vile, 2007) (Ferrara 2014) (García-Escudero, 2015) (García Roca, 2000) (Morlino, 2013) (Verdú, 1988).

De acuerdo con Nuevo (2004), el pluralismo es un valor superior del ordenamiento español, que se ha manifestado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) en cuatro formas distintas:

En primer lugar, a la hora de dotar de capacidad de acción al legislador, también en materia de derechos fundamentales, y como reverso de la garantía del contenido esencial (...)

En segundo lugar, el Tribunal el empleado el pluralismo para perfilar una técnica jurisdiccional objetiva para solucionar problemas relativos a la composición de los órganos colegiados (...)

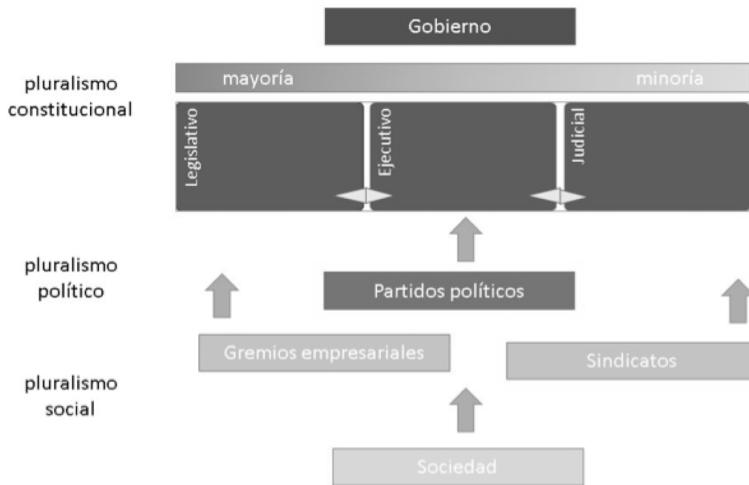
En tercer lugar, el pluralismo ha sido en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional un concepto clave para determinar el papel de los partidos en una sociedad democrática (...)

Finalmente, el Tribunal ha acudido al valor pluralismo poniéndolo en relación con libertades individuales, especialmente en relación con el papel de los medios de comunicación en una sociedad democrática, o para extender el alcance del derecho a la información y a la libertad de expresión (pp. 179-180).

Por tanto, el análisis de la evolución constitucional del pluralismo político en la República de Costa Rica, considera la protección de los derechos fundamentales como un control contra-mayoritario ejercido por el judicial, el cual no está sujeto directamente a elecciones populares y garantiza el pluralismo, en la medida, que protege los derechos básicos de las personas ante el sentir de la mayoría. Para tales efectos, se procede a formular el análisis comparado constitucional a partir de tres dimensiones: (i) pluralismo constitucional, (ii) pluralismo político y (iii) pluralismo social (ver Diagrama 3.1 y Cuadro 3.1).

Diagrama 3.1

El pluralismo en la ingeniería constitucional de la República de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.1

Tipificación del pluralismo en las constituciones políticas de 1871 y 1949 de la República de Costa Rica

CONSTITUCIÓN 1871	CONSTITUCIÓN 1949
PLURALISMO CONSTITUCIONAL	
<p>Nosotros los Representantes del pueblo de Costa-Rica, convocados legítimamente para establecer la justicia, proveer á la defensa comun, promover el bien general y asegurar los beneficios de la libertad, implorando el auxilio del Soberano Regulador del Universo para alcanzar estos fines, hemos decretado y sancionado la siguiente:</p> <p>Artículo 64.- El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, y lo ejercen tres poderes distintos que se denominarán Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>Artículo 67.- Los Diputados durarán en sus destinos cuatro años, debiendo ser renovados cada dos años por mitades, y pudiendo ser reelectos indefinidamente. La suerte designará en el primer periodo de la renovacion, los individuos que deben dejar sus asientos.</p> <p>Artículo 74.- No pueden ser electos Diputados: 1. El presidente de la República y los Secretarios de Estado. 2. Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia. 3. Los que ejerzan jurisdicción o autoridad extensiva a toda una Provincia.</p> <p>Artículo 75.- Es incompatible la calidad de Diputado con la de empleado subalterno de los otros Supremos Poderes.</p> <p>Artículo 95.- Habrá en Costa-Rica un Presidente, que con el carácter de Jefe de la nación, ejercerá el Poder Ejecutivo.</p> <p>Artículo 97.- El período del Presidente de la República será de cuatro años, y no podrá ser reelecto, sin que haya transcurrido otro periodo igual después de su separación del mando.</p>	<p>Artículo 1.- Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural.</p> <p>Artículo 9 (incs. 1 y 2).- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.</p> <p>Artículo 109.- No pueden ser elegidos Diputados, ni inscritos como candidatos para esa función:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El Presidente de la República o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección; Tribunal Supremo de Elecciones. 2) Los Ministros de Gobierno; 3) Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia; 4) Los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, y el Director del Registro Civil; 5) Los militares en servicio activo; 6) Los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o de policía, extensiva a una provincia; 7) Los gerentes de las instituciones autónomas; 8) Los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República hasta el segundo grado consanguinidad o afinidad, inclusive. <p>Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>Artículo 130.- El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores.</p> <p>Artículo 132.- No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al periodo para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los periodos que comprenden los expresados ocho años. 2) El Vicepresidente que hubiera conservado esa calidad en los doce meses anteriores a la elección, y quien en su lugar hubiera ejercido la Presidencia por cualquier lapso dentro de ese término; 3) El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha; 4) El que haya sido Ministro de Gobierno durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección; 5) Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, el Director del Registro Civil, los directores o gerentes de las instituciones autónomas, el Contralor y Subcontralor Generales de la República. <p>Esta incompatibilidad comprenderá a las personas que hubieran desempeñado los cargos indicados dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.</p> <p>Artículo 134.- El periodo presidencial será de cuatro años.</p> <p>Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, consagrados por esta Constitución implicarán traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible.</p> <p>Artículo 149.- El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3) Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia; 4) Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos; 5) Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los Tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales o a las Municipalidades; <p>Artículo 158.- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por un periodo de ocho años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. En el desempeño de sus funciones, deberán actuar con eficiencia y se considerarán reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario. Las vacantes serán llenadas para periodos completos de ocho años.</p> <p>Artículo 161.- Es incompatible la calidad de Magistrado con la de funcionario de los otros Supremos Poderes.</p> <p>Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La proposición para reformar uno o varios artículos debe ser presentada a la Asamblea Legislativa en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez diputados o por el cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; 2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión; 3) En caso afirmativo pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles; 4) Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea; 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo; 6) El mencionado proyecto pasará al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones, o recomendándolo; 7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.

Artículo 4.- Los costarricenses son naturales o naturalizados.

Artículo 5.- Son naturales:

- 1) Los nacidos en el territorio de la república, excepto aquellos que, hijos de padre o madre extranjero, debieren seguir esta condición conforme a la ley.
- 2) Los hijos de padre o madre costarricense, nacidos fuera del territorio de la República y cuyos nombres se inscriban en el registro cívico, por voluntad de sus padres, mientras sean menores de veintiún años, o por la suya propia desde que lleguen a esta edad.
- 3) Los hijos de padre o madre extranjera nacidos en el territorio de la República, que después de cumplir veintiún años, se inscriban por su propia voluntad en el Registro Cívico, o por la de sus padres antes de dicha edad.
- 4) Son también naturales los habitantes de la provincia de Guanacaste que se hubiesen establecido definitivamente en ella, desde su incorporación a esta República hasta el tratado de 15 de abril de 1858, celebrado con la de Nicaragua.

Artículo 6.- Son naturalizados:

- 1) Los que han adquirido esta calidad en virtud de las leyes anteriores.
- 2) La mujer extranjera casada con costarricense.
- 3) Los hijos de otras naciones que, después de un año de residencia en la República, obtengan la carta respectiva.

Artículo 7.- La calidad de costarricense se pierde y recobra por las causas y medios que determine la ley.

Artículo 9.- Son ciudadanos costarricenses todos los naturales de la República, o naturalizados en ella, que tengan veinte años cumplidos o dieciocho si fuesen casados o profesores de alguna ciencia; siempre que unos y otros posean además alguna propiedad u oficio honesto, cuyos frutos o ganancias sean suficientes para mantenerlos en proporción a su Estado.

Artículo 10.- El ejercicio de la ciudadanía, se suspende, pierde y recobra por las causas que determina la ley.

Artículo 11.- Los que hayan perdido la ciudadanía, excepto por traición a la patria, pueden ser rehabilitados, motivando legalmente la impetración de gracia.

Artículo 54.- El sufragio tiene dos grados.

Artículo 55.- El derecho de sufragar en el primero corresponde a todos los ciudadanos en ejercicio. El de sufragar en el segundo es privativo de los electores que aquellos nombren.

Artículo 56.- Los primeros los ejercen en juntas populares; los segundos en asambleas electorales.

Artículo 57.- El objeto de estas es el nombramiento de electores que correspondan al Distrito a razón de tres propietarios y un suplente por cada mil individuos de población; mas el Distrito que no los tenga, nombrará sin embargo los cuatro electores dichos.

DE LAS ASAMBLEAS ELECTORALES.

Artículo 58.- Estas se componen de los electores nombrados en las juntas populares.

Artículo 59.- Para ser elector se requiere: 1. Ser ciudadano en ejercicio. 2. Tener veintiún años cumplidos. 3. Saber leer y escribir. 4. Ser vecino de la Provincia á que pertenece el Distrito que le nombra; y 5. Ser propietario de cantidad que no baje de quinientos pesos, o tener una renta anual de doscientos.

Artículo 60.- No pueden ser electores el Presidente de la República, el Obispo, los Secretarios de Estado, los Magistrados de la Corte de Justicia y los Gobernadores.

Artículo 61.- En encargo de elector es obligatorio conforme a la ley: dura cuatro años y los que lo ejerzan son reelegibles indefinidamente.

Artículo 62.- Son atribuciones de las asambleas electorales:

- 1) Sufragar para Presidente de la República.
- 2) Hacer las elecciones de Diputados que a cada Provincia corresponda, á razón de un propietario por cada ocho mil habitantes, o por un residuo que no exceda de cuatro mil, y un suplente por cada doce mil. La Provincia de Guanacaste elegirá, sin embargo, dos diputados propietarios y un suplente, y la Comarca de Puntarenas un propietario y un suplente.
- 3) Elejir los individuos que deban componer las Municipalidades, y hacer las demás elecciones que les atribuya la ley.

Artículo 63.- Una ley particular arreglará sobre estas bases la calificación de los ciudadanos, las elecciones como mejor convenga á la legalidad, libertad y orden de sufragio en dos grados.

Artículo 90.- La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años.

Artículo 91.- La ciudadanía sólo se suspende:

- 1) Por interdicción judicialmente declarada;
- 2) Por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

Artículo 93.- El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.

Artículo 95.- La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

- 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
- 6) Garantías de representación para las minorías;
- 7) Garantías de pluralismo político;

Artículo 98.- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Artículo 107.- Los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.

Artículo 149.- El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

- 2) Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;

Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

CONSTITUCIÓN 1871	CONSTITUCIÓN 1949
PLURALISMO SOCIAL	
<p>Artículo 1.- La República de Costa Rica es libre e independiente.</p> <p>Artículo 14.- Nadie puede arrogarse la Soberanía; el que le hiciere comete un tentado de lesa nación.</p> <p>Artículo 15.- Ninguna autoridad puede celebrar pactos, tratados o convenios que se opongan a la Soberanía é independencia de la República. Cualquiera que cometa ese atentado será calificado de traidor.</p> <p>Artículo 23.- La República no reconoce títulos hereditarios o empleos venales, ni permite la fundación de mayorazgos.</p> <p>Artículo 25.- Todo hombre es igual ante la ley.</p> <p>Artículo 26.- La ley no tiene efecto retroactivo.</p> <p>Artículo 27.- Todo hombre es libre en la República: no puede ser esclavo el que se halle bajo la protección de sus leyes.</p> <p>Artículo 28.- Todo costarricense puede trasladarse a cualquier punto de la República o fuera de ella, siempre que se halle libre de toda responsabilidad y volver cuando le convenga.</p> <p>Artículo 29.- La propiedad es inviolable: á ninguno puede privarse de la suya, si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no solo deben estimar el valor de la cosa que se tome, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten. En caso de guerra o conmoción interior no es indispensable que la indemnización sea prévia.</p> <p>Artículo 33.- Todos los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea con el objeto de ocuparse de negocios privados, o ya con el de discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.</p> <p>Artículo 34.- Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, abrogarse sus derechos, ni haber peticiones á su nombre. La infracción de este artículo es sedición.</p> <p>Artículo 35.- El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente.</p> <p>Artículo 36.- Ninguno puede ser inquietado ni perseguido por acto alguno en que no infrinja la ley, ni por la manifestacion de sus opiniones políticas.</p> <p>Artículo 37.- Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos por medio de la imprenta sin prévia censura; quedando responsables por los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establece.</p>	<p>Artículo 1.- Costa Rica es una República democrática, libre, multiétnica y pluricultural.</p> <p>Artículo 26 (Inc. 1).- Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de funcionarios.</p> <p>Artículo 28 (Inc. 3).- Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja de la ley.</p> <p>Artículo 29 (Inc. 1 Secc. 1).- Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura...</p> <p>Artículo 60.- Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales.</p> <p>Artículo 61.- Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia.</p> <p>Artículo 64.- El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores.</p> <p>Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público.</p> <p>Asimismo, reconocerá el derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas, con el fin de obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social.</p> <p>Artículo 76.- El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.</p>

Fuente: Elaboración a partir de la Constitución Política de 1871 y la Constitución Política de 1949.

3.1.1 El pluralismo constitucional

Como bien se ha analizado, el pluralismo constitucional plantea a la división de poderes, como la base del diseño del gobierno necesario para evitar la concentración de la toma de decisiones políticas. Aquí se hará referencia a la regulación de los tres órganos fundamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a la protección de los derechos fundamentales.

La Constitución de 1871 ya incluía la división del gobierno en tres ramas. A diferencia de la Constitución de 1949 que no establece una prohibición de delegación de las funciones. A pesar de ello, la Constitución de 1871 sí estableció incompatibilidades en los ejercicios de la calidad de representante (art. 60, 71 CP 71).

Desde la evolución constitucional electoral se destaca un profundo cambio con la creación del Tribunal Supremo Electoral, organización pública independiente es establecida por la Ley fundamental de 1949 (art. 99 CP 49), lo que supone un control a las actuaciones del parlamento.

El Ejecutivo es el poder constitucional que en el texto de 1871 tenía menos restricciones; a diferencia de los otros dos órganos, no había ninguna incompatibilidad regulada y tampoco estableció alguna una incompatibilidad para optar al cargo de Presidente de la República. Es más, se declaraba tajantemente

que el Presidente ejercía el Poder Ejecutivo a pesar de la existencia de secretarios, cuya firma era necesaria para que los acuerdos, resoluciones y órdenes del Presidente, tuvieran valor y era de su obligación el presentar memorias al parlamento, una vez al año o cuando le fuera requerido.

Este panorama contrasta con la composición del Ejecutivo, que se plantea como colegiada en 1949 porque incluye al Presidente y a los Ministros de Gobierno (Art. 130 CP 1949) según la Constitución de 1949.

Además, el artículo 149 ordinales 2°, 3°, 4° y 5° establece responsabilidad para Presidente y del Ministro del ramo que hubiere participado en obstaculizaciones al ejercicio de las funciones del Legislativo y el Judicial; pero quizás la característica más conocida del Ejecutivo costarricense es la ausencia de ejército. La Constitución de 1871 aun lo contemplaba y dejaba bajo el mando del Presidente, pero la vigente lo proscribió como institución permanente (art. 12 CP 49), esto para dotar de estabilidad democrática al sistema político.

Tradicionalmente, el órgano fundamental en desventaja fue el Judicial. La Constitución de 1871 no establecía ningún control de constitucionalidad –salvo el recurso de habeas corpus–; y el parlamento nombraba a los miembros de la Corte Suprema de Justicia por períodos de 4 años, aunque podían ser reelectos indefinidamente. Si bien, el parlamento costarricense sigue manteniendo esa potestad en la Constitución de 1949, el mandato de los Magistrados es ahora de 8 años (art 158 CP 49) y la elección requiere los votos de dos tercios de los diputados electos.

El elemento que ilustra de mejor manera la posición débil del judicial en la Constitución de 1871 es que la independencia judicial se reconoce hasta 1888 y se hace por medio de normativa secundaria con la Ley de Organización de Tribunales.

Esta misma normativa estableció un control difuso de constitucionalidad, hasta que, con la emisión del Código de Procedimientos Civiles de 1933, se instituye el control concentrado, que se deposita en la Corte Suprema de Justicia. A nivel constitucional, esto fue reconocido en la Constitución de 1949, bajo las reglas del Código de Procedimientos Civiles de 1946.

El control concentrado de constitucionalidad y de los tratados de derechos humanos son tramitados por una Sala Constitucional especializada de la Corte Suprema de Justicia, luego de la entrada en vigencia de la Ley número 7128 del 18 de agosto de 1989, que reformó los artículos 10, 48, 105 y 128 de Constitución de 1949.

Por último, el voto de la ley del presupuesto ya era una potestad parlamentaria desde la CP 71, que entonces incluía la asignación al judicial y con ello, debilitaba su posición. Esto se mantuvo en la Constitución de 1949, hasta que por reforma de 1957 se estableció que el presupuesto del judicial no puede ser menor al seis por ciento de los ingresos corrientes estimados para el año económico siguiente (art. 177 CP 49).

Relacionado con estos controles constitucionales, se encuentra la protección de los derechos fundamentales. El tiempo que existe entre las dos constituciones es tal, que la visión misma de lo que constituye la norma fundamental es diferente (Verdú 1997). Y un punto donde esto resulta claro, es respecto a su dimensión axiológica, que sienta límites a la reforma constitucional, que de otra forma no varía mucho entre la Constitución de 1871 y la de 1949, salvo por la posibilidad de someter a referéndum las reformas constitucionales (art. 195 Rom VIII CP 49).

Los valores constitucionales, utilizados para diferenciar el contenido formal del sustancial de una constitución, establecen un límite a la reforma constitucional. Es interesante destacar, que el valor constitucional más referido del artículo 1 (CP 49) está referido al pluralismo democrático (Sentencias 1261–90, 990–92, 2430–94, 12017–02, 6733–06 y 9197–06).

3.1.2 El pluralismo político

Las dos diferencias más relevantes sobre este punto entre las constituciones de 1871 y 1949 son: *i*) los requisitos para ser considerado ciudadano, *ii*) las características del voto, *iii*) la eliminación de restricciones para formar partidos políticos y *iv*) las limitaciones a la reelección en los órganos fundamentales.

La ciudadanía en la Constitución de 1871 estaba reservada a los hombres, mayores de 20 años, que tuvieran una propiedad u oficio “honesto” o 18 años para el caso de quienes habían contraído matrimonio (art. 9 CP 71). Con la Constitución de 1949 se establece únicamente como límite la edad (desde los dieciocho años) y se suspende por interdicción judicial o como sanción establecida por sentencia (art. 91 CP 49).

El voto era público e indirecto (arts. 54 al 63 CP 71) en el primer texto, es decir, los ciudadanos elegían a los electores y estos al presidente y representantes. Se podía ser reelegido como elector. Por el contrario, la Constitución de 1949 establece que el sufragio es secreto y directo (art. 93 CP 49). Los ciudadanos votan por presidente y vicepresidente, diputados –el parlamento es unicameral–, regidores y alcaldes.

Un elemento a resaltar es que la Constitución de 1871 no menciona a los partidos políticos. Su artículo 63 remite a la ley secundaria para realizar la selección de ciudadanos y electores, pero no menciona que estén organizados en partidos políticos, a diferencia del texto de 1949, que regula a los partidos políticos (art. 98 CP 49) –constitucionalización del sistema de partidos–.

La Ley Fundamental de 1949 muestra una serie de mejoras y reformas en su regulación, que reflejan avances en el proceso democrático costarricense. El artículo 98 (CP 49), en su redacción original, restringía la formación de partidos a los que no respetaran en su programa al orden constitucional. Esta sección del artículo fue eliminada a través de la reforma introducida por la Ley N° 5698 de 4 de junio de 1975.

El referido artículo es considerado actualmente como la base del pluralismo político junto con los principios del sufragio (art. 95 ord 3 y 6) y el principio de alternabilidad en el poder (arts. 133, 138, 169 CP 49) (Sentencia de la Sala IV referencia 980-91), lo que conduce al último elemento considerado: *las limitaciones a las reelecciones*, lo que a su vez hace referencia a la facilidad con que diferentes corrientes representadas en distintas personas, pueden abrirse camino dentro de la vida partidaria.

El texto constitucional de 1871 contempló una prohibición de reelección inmediata como Presidente de la República (art.91 CP 71), es decir, en los próximos cuatro años luego de finalizado el mandato. La prohibición de reelección del 49 es más amplia (art. 132 num 1 CP 49), abarca también al Vicepresidente y se extiende a dos períodos (ocho años, pues el mandato es de cuatro).

Ese numeral primero fue reformado por la Ley N° 4349 del 11 de julio de 1969 de tal manera que la reelección quedó totalmente prohibida, hasta que por la Acción de Inconstitucionalidad N° 5495-02 del 30 de julio de 2003, se volvió a la redacción original del artículo, alegándose que se violaban los derechos fundamentales de los ciudadanos que habían ejercido el cargo.

3.1.3 El pluralismo social

Ambas constituciones tienen una regulación sobre el derecho de asociación y libertad de pensamiento; se diferencian en que el texto de 1949, como es de esperarse tiene un mayor desarrollo sobre derechos fundamentales. De hecho, la Declaración Universal de Derechos Humanos es de 1948.

En forma consistente, Verdú (1997) señala que no es posible encontrar una dimensión axiológica en las constituciones emitidas antes de la Segunda Guerra Mundial. También debe considerarse que el pluralismo, como teoría descriptiva de la democracia, es desarrollada con posterioridad a esta.

La Constitución de 1871 como expresión de una democracia liberal incluye los derechos civiles y políticos y no hace referencia a asociaciones de trabajadores y empleados, propias del estado de bienestar,

como los sindicatos y las gremiales. Referencias de trabajadores y empleados que sí lo hace la Constitución de 1949 (arts. 60 y 61 CP 49); adicionalmente se encuentran mencionadas las asociaciones cooperativas (art. 64 CP 49).

Si bien, el reconocimiento las asociaciones –sindicatos, gremiales, cooperativas y otras organizaciones en general– en la Constitución no implica, al menos normativamente, que se establezcan efectivamente relaciones con el gobierno; aunque sí supone la afirmación de cierta relevancia, la suficiente como para ser contempladas en la Ley Fundamental.

3.2 La alternancia y el fin del bipartidismo en Costa Rica

¿Se puede gobernar sin mayorías legislativas? Esta es quizás la principal pregunta que deja el proceso electoral del 2014 en el cual se evidencia el fin de una época del bipartidismo dominante entre el PLN-PUSC,²¹ entendida por tal, el control del gobierno como del poder legislativo.

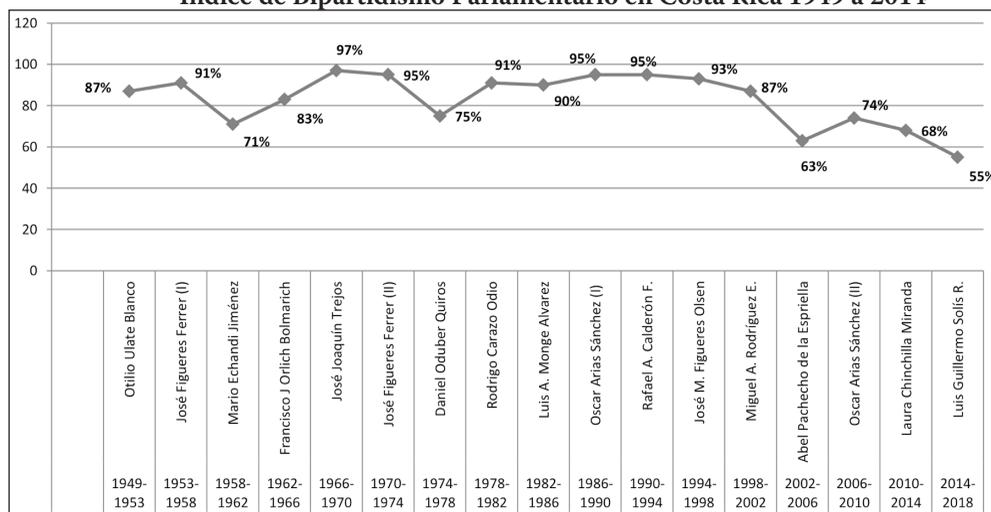
Este realineamiento político exige dar espacio a una nueva lógica de construcción política, basada en los consensos y acuerdos políticos con una amplia pluralidad de fuerzas parlamentarias. Desde luego, esta nueva situación pone a prueba el diseño institucional para canalizar las tensiones sociales, como las relaciones gobierno-oposición.

Si bien, el ascenso del Partido Acción Ciudadana al control del gobierno en el año 2014 se considera como el punto de rompimiento más significativo del bipartidismo, lo es también desde la perspectiva del control de la Asamblea Legislativa por las dos fuerzas mayoritarias. Para éste análisis se recurre al Índice de Bipartidismo Parlamentario –IBP–, que constituye la sumatoria del porcentaje de escaños de las dos fracciones dominantes –usualmente la de oficialismo y la principal fracción de oposición–.

El IBP en el Gráfico 3.1 evidencia que desde 1949 hasta el 2010 ha existido un control entre las dos principales fuerzas superior al 60%, siendo un promedio histórico durante ese período de un 85%; sin embargo es durante el 2014 que se registra la menor cifra acumulada durante la Segunda República, un 55%.

Gráfico 3.1

Índice de Bipartidismo Parlamentario en Costa Rica 1949 a 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

21 PLN-PUSC son las siglas del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana.

3.3 Los tipos de alternancia y continuismo en Costa Rica

El proceso electoral del 2014 reflejó que la desafección ciudadana encuentra cada vez más como respuesta a sus problemas la necesidad del cambio, es decir, una aparente alternancia política, la cuestión entonces ¿Es la alternancia la respuesta a los problemas de representación política en Costa Rica? ¿Implica el cambio de gobierno un proceso de alternancia? ¿Qué aspectos determinan la alternancia política? ¿Cómo ha sido el comportamiento de la alternancia política en Costa Rica durante la Segunda República?

La alternancia política en sentido estricto implica una renovación de las estructuras de gobierno, capaz de dar un nuevo sentido y esperanza a la gestión pública. Ahora bien, la alternancia es posible cuando se da una sustitución de un gobierno por otro completamente diferente, o bien cuando habiendo continuidad partidaria se implementa una nueva organización capaz de establecer una ruptura histórica con los anteriores gobiernos. Esto nos lleva entonces a preguntarnos “cuándo” y el “por qué” de la alternancia en Costa Rica.

¿Cuándo surge la alternancia en Costa Rica? Si procedemos a dar una breve mirada histórica al comportamiento electoral de Costa Rica desde 1949 y hasta el 2014, ningún partido ha gobernado más de dos periodos consecutivos. Por tanto, la alternancia se constituye en un elemento dominador en el sistema político costarricense; ahora bien ello exige proceder con detenimiento a esclarecer los tipos de alternancia a efectos de una mayor comprensión del ¿por qué?

De 1949 al 2014 Costa Rica registra 17 periodos constitucionales de los cuales se destaca que en 4 de ellos se ha dado continuismo y en 13 se registra el fenómeno de la alternancia. De estos 17 periodos, 7 de ellos han sido en una relación de gobierno unificado y 10 bajo una dinámica de gobierno dividido.²² Se concluye que el presidencialismo costarricense durante la Segunda República responde eminentemente a una lógica de alternancia excesiva (ver Cuadro 3.2) y los gobiernos sin mayorías legislativas son el común denominador y no la excepción en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Cuadro 3.2
La alternancia en Costa Rica: tipo y frecuencia de 1949 al 2014

FRECUENCIA	TIPO	
	Excesiva	Sustitución parcial
Ausente	Costa Rica	

Fuente: Aplicación de Pasquino (2011a, p. 22) al caso de Costa Rica.

El problema de aplicar la tipología por tipo y frecuencia es que exige un estudio de casos a profundidad a efectos de entender ya sea la rotación de las élites, como los enfoques de los programas de gobierno implementados. Además es importante establecer sub-criterios que ayude a comprender de mejor forma el cuándo y por qué de la alternancia en Costa Rica, como la influencia del sistema de partidos.

Para el caso de Costa Rica la frecuencia excesiva no implicó inexperiencia de la clase política, ni tampoco una dinámica de “*stop and go*” de la política, pues el esquema de liberacionismo –PLN– y anti-liberacionismo por una parte, como la estructura bipartidista PLN-PUSC, facilitó un proceso de

²² Se entiende por “gobierno unificado” aquellas situaciones en las cuales la fracción parlamentaria del Ejecutivo le garantiza de mayorías legislativas, y “gobierno dividido” cuando el Ejecutivo carece de una bancada oficialista que le asegure el respaldo legislativo necesario. En situaciones de gobierno dividido el Ejecutivo debe de abrirse a procesos de negociación para alcanzar las mayorías absolutas.

formación de cuadros gobernantes como de continuidad de algunas políticas de estado sobre las políticas de gobierno.

En Costa Rica se registran solamente 4 casos de continuismo: (i) 1974-1978, (ii) 1986-1990, (iii) 2002-2006, y (iv) 2010-2014. Entre el primer y segundo caso hay una diferencia de 12 años, entre el segundo y el tercero de 16 años, y entre el tercero y el cuarto de 8 años. Además se destaca que solo uno de ellos responde a un caso de continuismo perfecto, es decir, gobierno unificado (1986-1990). Estos datos evidencian que si bien la alternancia es el fenómeno dominante, el continuismo responde a un ciclo promedio de 12 años, cuya reiteración se puede dar pasados de dos a cuatro períodos de gobierno (ver Cuadro 3.3).

En cuanto al comportamiento histórico de la alternancia se destaca que en 6 periodos constitucionales se ha registrado una alternancia perfecta, donde el cambio en el gobierno se benefició con un apoyo del electorado sólido que además le permitió gozar de mayorías legislativas capaces de dar impulso político a la agenda de transformación. Se ha de destacar en muchos de estos periodos constitucionales el ejecutivo gozó de una mayoría calificada en el parlamento, asegurando una sólida “aplanadora” capaz de dar impulso a reformas constitucionales sin abrirse a constantes espacios de diálogo o negociación con la oposición. El último periodo que registró una alternancia perfecta fue durante 1990-1994.

La alternancia de semi-rotación se da en tres períodos constitucionales (i) 1978-1982, (ii) 1994-1998, y (iii) 1998-2002. Se dan bajo los inicios y maduración de las relaciones bipartidistas PLN-PUSC. Los tres casos se destacan por la presencia de una bancada oficialista incapaz de asegurarle por sí misma la mayoría necesaria al gobierno, pero con posibilidad de atraer los apoyos necesarios de los partidos bisagras desde una dinámica de compromisos y apoyos puntuales.

La alternancia de la micro-sustitución se ha dado en cuatro periodos constitucionales: (i) 1958-1962, (ii) 1966-1970, (iii) 2006-2010, y (iv) 2014-2018. El segundo caso respondió a una dinámica de bipartidismo caracterizado por una asamblea fuertemente controlada y dominada por la oposición; mientras que los otros casos respondieron a lógicas multipartidistas, donde la capacidad y habilidad del ejecutivo para estructurar compromisos y coaliciones coyunturales determina sus niveles de impulso a la agenda de cambio.

¿Por qué surge el continuismo en Costa Rica? Aunque existe una convergencia de factores que inciden en ello, que van desde el contexto internacional hasta la personalidad del candidato a la presidencia, los problemas sociales percibidos, la competencia entre el sistema de partidos, entre muchos otros aspectos.

Se puede evidenciar de 1949 al 2014 que en la mayoría de los casos –con excepción al período 2010-2014–, después de una micro-sustitución o micro-continuismo procede un proceso de alternancia –en cualquiera de sus posibles modalidades–; así queda evidenciado en los cuatro casos de continuismo, como en 3 de los cuatro casos que expresan una modalidad “micro”.²³

Por tanto, las expresiones de alternancia de micro-sustitución como de micro-continuismo constituyen ambientes proclives a la alternancia lo cual se puede obedecer a una frustración del electorado que esperaba un cambio en la dirección del gobierno, pero ante una panorama de fragmentación de las fuerzas políticas, el *status quo* termina siendo en muchos casos el común denominador ante la incapacidad de articular un proyecto político fuerte y coherente para asegurar las transformaciones aspiradas.

La frustración acumulada del elector sin una comprensión clara y precisa de las condiciones político-institucionales que afectan la capacidad de alternancia, sumado al deseo de obtener logros al inmediato plazo, podrían ser factores que contribuyen a una constante volatilidad de las preferencias electorales y de ahí una tendencia incremental de alternancias políticas en Costa Rica. Cambios que demuestran ahora, la influencia de que tienen los rendimientos del sistema de gobierno sobre el sistema de partidos políticos.

23 Se excluye el caso 2014-2018, pues para ello se requiere esperar el comportamiento del proceso electoral del 2018.

Cuadro 3.3

Alternancia en Costa Rica desde las relaciones Ejecutivo-Legislativo 1949 al 2014

PERÍODO	PRESIDENTE	PARTIDO DE GOBIERNO	Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Modalidad	Capacidad de gestión
1949-1953	Otilio Ulate Blanco	PUN	Unificado	Alternancia	Perfecta
1953-1958	José Figueres Ferrer (I)	PLN	Unificado	Alternancia	Perfecta
1958-1962	Mario Echandi Jiménez	PUN	Dividido	Alternancia	Microsustitución
1962-1966	Francisco J. Orlich Bolmarcich	PLN	Unificado	Alternancia	Perfecta
1966-1970	José Joaquín Trejos	P. UNIFICACIÓN	Dividido	Alternancia	Microsustitución
1970-1974	José Figueres Ferrer (II)	PLN	Unificado	Alternancia	Perfecta
1974-1978	Daniel Oduber Quirós	PLN	Dividido	Continuismo	Semicontinuismo
1978-1982	Rodrigo Carazo Odio	UNIDAD	Dividido	Alternancia	Semirrotación
1982-1986	Luis A. Monge Álvarez	PLN	Unificado	Alternancia	Perfecta
1986-1990	Óscar Arias Sánchez (I)	PLN	Unificado	Continuismo	Perfecto
1990-1994	Rafael Á. Calderón F.	PUSC	Unificado	Alternancia	Perfecta
1994-1998	José M. Figueres Olsen	PLN	Dividido	Alternancia	Semirrotación
1998-2002	Miguel Á. Rodríguez E.	PUSC	Dividido	Alternancia	Semirrotación
2002-2006	Abel Pacheco de la Espriella	PUSC	Dividido	Continuismo	Microcontinuidad
2006-2010	Óscar Arias Sánchez (II)	PLN	Dividido	Alternancia	Microsustitución
2010-2014	Laura Chinchilla Miranda	PLN	Dividido	Continuismo	Microcontinuidad
2014-2018	Luis Guillermo Solís R.	PAC	Dividido	Alternancia	Microsustitución

Fuente: Elaboración propia.

IV. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN COSTA RICA

En la sección anterior se analizó el ¿Cómo ha sido el fenómeno de la alternancia política en Costa Rica de 1949 al 2014? Ahora corresponde entender ¿Cómo ha influenciado el sistema de partidos en el fenómeno de la alternancia en Costa Rica durante la Segunda República?

Si se parte de la definición de democracia representativa como un tipo de sistema político en el cual la ciudadanía, a través del voto en elecciones sometidas al criterio de libres y justas, delega poder de toma de decisiones de las cuestiones públicas a gobernantes que han competido por ese poder mediante partidos políticos. Se puede asumir entonces que, el atributo de representatividad no se restringe a los aspectos electorales *per se*, sino a la interrelación de los distintos componentes que están presentes en la organización del poder en una democracia representativa.²⁴

Existen tres componentes esenciales para la organización de la institucionalidad democrática: sistema electoral, sistema de gobierno y sistema de partidos. El primer componente constituye un conjunto de instituciones interrelacionadas que delimitan quién puede votar, cómo se convierten los votos en escaños y cómo se garantiza un desarrollo libre e imparcial de las elecciones.

El sistema de gobierno, hace referencia a la forma en que el ejecutivo se estructura y es ejercido formalmente. En cuanto al sistema de partidos, éste constituye el requisito estructural del sistema político, es el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral. Por tanto, el sistema de partidos

se constituye por el conjunto de partidos –en plural– que compiten entre sí como un sistema de interacción (...). Los partidos que forman parte de estos sistemas poseen tres tipos de funciones: la de canalizar las demandas de la sociedad frente al gobierno, la de expresar las necesidades en los puestos de poder y finalmente la de ser medios de comunicación entre la sociedad y los gobiernos. Esta última es una característica que engloba los dos primeros conceptos, pues ambas entrañan comunicación como requisito para su funcionamiento (Sartori, 2005; p. 70).

La primera influencia que posee el sistema de partidos en los procesos de alternancia política constituye la reconfiguración de las relaciones gobierno-oposición, sean dotando al primero de mayorías o minorías legislativas según los resultados electorales; pero en una segunda instancia –dependiendo los niveles de distancia ideológica o de posicionamiento sobre las agendas públicas– se facilita la construcción y estabilidad de compromisos, pactos o alianzas partidarias, sean estas a favor o en contra del gobierno.

Siguiendo a Pasquino (2011a) (1995a) el sistema de partidos incide fuertemente en la gobernabilidad democrática, entre los principales factores se destacan: (i) la estabilidad del sistema de partidos, (ii) el grado de fragmentación y (iii) las relaciones Gobierno-oposición.

4.1 La estabilidad partidaria y la alternancia política

En un sistema de partidos estable existe una mayor probabilidad de lograr acuerdos intemporales y sostenibles, debido al hecho que es menos probable que varíe la identidad partidaria de una elección a la otra, creando una mayor cohesión y un mayor vínculo entre los líderes de partido y sus legisladores.

A mayor estabilidad del sistema de partidos, éste tiende a ser programático, lo cual significa que poseen una identidad y programa partidario desarrollado y posicionado, una ideología estable y los partidos compiten primordialmente sobre la base de las diferencias en sus orientaciones. Sin embargo, ello no evita los discursos o prácticas clientelistas, es decir, compiten sobre la base de los beneficios ofrecidos a

24 A estos se les podría agregar un sistema de pesos y contrapesos; o sea, de control de la gestión pública, aunque, en buena medida este se encuentra diseminado en los anteriores componentes.

los electores y son percibidos por los electores por medio de estos beneficios, que pueden ser entre otros puestos el sector público o recursos en efectivo, y no necesariamente por sus posiciones ideológicas.

El análisis de la estabilidad partidaria desde la alternancia política se refiere a la permanencia de los esquemas de competencia interpartidista. Cuando los mismos partidos tienden a perpetuarse en el tiempo y cuentan con bases y redes sociales de apoyo firmes y estructuradas, pudiendo ser el resultado de modificaciones al diseño electoral dificultando la alternancia política.

Altos niveles de permanencia y continuidad de los partidos, tienden a propiciar mayor estabilidad política y eficacia gubernamental, visibilidad de los canales de representación y mayor predictibilidad de sus posibles políticas públicas. Para ello se debe superar el análisis de su captación de votos en un análisis de posiciones de puestos electorales obtenidas, siendo principalmente la elección presidencial y parlamentaria.²⁵

A efectos de simplificar el análisis para el caso de Costa Rica, se opta de forma explicativa el uso del Índice de Fluidez Partidaria –Fp–, el cual permite comprender la evolución de la oferta partidaria, en el sentido de los partidos que aparecen y desaparecen entre una elección y otra.²⁶ De esta forma se expresan las variaciones que presenta el sistema de partidos debido al apareamiento y desapareamiento de partidos con presencia parlamentaria; en cierta forma, es una medida de estabilidad del sistema de partidos y por eso se dice que cuanto mayor sea Fp más fluida es la oferta partidista y a la inversa, cuanto menor sea Fp, más estructurada está la misma.

En síntesis, lo que mide éste índice son los realineamientos partidarios que se dan entre cada proceso electoral. Eso permite valorar el nivel de estabilidad del sistema de partidos –la institucionalización de los sistemas de partidos– en un determinado país. El índice tendrá el valor de 100 cuando todos los escaños legislativos se los llevan nuevos partidos y conforme más cercano sea a 0, implica que los partidos con representación parlamentaria son los mismos que durante el período precedente –aunque exista una rotación de actores– (Artiga, 2001).

Durante la Segunda República se identifican tres oleajes en la dinámica de realineamiento del sistema de partidos: (i) proceso de gestación del bipartidismo, comprendido entre 1953 a 1978, (ii) proceso de bipartidismo que oscila de 1978 a 2002, y finalmente (iii) el arribo del multipartidismo que se inicia en el 2002 y se mantiene hasta el 2014 (ver Gráfico 4.1).

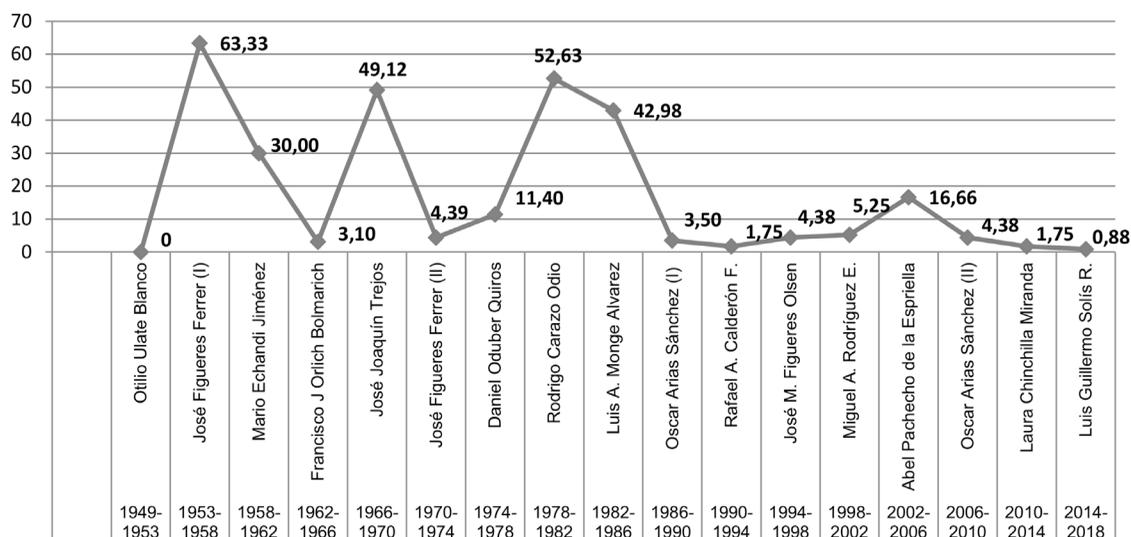
En la primera ola si bien dominaba una lógica bipolar, esta se caracterizó más por una lógica basada en: (a) el pro-PLN y (b) el anti-PLN. En seis de los siete periodos constitucionales que le comprenden se dio el fenómeno de alternancia, y de estos en cuatro el Ejecutivo contó con amplias mayorías legislativas –cuatro alternancias perfectas y dos de micro-sustitución–. Por tanto se podría determinar que fue esta la época de oro de la alternancia política en Costa Rica en la cual solo se dio un gobierno de continuidad de tipo semi-continuismo carente de mayoría legislativa.

25 Un análisis a profundidad del sistema político costarricense implicaría comprender la dimensión local y establecer un análisis cruzado con el comportamiento parlamentario.

26 $Fp = (ea + ed)/2$, donde $ea + ed =$ total de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen. Para más detalle ver Artiga-González (2001).

Gráfico 4.1

Índice de Fluidez Partidaria en Costa Rica 1949-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

La segunda ola denominada el proceso de bipartidismo se ubica en los períodos constitucionales de 1978 hasta 2002, en ella la competencia partidaria se estructura entre el PLN y el PUSC. Los demás partidos políticos se destacan por asumir un papel periférico o incluso bisagra.

De los seis períodos constitucionales, tres son unificados y tres divididos. De ellos cinco responden a alternancias y uno a continuidad. Se registra en esta segunda ola un descenso progresivo de la fluidez partidaria, siendo el período 1990-1994 en punto más bajo, para luego experimentar un leve incremento progresivo (ver Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1

Fluidez partidaria durante la Ola de Bipartidismo de la Segunda República

PERÍODO	Presidente	Partido oficialista	Mutación de Gobierno			Fluidez de la oferta partidaria
			Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Modalidad de cambio	Capacidad de transformación	
1978-1982	Rodrigo Carazo Odio	UNIDAD	Dividido	Alternancia	Semirrotación	52,63
1982-1986	Luis Á. Monge Álvarez	PLN	Unificado	Alternancia	Perfecta	42,98
1986-1990	Óscar Arias Sánchez (I)	PLN	Unificado	Continuidad partidaria	Perfecta	3,50
1990-1994	Rafael Á. Calderón F.	PUSC	Unificado	Alternancia	Perfecta	1,75
1994-1998	José M. Figueres Olsen	PLN	Dividido	Alternancia	Semirrotación	4,38
1998-2002	Miguel Á. Rodríguez E.	PUSC	Dividido	Alternancia	Semirrotación	5,25

Fuente: Elaboración propia.

Se infiere que la concentración de una alternancia pura en el presidencialismo costarricense optó por deteriorar la competición partidaria y dar espacio a la emergencia de nuevas expresiones políticas; evidenciándose así la necesidad de ampliar en estudios futuros sobre el impacto de la alternancia/conti-

nidad en la estabilidad o giro de las políticas públicas como un aspecto explicativo. Durante este periodo se inicia el deterioro de los gobiernos unificados y por ende de la alternancia perfecta.

La tercera ola se ha definido como el arribo del multipartidismo en el sistema de partidos de Costa Rica, se inicia en el año 2002 y se mantiene al 2014. Se identifica que de forma progresiva el sistema encuentra un realineamiento hacia la estabilidad multipartidaria, siendo precisamente el año 2014 el registro de estabilidad de la fluidez más bajo durante la Segunda República con un 0,88%.

Todos los períodos constitucionales de la tercera ola se caracterizan por ser gobiernos sin mayorías legislativas –dos alternancias y dos continuidades–, los cuatro casos de micro-sustitución/continuismo. Por tanto se obtiene como una conclusión parcial a ser confrontada en series de datos mayores que efectivamente el sistema de partidos incide en la alternancia política, de forma tal que a mayor sea el multipartidismo la micro-sustitución/continuismo será el factor dominante.

4.2 El grado de fragmentación y la alternancia política

El análisis de la fragmentación contribuye a dilucidar el número de bancadas con poder relevante en términos generales, más allá de la cantidad de partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria.²⁷ De esta forma se busca precisar la cantidad de actores partidarios que poseen la capacidad de hacerse pesar en el proceso de toma de decisiones.

El índice Rae es uno de los primeros instrumentos elaborados para medir el nivel de fragmentación del sistema de partidos desde la sociología electoral. Como su nombre lo indica pretende expresar numéricamente el grado de división de los partidos políticos o bancadas parlamentarias, ponderadas por su peso relativo. Éste índice, aplicado a los escaños legislativos permite entender en qué medida los cambios en las preferencias del elector han tenido repercusiones en la repartición de estos.²⁸

Con la aplicación del Índice de Rae obtenemos la relación existente entre el número de partidos y su tamaño, puesto que sobrepasamos el mero hecho de contar la cantidad de partidos con representación parlamentaria. De esta manera es posible aplicar la propuesta de Sartori (1995), quien indica que ante la dificultad de saber qué partidos contar, ofrece dos criterios para saber cuántos partidos parlamentarios son importantes: *i)* las posibilidades de coalición, y *ii)* las posibilidades de chantaje.

Los resultados oscilan entre “0” y “1”. Cuando es “0” se parte de una situación hipotética en la cual expresaría que todos los votantes se inclinaría por el mismo partido o bien que todos los escaños pertenecen al mismo partido; por el contrario, si el resultado “1” significa una alta fragmentación.

La aplicación del Índice Rae durante la Segunda República permite una mayor comprensión del sistema de partidos en las tres olas de análisis: *(a)* gestación del bipartidismo, *(b)* bipartidismo y *(c)* multipartidismo. Mientras la primera de ellas se caracteriza por constantes fluctuaciones, la segunda se destaca por una estabilización y la tercera por un constante incremento (ver Gráfico 4.2).

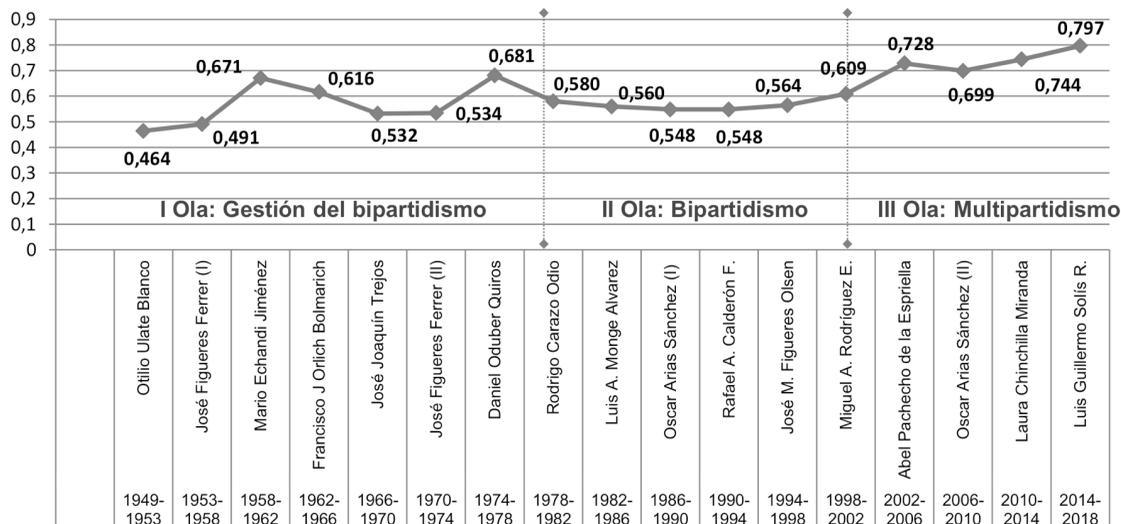
Se destaca que en las alternancias totales el valor del Índice Rae tiende a ser bajo. Por tanto, entre más cercana sea la competencia electoral a una dinámica bipartidista mayor será la probabilidad de obtener una alternancia total. Se destaca que entre más alto sea el valor de éste índice más probable será una gestión de alternancia o continuidad de micro-sustitución, validándose así las afirmaciones de Pasquino (2011a) (2011b) –en secciones anteriores desarrolladas– sobre la incidencia el sistema de partidos y la alternancia política.

27 Este análisis toma relevancia en el presidencialismo costarricense dado que existe la posibilidad de bancadas parlamentarias unipersonales.

28 La fórmula para calcular el nivel de fraccionamiento (F) es: $F = 1 - (\sum E_i^2)$ Donde E_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos.

Gráfico 4.2

Fragmentación parlamentaria en Costa Rica de 1949 al 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

La principal limitante del Índice de Rae es que si bien ofrece información sobre la competencia intrapartidista y/o la división de las preferencias, no contribuye a determinar el número de partidos competidores, como la conformación de las fuerzas en las relaciones Gobierno-oposición.²⁹

Por tanto, se requiere ahora establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de la composición de los escaños y tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento. Para ello, se opta por aplicar el “Número Efectivo de Partidos Parlamentarios” –NEPP–, el cual se obtiene con el Índice Laakso y Taagepera,³⁰ el cual se utiliza para la medición de la fragmentación del sistema de partidos –su cálculo puede ser a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos– (Vargas, 2008).

Un sistema de partido predominante se caracteriza por el hecho de que un partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria. Un sistema bipartidista es aquel donde un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, a pesar de que los partidos puedan alternarse en el gobierno.

Un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una baja polarización ideológica y con no más de cuatro partidos relevantes. Finalmente, el sistema multipartidista polarizado es aquel que cuenta con una alta polarización y con más de cuatro partidos relevantes. Al respecto se podría formular la siguiente clasificación para comprender mejor la fragmentación parlamentaria en Costa Rica (ver Cuadro 4.2).

29 No obstante, debe tenerse presente que el número efectivo de partidos coincidirá con el número de los realmente existentes sólo si se cumple la hipótesis de que todos cuenten con apoyos electorales iguales o muy similares. Cuando no todos tengan la misma importancia, que es en realidad el caso más frecuente, el número efectivo será más bajo que el real.

30 La fórmula es $N = 1 / \sum (i = 1) P_i^2$ Donde P_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stephan & Skach 1997, p. 191)

Cuadro 4.2

Clasificación de los sistemas de partidos, según el NEPP

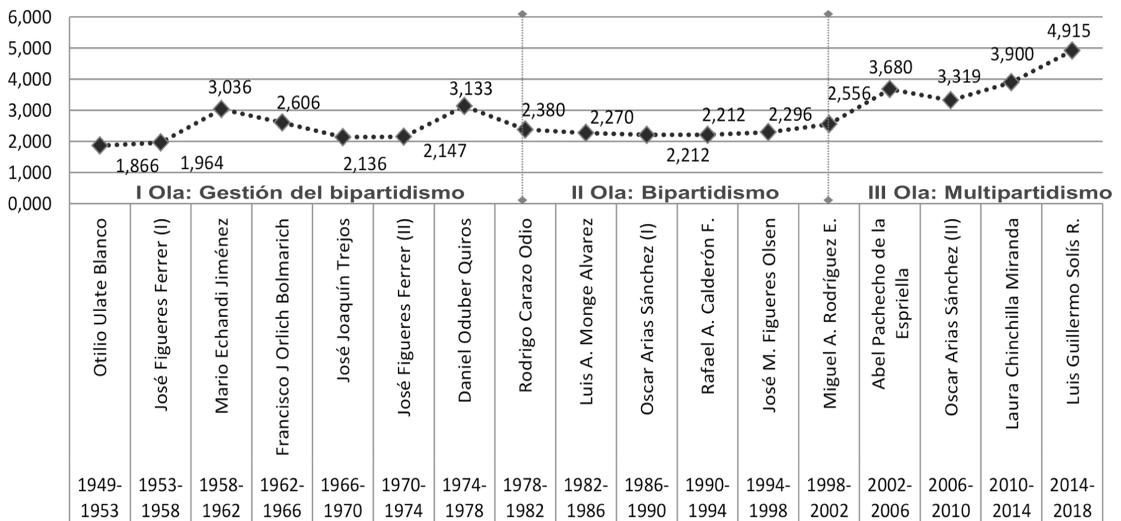
Sistema de partidos	NEPP
Partido predominante	NEPP < 1,500
Bipartidismo	1,500 ≥ NEPP < 2,500
Multipartidismo bipolar	2,500 ≥ NEPP < 3,000
Multipartidismo moderado	3,000 ≥ NEPP < 3,500
Multipartidismo fragmentado	3,500 ≥ NEPP < 4,000
Multipartidismo altamente fragmentado	NEPP ≤ 4,000

Fuente: Adaptación de Vargas (2008) a partir de Sartori (1995).

El NEPP evidencia que durante la gestión del bipartidismo se registran comportamientos de bipartidismo puro, tales son los casos de los periodos 1949-1954 con un 1,866 y 1953-1958 con un 1,964; propios de un proceso post-revolucionario que vivenció nuestro sistema político. En esta misma fase se empieza a establecer la dinámica pro y anti PLN experimentándose comportamientos de bipartidismo y multipartidismo bipolar (ver Gráfico 4.3).

Gráfico 4.3

Número efectivo de Partidos Parlamentarios en Costa Rica 1949-2014 Índice Laakso-Taagepera



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

La aplicación del NEPP ayuda a comprender de una forma más clara la fase de bipartidismo de 1978 a 1998 y evidencia la curva de crecimiento de la tercera ola denominada “multipartidismo” del 2002 a 2014 que evidencia casos de multipartidismo fragmentado (2002-2006 y 2010-2014), multipartidismo moderado (2006-2010) y finalmente multipartidismo altamente fragmentado o ingobernable (2014-2018). Con el uso del NEPP se refuerza la conclusión de que en el caso de Costa Rica la alternancia perfecta solo se registra en casos en los cuales el sistema de partidos se comporta bipartidista o bajo un multipartidismo bipolar (ver Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3

Número Efectivo de Partidos Parlamentarios y Alternancia en Costa Rica

PERÍODO	Mutación de Gobierno			NEPP		Índice de bipartidismo parlamentario
	Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Modalidad de cambio	Capacidad de transformación	Valor	Tipología	
1949-1953	Unificado	Alternancia	Perfecta	1,866	Bipartidismo	87
1953-1958	Unificado	Alternancia	Perfecta	1,964	Bipartidismo	91
1958-1962	Dividido	Alternancia	Microsustitución	3,036	Multipartidismo moderado	71
1962-1966	Unificado	Alternancia	Perfecta	2,606	Multipartidismo bipolar	83
1966-1970	Dividido	Alternancia	Microsustitución	2,136	Bipartidismo	97
1970-1974	Unificado	Alternancia	Perfecta	2,147	Bipartidismo	95
1974-1978	Dividido	Continuidad partidaria	Semicontinuismo	3,133	Multipartidismo moderado	75
1978-1982	Dividido	Alternancia	Semirrotación	2,380	Bipartidismo	91
1982-1986	Unificado	Alternancia	Perfecta	2,270	Bipartidismo	90
1986-1990	Unificado	Continuidad partidaria	Perfecta	2,212	Bipartidismo	95
1990-1994	Unificado	Alternancia	Perfecta	2,212	Bipartidismo	95
1994-1998	Dividido	Alternancia	Semirrotación	2,296	Bipartidismo	93
1998-2002	Dividido	Alternancia	Semirrotación	2,556	Multipartidismo bipolar	87
2002-2006	Dividido	Continuidad partidaria	Micro-continuidad	3,680	Multipartidismo fragmentado	63
2006-2010	Dividido	Alternancia	Micro-sustitución	3,319	Multipartidismo moderado	74
2010-2014	Dividido	Continuidad partidaria	Micro-sustitución	3,900	Multipartidismo fragmentado	68
2014-2018	Dividido	Alternancia	Micro-sustitución	4,915	Multipartidismo altamente fragmentado	55

Fuente: Elaboración propia.

Se identifica que los casos de continuidad se dan indistintamente del nivel de fragmentación del sistema de partidos, pero en tres de los cuatro casos de estudio se destaca que la continuidad arroja una mayor fragmentación parlamentaria en comparación de la administración anterior, tendencia que se refuerza cuando además se incluye el índice de bipartidismo parlamentario, ya que expresa el mismo comportamiento. Por lo cual hace pensar de que aun cuando el electorado decide una opción de continuidad del partido oficialista, éste emite un voto legislativo de castigo o control promoviendo un mayor multipartidismo parlamentario.³¹

4.3 Las relaciones entre el Gobierno-oposición y la alternancia política

Para Pasquino (1997b, p. 143) “(...) gobernar significa también elegir, indicar el coste y evidenciar las ventajas de las políticas públicas de la oposición (...)”. La oposición es sinónimo de conflicto político o de contestación pública y se encuentra presente en los sistemas políticos democráticos. Su ejercicio desde

31 Nos referimos al fraccionamiento del voto parlamentario en comparación al voto presidencial, lo cual nos hace identificar una posible línea de investigación futura sobre los niveles del “quiebre de voto” y la alternancia política.

la alternancia implica todas las manifestaciones de agitación y de críticas posibles desde la institucionalidad democrática, frente a los valores y acciones establecidos por quien ostenta el control del gobierno, a efectos de presentarse como una opción real para ejercer el poder en el futuro inmediato (Sánchez, 1997, pg. 31).

En las relaciones gobierno-oposición un determinante considerado como central es la proximidad y viabilidad de las negociaciones para la conformación de coaliciones –coyunturales o estructurales–. Coaliciones que dan impulso o limitan el proyecto de alternancia o continuidad, según sean las necesidades de la agenda política como la brecha de escaños que requiera el gobierno para obtener una mayoría legislativa. De forma tal que se alterna la aspiración del electorado para dar lugar a “una continuidad de los equilibrios del poder”; o bien, se consolida un proceso de realineamientos políticos

Se entiende por “continuidad de los equilibrios de poder” en aquellos casos en los cuales las cuotas de poder legislativo entre gobierno-oposición se mantienen más o menos idénticas, dándose un intercambio de roles y de control de escaños; es decir el partido de gobierno se convierte en oposición y la oposición en gobierno, en ambos casos con dimensiones de poder bastantes similares. Situación que se puede dar por el resultado electoral o bien, por la construcción de coaliciones o compromisos entre diversos grupos políticos.

Por el contrario el realineamiento se debe al surgimiento de tres principales escenarios, los dos primeros de carácter natural y el último artificial: (i) primer escenario “alternación de escaños legislativos”: se mantiene bastante similar la composición del sistema de partidos políticos entre uno y otro periodo electoral, pero se da una redefinición sobre la cantidad de escaños que obtiene cada partido político, (ii) segundo escenario “emergencia de nuevos partidos políticos”: aparecen nuevos partidos políticos con representatividad parlamentaria, erosionando el capital electoral de uno o varios partidos y restando su poder en el Parlamento.

Finalmente (iii) el tercer escenario “el efecto transfuguismo”: entendido como la construcción de apoyos parlamentarios hacia el gobierno o bien hacia la oposición, a partir de tendencias tráfugas en las cuales los legisladores deciden abandonar sus partidos políticos y mantenerse independientes o adherirse a otra bancada parlamentaria.³²

El hecho de que el gobierno y la oposición parlamentaria se encuentren en posiciones distintas, y uno de ambos pueda frenar o modificar las iniciativas del otro no significa que el primero se encuentre en una absoluta parálisis, sino más bien que la ingeniería constitucional está poniendo en acción los mecanismos del modelo de “pesos y contrapesos”.

La alternancia imperfecta –asimétrica– en el presidencialismo costarricense lleva implícito el dilema de la capacidad del ejecutivo para canalizar y conducirse en las tensiones Gobierno-oposición, creándose posibilidades de: (a) el presidente desista de su liderazgo y evite enviar iniciativas al parlamento que puedan generar la confrontación, (b) una oposición obstruccionista, cohesionada y que en un solo partido controla la mayoría legislativa provocando una guerra de vetos y resellos entre ella y el gobierno, (c) una oposición caracterizada por esta fragmentada y dispersa, provocando al Ejecutivo un uso estratégico de los tiempos y la agenda para crear los apoyos necesarios a su gestión, y (d) la obligación de establecer una política basada en compromisos o pactos para asegurar un funcionamiento de la asamblea legislativa cercano a la gestión del gobierno.

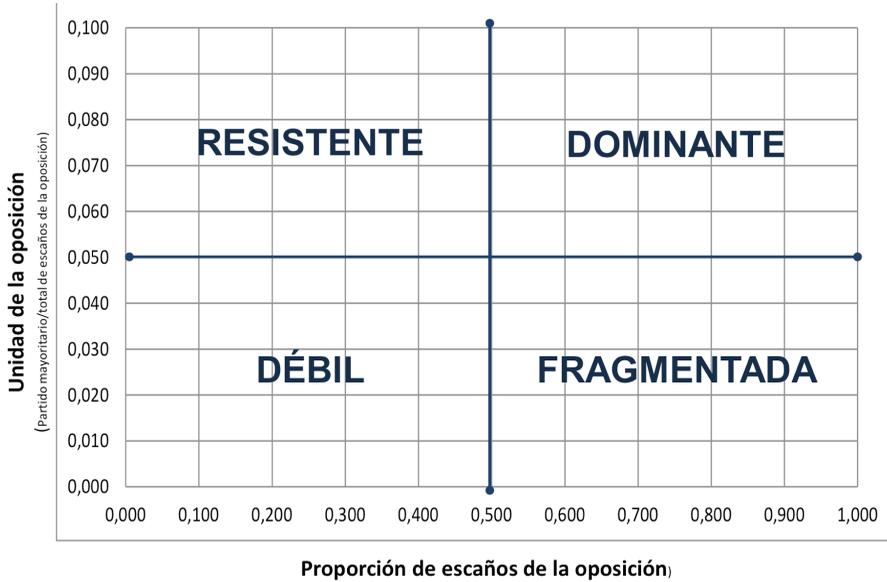
Para Morgenstern, Negri & Pérez-Liñán (2009pp. 13-50) el tamaño del bloque opositor, combinado con el grado de su unidad partidaria permiten identificar cuatro tipos, que adaptados al presente estudio de caso se pueden considerar como: débil, resistente, fragmentada y dominante (ver Gráfico 4.4).³³

32 En éste tercer escenario no se incluyen los compromisos, alianzas o pactos que contribuyen igualmente a crear mayorías legislativas porque en estos casos las bancadas asumen esa decisión como grupo y mantienen su capacidad de separarse en aquél momento que sus intereses mejor lo ameriten.

33 Para ello se procede al análisis de la “unidad de la oposición” entendido por el porcentaje que tiene el partido de oposición mayoritario sobre el total de escaños de oposición, y la proporción de escaños de la oposición –es decir el

Gráfico 4.4

Cuatro pautas de oposición parlamentaria para el análisis de la alternancia política



Fuente: Adaptación de Morgenstern, Negri & Pérez-Liñán (2009, p. 22).

La oposición débil –casilla inferior izquierda– se destaca por una oposición general con pocos escaños, donde el o los partidos que la componen a su vez tienen pocos escaños. La oposición resistente –casilla superior izquierda– se destaca porque la oposición no es muy numerosa, pero se considera que existen algunos criterios de cohesión.

El tercer tipo de oposición fragmentada –casilla inferior derecha– evidencia un sistema fragmentado pero con una alta dispersión y falta de cohesión de la oposición, cuyo poder colectivo solo es posible desde la creación de coaliciones de oposición –o compromisos de acción anti-gobierno–.³⁴ Finalmente la oposición dominante –casilla superior derecha– existe cuando existe un alto nivel de fragmentación parlamentaria y además un partido político de oposición se evidencia con cohesión y alta concentración de escaños.

Durante la Segunda República se destaca: (a) que en los siete casos de alternancia perfecta las relaciones Gobierno-oposición son del tipo “resistente” y (b) durante la ola de bipartidismo se experimentó una continuidad de equilibrios de poder, es decir la composición tiende a ser bastante similar aun cuando se da un “giro de posiciones entre Gobierno-oposición”, de esta forma la proporción de escaños de la oposición entre 1974-1978 y 1978-1982 es idéntica –entre la primera y la segunda ola– y de 1982 a 1994 es bastante estable (ver Cuadro 4.4).

En la fase de gestación del bipartidismo tanto la alternancia de micro-sustitución como la continuidad partidaria de semi-continuismo son del tipo dominante. En la segunda fase de bipartidismo se aprecia como la alternancia de semi-rotación que marca su inicio y final (1978-1982 y 1998-2002) es dominante, mientras que la alternancia de semi-rotación del período 1994-1998 es resistente. En la fase de multipartidismo de micro-continuismo y micro-sustitución el comportamiento de las relaciones Gobierno-oposición tiende a ser el de fragmentada salvo el período 2006-2010 que responde al tipo dominante.

porcentaje de escaños que tienen todos los partidos de oposición sobre el total de escaños parlamentarios–.

34 Existe la posibilidad de que sean muchos partidos políticos todos ellos con una cantidad de escaños bastante distribuida entre sí, sin dar un protagonismo especial a alguno de ellos.

Cuadro 4.4

La alternancia política en Costa Rica desde las relaciones Gobierno-oposición 1949-2014

PERÍODO	Presidente	Mutación de Gobierno			Relación Gobierno-oposición		
		Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Modalidad de cambio	Capacidad de transformación	Tipo de oposición	Unidad de la oposición	Proporción de escaños
1949-1953	Otilio Ulate Blanco	Unificado	Alternancia	Perfecta	Resistente	0,538	0,289
1953-1958	José Figueres Ferrer (I)	Unificado	Alternancia	Perfecta	Resistente	0,733	0,333
1958-1962	Mario Echandi Jiménez	Dividido	Alternancia	Micro-sustitución	Dominante	0,606	0,733
1962-1966	Francisco J. Orlich Bolmarcich	Unificado	Alternancia	Perfecta	Resistente	0,643	0,491
1966-1970	José Joaquín Trejos	Dividido	Alternancia	Micro-sustitución	Dominante	0,935	0,544
1970-1974	José Figueres Ferrer (II)	Unificado	Alternancia	Perfecta	Resistente	0,880	0,439
1974-1978	Daniel Oduber Quirós	Dividido	Continuidad partidaria	Semicontinuismo	Dominante	0,533	0,526
1978-1982	Rodrigo Carazo Odio	Dividido	Alternancia	Semirrotación	Dominante	0,833	0,526
1982-1986	Luis A. Monge Álvarez	Unificado	Alternancia	Perfecta	Resistente	0,750	0,421
1986-1990	Óscar Arias Sánchez (I)	Unificado	Continuidad partidaria	Perfecta	Resistente	0,893	0,491
1990-1994	Rafael Á. Calderón F.	Unificado	Alternancia	Perfecta	Resistente	0,893	0,491
1994-1998	José M. Figueres Olsen	Dividido	Alternancia	Semirrotación	Resistente	0,862	0,491
1998-2002	Miguel Á. Rodríguez E.	Dividido	Alternancia	Semirrotación	Dominante	0,767	0,526
2002-2006	Abel Pacheco de la Espriella	Dividido	Continuidad partidaria	Microcontinuiismo	Fragmentada	0,447	0,667
2006-2010	Óscar Arias Sánchez (II)	Dividido	Alternancia	Microsustitución	Dominante	0,531	0,561
2010-2014	Laura Chinchilla Miranda	Dividido	Continuidad partidaria	Microsustitución	Fragmentada	0,333	0,579
2014-2018	Luis Guillermo Solís R.	Dividido	Alternancia	Microsustitución	Fragmentada	0,409	0,772

Fuente: Elaboración propia a partir de adaptación a partir de la adaptación de Morgenstern, Negri & Pérez-Liñán (2009, p.22).

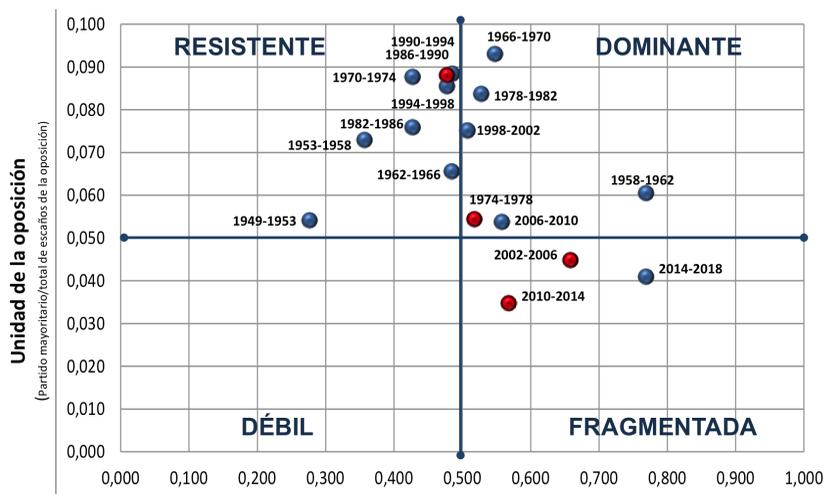
Los tipos de oposición más frecuentes durante la Segunda República han sido el resistente y el dominante, aunque cuando se analiza el comportamiento del continuismo los períodos de 2002-2006 y 2010-2014 son fragmentados, 1974-1978 dominante y 1986-1990 resistente (ver Gráfico 4.5).

La fuerza de la oposición parlamentaria procede tanto de su capacidad de representar en el Parlamento a una oposición social como su capacidad de movilización desde él (Pasquino, 1997b, p. 135).

Si bien desde Morgenstern, Negri & Pérez-Liñán (2009) es posible clasificar diferentes tipos de oposición, según la proporción de escaños y su unidad –concentración dominante de escaños en un solo partido–, es fundamental avanzar en el análisis hacia la capacidad política de influencia en el proceso legislativo. Si esta influencia se expresa en la función legislativa, entonces puede considerarse una relación simétrica o asimétrica entre el gobierno-oposición.

Gráfico 4.5

Cuatro pautas de oposición parlamentaria en Costa Rica: 1949-201



Fuente: Adaptación a partir de la adaptación de Morgenstern, Negri & Pérez-Liñán (2009, p.22).

Cuadro 4.5

Alternancia y ejercicio del veto en las relaciones Gobierno-oposición 1949-2014

PERÍODO	PRESIDENTE	MUTACIÓN DE GOBIERNO		TOTAL DE VETOS	RETIROS DE VETO	RESELLO
		Modalidad de cambio	Capacidad de transformación			
1949-1953	Otilio Ulate Blanco	Alternancia	Perfecta	6	0	0
1953-1958	José Figueres Ferrer (I)	Alternancia	Perfecta	11	0	0
1958-1962	Mario Echandi Jiménez	Alternancia	Microsustitución	66	3	10
1962-1966	Francisco J. Orlich Bolmarcich	Alternancia	Perfecta	6	0	2
1966-1970	José Joaquín Trejos	Alternancia	Microsustitución	85	0	1
1970-1974	José Figueres Ferrer (II)	Alternancia	Perfecta	45	0	17
1974-1978	Daniel Oduber Quirós	Continuidad partidaria	Semicontinuismo	54	0	6
1978-1982	Rodrigo Carazo Odio	Alternancia	Semirrotación	50	0	17
1982-1986	Luis A. Monge Álvarez	Alternancia	Perfecta	34	3	3
1986-1990	Óscar Arias Sánchez (I)	Continuidad partidaria	Perfecta	5	0	1
1990-1994	Rafael Á. Calderón F.	Alternancia	Perfecta	6	0	0
1994-1998	José M. Figueres Olsen	Alternancia	Semirrotación	15	1	0
1998-2002	Miguel Á. Rodríguez E.	Alternancia	Semirrotación	13	0	0
2002-2006	Abel Pacheco de la Espriella	Continuidad partidaria	Microcontinuidad	0	0	0
2006-2010	Óscar Arias Sánchez (II)	Alternancia	Microsustitución	2	0	0
2010-2014	Laura Chinchilla Miranda	Continuidad partidaria	Microcontinuidad	4	0	0
2014-2018	Luis Guillermo Solís R.	Alternancia	Microsustitución	1	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Una forma de entender el comportamiento funcional de las relaciones gobierno-oposición es el ejercicio mutuo de vetos en el proceso de formación de la ley. La capacidad de veto legislativo en el sistema presidencialista puede ser fuerte, frágil o incluso inexistente y se entiende por tal, la capacidad para desarrollar objeciones totales o parciales –según lo determina la Constitución Política de la República de Costa Rica– a los proyectos de ley aprobados por el parlamento. Es además, la misma Constitución la que determina la cantidad de votos necesarios para pasar por alto las objeciones del ejecutivo sobre las iniciativas de ley aprobadas –resello–.

El Cuadro 4.5 evidencia como al pasar de la fase de gestación del bipartidismo hasta la fase de multipartidismo se nota una amplia disminución del ejercicio del veto legislativo, demostrando que conforme el gobierno pierde apoyos legislativos tiende a priorizar su agenda y evitar enfrascarse en una dinámica de conflictos institucionales en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.³⁵

La alternancia perfecta no implica una ausencia del ejercicio del veto legislativo aun cuando el partido oficialista cuenta con una amplia mayoría, lo que pone en evidencia una tendencia histórica de partidos poco disciplinados y cohesionados en Costa Rica. Situación que hace un llamado para incrementar el nivel de complejidad analítica en la dimensión de conflictividad intrapartidaria y la necesidad de comprender los mecanismos de vinculación partidaria con las estructuras de representación popular, así como la necesidad por entender los modelos de articulación gobierno-legislativo desde las estructuras de asesoría de la Presidencia de la República.

En dinámicas de alternancias de micro-sustitución o de continuidad partidaria de tipo micro-continuidad en contextos de una oposición “fragmentada” o “dominante” se evidencia una reducción notable de los vetos como de la casi inexistente posibilidad de la oposición para articularse y asegurar una mayoría calificada.

Entonces, para entender con precisión la efectividad de la oposición en el proceso legislativo se requiere profundizar en un análisis de casos sobre las tasas de contribución y tasa de éxito de la agenda parlamentaria entre el Ejecutivo-Legislativo –y entre éste último entre oficialismo versus oposición–. Para subsanar éste vacío se puede considerar el Índice Efectivo de Oposición (IEO), el cual nace de una interrogación sobre la forma más adecuada para cuantificar ¿Cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en los sistemas presidencialistas?³⁶

Strøm (1990, p. 70) argumenta que en cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos del gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría. Altman (2001, p. 11) agrega que si bien es cierto, estas diferencias se encuentran capturadas en el Índice Laakso-Taagepera, este no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como el grado de fragmentación de la oposición.³⁷

El IEO puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, su aplicación e interpretación presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición (García & Martínez 2002, p. 347).³⁸

35 En la fase de gestación del bipartidismo se registran 273 vetos, durante el bipartidismo 168 vetos y en la fase multipartidista 6 vetos.

36 Si bien, es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el Parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas (Altman, 2001, p. 11)

37 Su fórmula es $IEO = [(\sum Oi^2 / \sum Oi) / (\sum Gi^2 / \sum Gi)]$ “Donde O_i es la porción de legisladores para el partido i ésimo en la oposición y g_i es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.” (Altman, 2001, p. 11.).

38 El IEO es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición. Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de

En términos generales, el IEO permite comprender la capacidad de poder de veto de la oposición en caso de que esta se comportara como un actor cohesionado o al menos desde una función obstruccionista a la gestión de gobierno (ver Cuadro 4.6). Desde una comprensión entre el NEPP y el IEO se puede identificar el panorama de dispersión de las relaciones Gobierno-oposición.

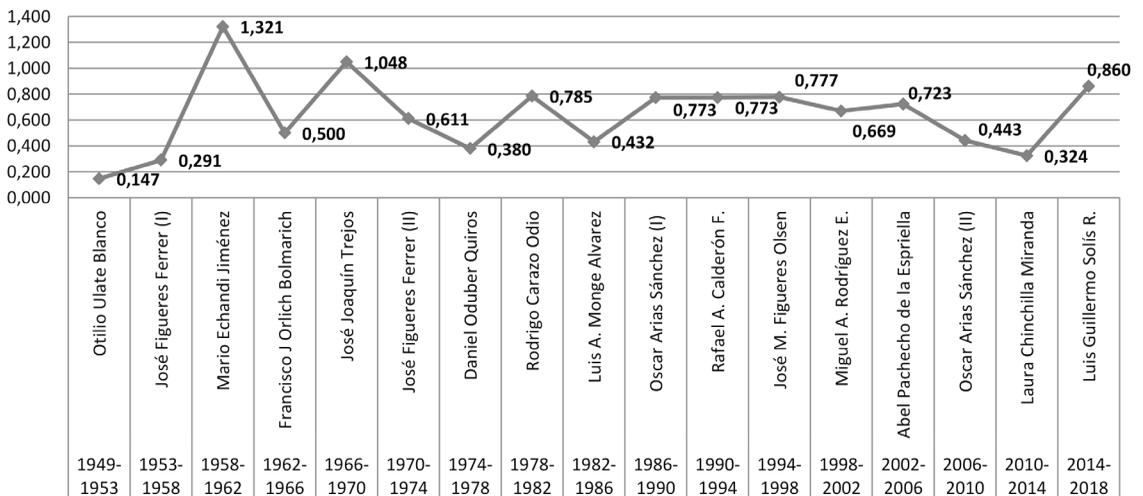
Cuadro 4.6
Efectividad de la oposición y su capacidad de veto

Sistema de partidos	IEO
Oposición inefectiva	$N \leq 0,25$
Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	$0,25 \geq N < 0,50$
Oposición con capacidad de veto	$0,50 \geq N < 0,75$
Oposición con alta capacidad de veto	$0,75 \geq N < 1,00$
Oposición con capacidad efectiva	$1,00 \geq N < 1,25$
Oposición con control decisional	$N \leq 1,25$

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la efectividad de la oposición durante la Segunda República se destaca que al igual como se evidencian con el cálculo del NEPP durante la fase de gestación del bipartidismo se registran mayores fluctuaciones (1949-1978), y se da una relativa estabilización durante las dos décadas del bipartidismo (1978-2002). Finalmente en la fase del multipartidismo se experimenta un decrecimiento producto de una dispersión y fragmentación incluso a lo interno de la misma oposición (ver Gráfico 4.6).

Gráfico 4.6
Índice de Efectividad Parlamentaria en Costa Rica 1949-2014
(Altman & Pérez-Liñan)



Entre menor sea el número efectivo de partidos y menor sea el IEO la capacidad de un gobierno de alternancia tendrá mayor posibilidad de implementar las expectativas de cambio, siempre y cuando cuente

sus niveles de fragmentación parlamentaria (García & Martínez 2002, p. 346).

con una fracción parlamentaria disciplinada y cohesionada; independientemente de un gobierno unificado o dividido.

A mayor número efectivo de partidos y mayor sea el IEO la expectativa del cambio provocada por un gobierno de alternancia política será más difícil generándose así una dinámica de micro-sustitución. Ahora bien, aun cuando el IEO sea bajo en estos escenarios, existe un conflicto latente, ante la capacidad de crearse una coalición de oposición anti-gobierno, capaz de pasar de una oposición débil a un control decisional.³⁹

Cuadro 4.7
Efectividad de la oposición y alternancia en Costa Rica: 1949-2014

PERÍODO	PRESIDENTE	Mutación de Gobierno		NEPP		IEO		Mayorías garantizadas		
		Modalidad de cambio	Capacidad de transformación	Valor	Tipología	Valor	Tipología	Solo oficialismo	Oficialismo en coalición	De la oposición
1949-1953	Otilio Ulate Blanco	Alternancia	Perfecta	1,866	Bipartidismo	0,147	Oposición inefectiva	SÍ	NO	NO
1953-1958	José Figueres Ferrer (I)	Alternancia	Perfecta	1,964	Bipartidismo	0,291	Oposición inefectiva	SÍ	NO	NO
1958-1962	Mario Echandi Jiménez	Alternancia	Microsustitución	3,036	Multipartidismo moderado	1,321	Oposición con control decisional	NO	SÍ	SÍ
1962-1966	Francisco J. Orlich Bolmarcich	Alternancia	Perfecta	2,606	Multipartidismo bipolar	0,500	Oposición con capacidad de veto	SÍ	NO	NO
1966-1970	José Joaquín Trejos	Alternancia	Microsustitución	2,136	Bipartidismo	1,048	Oposición con capacidad efectiva	NO	NO	SÍ
1970-1974	José Figueres Ferrer (II)	Alternancia	Perfecta	2,147	Bipartidismo	0,611	Oposición con capacidad de veto	SÍ	NO	NO
1974-1978	Daniel Oduber Quirós	Continuidad partidaria	Semicontinuismo	3,133	Multipartidismo moderado	0,380	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
1978-1982	Rodrigo Carazo Odio	Alternancia	Semirrotación	2,380	Bipartidismo	0,785	Oposición con alta capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
1982-1986	Luis A. Monge Álvarez	Alternancia	Perfecta	2,270	Bipartidismo	0,432	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	SÍ	NO	NO
1986-1990	Oscar Arias Sánchez (I)	Continuidad partidaria	Perfecta	2,212	Bipartidismo	0,773	Oposición con alta capacidad de veto	SÍ	NO	NO
1990-1994	Rafael A. Calderón F.	Alternancia	Perfecta	2,212	Bipartidismo	0,773	Oposición con alta capacidad de veto	SÍ	NO	NO
1994-1998	José M. Figueres Olsen	Alternancia	Semirrotación	2,296	Bipartidismo	0,777	Oposición con alta capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
1998-2002	Miguel Á. Rodríguez E.	Alternancia	Semirrotación	2,556	Multipartidismo bipolar	0,669	Oposición con capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
2002-2006	Abel Pacheco de la Espriella	Continuidad partidaria	Microcontinúismo	3,680	Multipartidismo fragmentado	0,723	Oposición con capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
2006-2010	Oscar Arias Sánchez (II)	Alternancia	Microsustitución	3,319	Multipartidismo moderado	0,443	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
2010-2014	Laura Chinchilla Miranda	Continuidad partidaria	Microcontinúismo	3,900	Multipartidismo fragmentado	0,324	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ
2014-2018	Luis Guillermo Solís R.	Alternancia	Microsustitución	4,915	Multipartidismo altamente fragmentado	0,860	Oposición con alta capacidad de veto	NO	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia.

De los cuatro casos de continuidad se destaca que en dos de ellos la oposición posee una capacidad

³⁹ Tal fue el caso de la segunda legislatura del período constitucional 2010-2014, donde la Alianza Patriótica, compuesta por fracciones de oposición obtuvo el control de los puestos estratégicos del directorio legislativo y generó un fuerte impacto en la agenda legislativa, principalmente en la aprobación presupuestaria.

de poder de veto sin necesidad de establecer coaliciones o compromisos de oposición. En el período 1986-1990 se registra una alta capacidad de poder de veto, principalmente bajo una confrontación de bipartidismo y en el período 2002-2006 una oposición con capacidad de veto; no obstante, en éste período dadas las múltiples confrontaciones entre el gobierno y su fracción oficialista, en diversos temas terminó la bancada de oposición apoyando y defendiendo las iniciativas del primero.

En los otros dos casos: 1974-1978 –semi-continuismo– y 2010-2014 –micro-continuismo–, si bien registran una dispersión de la oposición con poca capacidad de veto, en el segundo el número efectivo de partidos fue mayor y se crearon los factores políticos para establecer una coalición de oposición como un eje de presión y desestabilización contra el gobierno.

V. ¿CUÁNTO PLURALISMO PUEDE SOPORTAR LA DEMOCRACIA?

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.

Sin duda alguna, 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.

La investigación asumió como norte estratégico la importancia de hacer su contribución a la reflexión teórica-empírica del fenómeno de la alternancia, a efectos de superar muchas de las tendencias de investigación basadas únicamente en trabajos empíricos. Es así como se hilvana el fenómeno de la alternancia desde el pluralismo y en el contexto de las democracias contemporáneas; vinculación que obliga a la reflexión sobre la división de poderes y sus alcances actuales, para luego entrar en el análisis de un caso concreto: la República de Costa Rica de 1949 al 2014. De estas reflexiones se desprenden siete conclusiones, que en su fondo pretenden incentivar líneas futuras de investigación en: *i*) el cambio político como vía de renovación democrática, *ii*) de la alternancia a los problemas de la representación política, *iii*) la alternancia y el sistema de partidos, *iv*) aprendizajes de la alternancia en Costa Rica, *v*) la viabilidad de la alternancia, *vi*) la alternancia como cauce para dar salida política a los cambios sociales, y *vii*) ¿cuánto pluralismo puede soportar la democracia?

Reflexiones que en su conjunto nos llevan una y otra vez a un callejón sin salida: el ejercicio del poder, su control y la representación política. Una visión de la democracia contemporánea incapaz de entenderse fuera de la interacción y el disenso creado desde el pluralismo, cuyo resultado parece ser un incremento de la fragmentación. Un pluralismo que polariza su discurso y erosiona lentamente la democracia, en particular cuando el cambio de la clase política no modifica las prácticas censuradas por la sociedad, y más aún, cuando no se logran las expectativas en la alteración o creación de las políticas públicas.

5.1 El cambio político como vía de renovación democrática

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

5.2 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.

5.3 La alternancia y el sistema de partidos

El fenómeno de la desafección política, como producto de la desconfianza hacia los partidos, continúa siendo uno de los principales retos para la institucionalización del sistema de partidos.

Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes derivados del ejercicio de la institucionalidad informal, el obstruccionismo, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males contemporáneos, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra el sistema de partidos políticos.

Desde las arenas que enarbolan el cambio, se acentúa la necesidad de reconceptualizar los partidos políticos, la forma de ejercer el poder, e incluso de una renovación de las clases políticas. Factores que en su conjunto contribuyen a la emergencia de ciclos de realineamiento partidario producto de la alternancia o la continuidad.

El cambio tiende a ser siempre más probable en momentos de crisis económicas o crisis sociales; contexto que contribuye a canalizar coaliciones sociales de oposición en contra de la continuidad de un partido político, una particular forma de gobernar, o incluso una agenda de prioridades específicas.

La diferencia radica cuando se da alternancia / continuismo entre los partidos que tradicionalmente conforman los polos de dominación del sistema de partidos, o si bien, responden a una alternancia de fuerzas políticas emergentes. En el primer caso, estamos ante una situación del como el sistema de partidos evidencia su institucionalización y las fuerzas políticas que le conforman se alternan el ejercicio y conducción del poder; mientras que el segundo caso se expresa un déficit de representación del sistema de partidos, de forma tal que la irrupción de nuevas fuerzas políticas demuestra que las clases políticas tradicionales han tenido un problema de conexión con las nuevas expresiones de la fragmentación social.

La tensión y el conflicto entre los partidos tradicionales y la emergencia de nuevas fuerzas políticas acentúan la crítica hacia los partidos, las instituciones y la política en general; de forma tal, la política en esencia deja de ser la forma democrática para resolver los problemas contemporáneos de la sociedad, para convertirse en sí misma, en uno de los temas urgentes a ser atendidos: la falta de representación y de pluralismo político. Ante este desafío surge la necesidad de un ordenamiento jurídico partidario que contribuya al pluralismo interno y externo.

Comprender el ordenamiento jurídico exige un esfuerzo para decodificar las reglas que lo estructuran, como las motivaciones que dieron paso a su creación y cumplimiento, pues tan importante es entender: *a)* las reglas impuestas, como, *b)* los incentivos de los partidos para acogerlas y respetarlas; es decir el sistema de creencias y valores que dan vida al sistema de partidos.

Los partidos políticos como sistemas abiertos de reglas (inter)acción muestran dinámicas evolutivas y propiedades emergentes que no responden directamente a los propósitos individuales, aun si se mantienen los supuestos que determinan que los actores están en condiciones para realizar actividades sin distorsiones motivacionales o racionales.

Los partidos políticos están obligados a ser pluralistas, representativos y democráticos. Por tanto, deben aspirar a los fines y a la participación de los procesos electorales, como incluir en sus procedimientos y principios, incentivos capaces de asegurar la democracia interna partidaria.

Las constituciones políticas, en términos generales, establecen el derecho de asociación como una garantía, el cual, para fines de creación de un partido, representa su forma inicial. Sin embargo, para cada sistema político en particular, la ingeniería constitucional determina los alcances diferenciados para la conformación partidaria, siendo en todos los casos, actores privados que se encuentran determinados por la esfera del derecho público.

El fortalecimiento de la democracia exige mejorar las capacidades y condiciones de los partidos políticos. La constitucionalización partidaria implica entonces la relación del Estado con los partidos políticos, como también, la forma en que estos se dirigen ante el Estado en un ejercicio de la promoción política pluralista, representativa e inclusiva.⁴⁰

La noción de institucionalización en el ordenamiento jurídico partidario se refiere al conjunto de valores, normas y costumbres que con variada eficacia definen y regulan duraderamente, independientemente de la identidad de las personas individuales, y a menudo con independencia de la duración de éstas: *(a)* las relaciones intra-partidarias y los comportamientos recíprocos entre estos –interpartidarias–, y *(b)* las relaciones de los partidos con sus militantes, la sociedad, el electorado y las instituciones públicas.

El ordenamiento jurídico partidario constituye la unidad esencial en el nivel de institucionalización del sistema de partidos, pues como tal, se mueve y comporta según sus normas, pero no se puede limitar a estas, ya que la impersonalidad misma del poder que las elabora y fija, influye en una dinámica de equilibrios institucionales inducidos. Esto significa que el derecho antes de ser norma, implica una simple relación o una serie de relaciones sociales, y es sobre todo: *a)* organización, *b)* estructura, y *c)* posición; incluso de los partidos en la sociedad en la que se desarrollan.

El proceso de institucionalización del ordenamiento jurídico se refiere a la dinámica por la cual las expectativas de la ciudadanía, de los partidos y de las élites políticas sobre lo que sería el adecuado marco jurídico electoral y partidario influyen sobre la estructura y el comportamiento mismo, introduciendo nuevas prácticas de actuación o bien consolidando una agenda de reformas con viabilidad política, sostenibilidad institucional y apoyo social.

Desde el proceso de institucionalización se discrimina además los modelos organizacionales y capacidades institucionales que poseen más vigencia, pertinencia y legitimidad de aquellas otras prácticas menos aptas o apropiadas, contribuyendo así al proceso de legitimidad práctica, moral y cognitiva de la institución, que en éste caso corresponde al sistema de partidos políticos –como sistema complejo e integrado–.

La institucionalización del ordenamiento jurídico partidario constituye un proceso continuo que se origina con la habitualización de las ideas; es decir, cambios institucionales en los modelos de organización y administración de los partidos políticos, producto en muchas ocasiones por la necesidad de adaptarse a un entorno cambiante y volátil, como: *a)* la emergencia de nuevos actores –con nuevos enfoques y estilos de gestión–, *b)* transformaciones en el marco institucional, *c)* cambios demográficos o de cultura política de la sociedad, y *d)* entre muchos otros aspectos (ver Diagrama 5.1).

La habitualización constituye modificaciones en las prácticas políticas organizacionales sin que se encuentren contempladas en el ordenamiento jurídico partidario (aplicación de cuotas afirmativas, por ejemplo). Esta práctica, contribuye a que los actores asimilen y comprendan las implicaciones de la posible transformación jurídica –teorización–, así como reflexionar sobre las mejores formas de adecuación para su implementación –control interorganizativo–.

40 En el caso de la República de Costa Rica, su Constitución Política vigente de 1949, en su artículo 98 establece que los partidos políticos expresarán el pluralismo político, quienes concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. De forma tal que el pluralismo y el monopolio del ejercicio de la representación quedan en manos de los partidos políticos.

La objetivación constituye la fase en la cual la innovación aplicada por un partido empieza a ser difundida por el resto de partidos, y logra traspasar la escena de un caso particular para ser recurrente en la dinámica del sistema de partidos, por ejemplo cuando un partido durante el proceso de campaña asume mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, poco a poco estas actuaciones terminan permeando la acción de los demás partidos y provoca un comportamiento más o menos similar en la sumatoria de los partidos; es decir, se inicia un proceso de institucionalización.

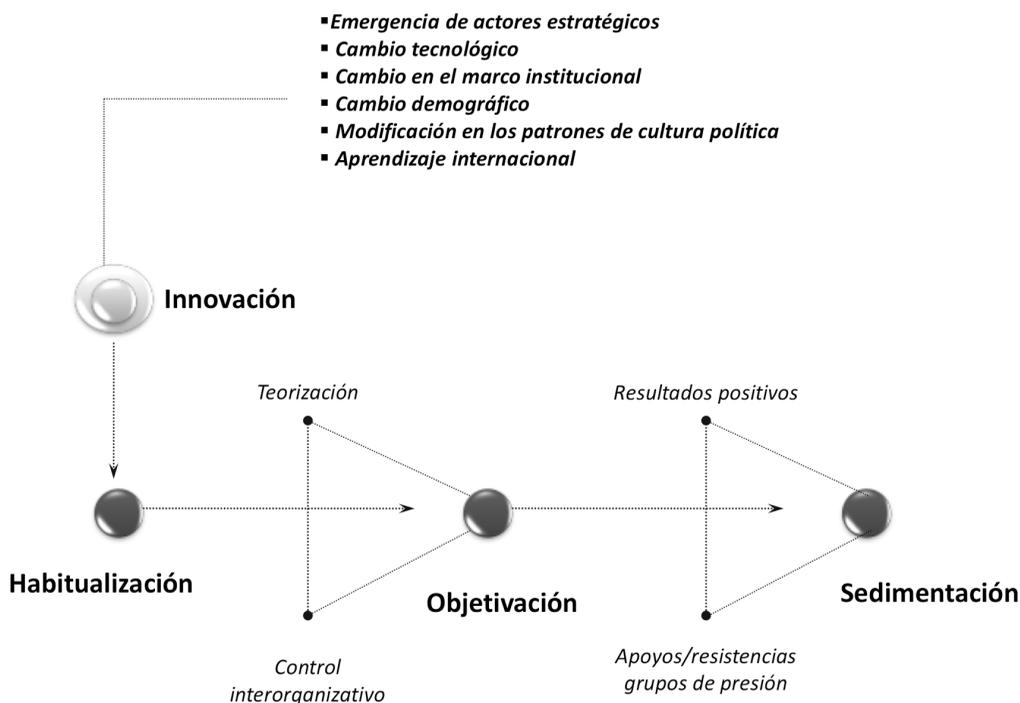
Los efectos positivos de la fase de objetivación contribuyen a fomentar una agenda de reformas electorales o sobre la organización partidaria, que por naturaleza provocarán apoyos y resistencias de los diversos grupos sociales y políticos, particularmente en cuanto a los beneficiarios o no del proceso.

La sedimentación responde al proceso reiterado de actuaciones que asumen madurez, experiencia y profesionalización con el pasar del tiempo, afinando los mecanismos de implementación de las normas, así como los diversos procesos de control.

Se destaca, entonces, que la institucionalidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Diagrama 5.1

Proceso de institucionalización del ordenamiento jurídico partidario



Fuente: Adaptación de Tolbert & Zucher (1996).

Es así como estas reglas de juego dadas desde el ordenamiento jurídico partidario deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una

serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

Las reglas importan porque a través de ellas se confiere el privilegio de ciertos movimientos sobre ciertos subgrupos específicos en el acceso a la participación política, con lo cual la estructura y procedimientos se combinan con las preferencias para producir resultados, dando entonces por resultado un equilibrio inducido por la estructura que incentiva o restringe la alternancia, el cual es afectado no sólo por la distribución y revelación de las preferencias de los agentes, sino también por la forma como la colectividad resuelve sus asuntos.

Si bien, esta reflexión no ofrece soluciones al problema de la erupción de la crisis de representación, si pone sobre la mesa de discusión una mayor amplificación del espectro de variables institucionales y políticas que influyen notablemente en el pluralismo político y la capacidad de representación. A partir del estudio de casos, se evidencia el cómo las deficiencias de la representación democrática son producto del cómo las reglas institucionales facilitan la fragmentación del sistema de partidos; con lo cual se afianzan las brechas entre representados y representantes.

No importa qué tanto se pueda calibrar el enfoque macro o micro de la alternancia política, lo cierto es que las deficiencias de la representación reflejan en última instancia, que las reglas de juego no constituyen en sí mismas, la razón de la insatisfacción por la crisis de representación pluralista. Después de todo, no se puede obviar que la democracia y sus reglas son un proceso en constante construcción y el hecho de que la alternancia no se puede alcanzar solamente con el ejercicio de la democracia electoral, sino que además de acceder el poder, la calidad del proceso se determina también por la forma y orientación del cómo se ejerce el poder.

5.4 Aprendizajes de la alternancia desde el estudio de caso

El estudio de la alternancia política en Costa Rica de 1949 al 2014 evidenció que de 17 periodos constitucionales, solo 4 de ellos han sido de “continuismo”, 3 de estos sin mayorías legislativas. Por tanto, la alternancia ha sido la tendencia dominante durante la Segunda República, destacándose que 6 periodos han respondido a una “alternancia perfecta”, 4 de micro-sustitución y 3 de semi-rotación.

El sistema de partidos políticos ha sido un factor determinante para comprender el comportamiento de la alternancia política, desde la identificación de tres oleajes: (a) el proceso de gestación del bipartidismo, (b) el proceso del bipartidismo y (c) el arribo del multipartidismo. Esta tendencia reafirma que la concentración de una alternancia pura en el presidencialismo costarricense deterioró la competencia partidaria entre las estructuras tradicionales, y dio espacio a la emergencia de nuevas expresiones políticas, siendo la tendencia dominante en los últimos periodos constitucionales la alternancia por micro-sustitución o el micro-continuismo, ambos casos en escenarios de un Ejecutivo sin mayorías legislativas.

En Costa Rica, las dinámicas de alternancias de micro-sustitución o de continuidad partidaria de tipo micro-continuismo en contextos de una oposición “fragmentada” o “dominante” se evidenció una reducción notable de los vetos como de la casi inexistente posibilidad de la oposición para articularse y asegurar una mayoría calificada. Se identifica como una línea de investigación futura ¿Cuál es el comportamiento del ejercicio del veto presidencial según el área temática, las relaciones Gobierno-oposición y el tipo de alternancia?

Como síntesis de aprendizaje se destaca que la estabilidad política no puede estar en función exclusiva del criterio de duración del mandato del gobierno, o de la estabilidad de su gabinete, pues como se ha fundamentado la alternancia va más allá de la rotación de los actores.

Por tanto, de una manera en particular se debe considerar quién asume el poder, y en otro orden, como conforma la capacidad de gestión y articulación para ejercer el poder, particularmente la orientación de la agenda estratégica de gobierno y la forma por la cual se logra su implementación. Situación fundamental cuando el electorado aboga constantemente por una alternancia en la gestión política del

sistema presidencial costarricense, pero cuya configuración político-institucional limita las capacidades de actuación del gobierno, como sus interacciones para establecer coaliciones precarias duraderas.

En un sistema político, en cuanto sea mayor el poder para la conformación o control de la agenda, tanto más pesa, la posibilidad o no de la alternancia política, creándose realineamientos posicionales sobre la agenda aún sobre las preferencias electorales. Por ejemplo, en las elecciones costarricenses del 2006 el comportamiento del voto no solo se movió en un sentido de preferencia partidaria, sino también se sumó la aceptación o rechazo hacia el “Tratado de Libre Comercio de Costa Rica con los Estados Unidos de América”.

5.5 La viabilidad de la alternancia

La viabilidad o no de la alternancia depende además del posicionamiento de una agenda sensible y la necesidad de defenderla o modificarla, de forma tal que: (a) un nivel elevado de alternancia refuerza el poder de agenda legislativa del gobierno, y (b) la alternancia es una condición necesaria más no suficiente –por un lado es la capacidad de afinidad ideológica y programática con las fuerzas políticas y sociales, y por el otro, de los recursos jurídico-institucionales que determinan la capacidad de gestión de la agenda desde una búsqueda de alternancia–. Estudiar la alternancia es comprender las reconfiguraciones y realineamientos políticos de las sociedades, en una dinámica en la cual no siempre los partidos políticos tradicionales logran capitalizar la simpatía y preferencia ciudadana.

En Costa Rica, se concluye que los altos niveles de alternancia se dan por una relación directa con la competencia política y la realineación del sistema de partidos –al configurarse un bipartidismo y luego pasar a un multipartidismo con tendencias a la polarización–. La cada vez mayor complejidad de actores emergentes que buscan incidir en las políticas públicas, las tendencias neocorporativas y los constantes niveles de conflictividad social, encuentran en los discursos del “cambio político” la esperanza para un realineamiento de preferencias y prioridades, que en muchos casos queda frustrado por la incapacidad del partido en gobierno para articular mayorías legislativas y consensos de agenda sustentables.

El presidencialismo costarricense se encuentra ante el desafío de lograr una innovación política e institucional que facilite el ejercicio del poder desde la alternancia como desde la continuidad. Si bien, la alternancia faculta a que los cuadros de los partidos políticos desarrollen habilidades para la gestión y el control del gobierno, estos aprendizajes no siempre se llevan de forma asimétricos; corriéndose el riesgo a que ante el cambio político el gobierno se siga comportando como oposición, y la ahora oposición –gobierno de antaño– se comporte como gobierno; ello a pesar incluso de una fuerte rotación de los actores políticos.

La existencia de la alternancia no necesariamente implica un giro en la dirección política del gobierno. Por tanto ¿Cuáles son los niveles de cambio según el tipo de alternancia política? ¿Qué políticas públicas son más sensibles al cambio desde los gobiernos de alternancia? ¿Qué orientaciones inciden en los procesos de reforma del Estado desde la alternancia? ¿Cómo se estructuran los modelos de asesoría y alta gestión pública presidencial entre gobiernos de alternancia? Estas y muchas otras interrogantes quedan a la espera de ser abordadas desde una innovación crítica sobre el comportamiento de nuestras instituciones democráticas.⁴¹

Se concluye desde el presente análisis que el cambio político es una exigencia de la renovación democrática. La alternancia política implica una parte vital del funcionamiento de los regímenes democráticos contemporáneos. Comprender las capacidades de renovación del sistema pasa por poder describir con profundidad los aspectos, ámbitos y eventuales efectos de estas renovaciones en las clases políticas, como de los enfoques en la gestión de la representación y de la generación de políticas públicas.

41 En tal sentido, estas interrogantes recuerdan las palabras de Diderot (citado por Ferrara 2014, p. 105) “(...) lo que nunca se ha puesto en duda no puede ser probado. Lo que no se ha examinado sin prevención no ha sido jamás bien examinado. El escepticismo, por tanto, es el primer paso hacia la verdad”.

La alternancia política no es un resultado y para que se produzca es necesario asegurar una serie de condiciones político-institucionales que faculten una democracia real.

La alternancia constituye una expectativa sociopolítica que se inicia con el resultado de un proceso electoral⁴² y de forma posterior, el partido vencedor estructura su capacidad de acción para: (a) definir e implementar una agenda estratégica compartida, (b) administrar los bienes y estructuras del Estado, (c) canalizar las demandas y esperanzas ciudadanas, (d) articula, promueve y crea bienes públicos, y (e) establece canales de comunicación claros y precisos con la ciudadanía.

La principal forma de control político es y será la capacidad electoral del ciudadano para determinar con su voto cuál partido ejercerá el poder sobre la base de sus expectativas, aspiraciones e inclusive percepciones de los que es mejor a sus intereses o al interés general del país.

5.6 La alternancia como cauce para dar salida política a los cambios sociales

Uno de los principales síntomas de la falta de mecanismos para dar escape a las presiones sociales y políticas, es la creencia ciudadana de que la democracia requiere un líder fuerte. Sin duda alguna, el ejercicio del liderazgo político es un elemento vital para el buen gobierno, pero bajo ninguna razón se puede convertir en la piedra angular para la renovación democrática.

La exigencia de un líder fuerte es una expresión de una sociedad que ha perdido la fe en la política y en sus instituciones; constituye, por tanto, una ciudadanía que renuncia a su participación y control sobre los asuntos públicos. Se abandona a la dirección de un liderazgo mesiánico capaz de sacarle de su frustración político-social, significa entonces, una pasividad e indiferencia casi absoluta sobre los asuntos públicos.

En un punto extremo, surge un sector de la sociedad, quien, ante la falta de voluntad de diálogo por los actores políticos, o bien, por la ausencia de espacios de participación con credibilidad, o simplemente, como una acción estratégica para la capitalización electoral, encuentran la protesta social como expresión y manifestación de sus intereses y posiciones.

La presión de las reformas institucionales ha volcado la mirada a optar por una democracia directa, que en muchas ocasiones va en sustitución de la democracia representativa, con lo cual tensiones político-sociales empiezan a oscilar entre las exigencias de aquellos colectivos quienes demandan una mayor democratización de las instituciones públicas, y quienes exigen una mayor eficiencia y legitimidad en el rendimiento de dichas instituciones para canalizar sus demandas. Siendo el resultado final la democracia de la calle como panacea de los problemas actuales.

Sin importar en cuál de los extremos se pueda ubicar la mira, lo cierto es que estas tendencias han venido a minar los canales de representación de los partidos políticos y a generar una acumulación de la presión social. Presión que sumada, a la atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales, sin respuesta oportuna, son estandartes que abren espacios para empoderar a un nuevo grupo de actores en la palestra política, los “outsiders” cuya finalidad tiende a ser la supervivencia en el poder.

El desafío entonces es el transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al sistema. Como bien argumenta Piedad García-Escudero (2015, p. 174) —como afirmara Hanna Pitkin— “(...) el concepto de representación se configura como una continua tensión entre el ideal y el logro; esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar a indi-

42 Para lo cual requiere de reglas de juego electorales adecuadas y pertinentes al sistema de partidos y a la cultura democrática de una determinada sociedad.

viduos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del público; y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas”.

Ante esta situación, se evoca con frecuencia por parte de los *outsiders* la existencia de una “crisis de la representación y de agregación de intereses”, como explicación de la desafección democrática, los ciudadanos ya no se reconocen en sus representantes, y los políticos ya no son capaces de responder a las esperas de los ciudadanos. En síntesis, los representantes ya no representan: de ahí la necesidad de la emergencia de nuevos actores, alejados por completo del pecado original de la política partidaria.

No se puede obviar, la pérdida de la legitimidad política. El sistema de partidos, se han quedado rezagado frente a la creciente aceleración de los acontecimientos, demostrando cada vez más una menor capacidad de respuesta ante las más complejas y numerosas demandas y expectativas de los ciudadanos. Cada vez más, los partidos políticos son maquinarias especializadas para llegar al poder, mas no siempre, son instancias capaces para ejercer el poder.

Sin embargo, los mismos colectivos sociales tampoco escapan a esta crisis de representación y agregación de intereses, mostrando en ocasiones su incapacidad o falta de voluntad real por articular intereses sociales y de federar a diferentes sectores en una agenda social común. Suelen ser instancias que se avocan en muchas ocasiones a la “satanización partidaria”, pero en cuya praxis replican y recrean muchos de los males que adolecen los partidos políticos.

Ante esta crisis de la representación y de la representatividad, los hacedores de la política han aprovechado los detonantes de la conflictividad social como una justificación para la introducción, de una forma a veces precipitada, de un cierto número de reformas institucionales, de reformas electorales, e incluso justificar la generalización de prácticas participativas y deliberativas que en ocasiones aseguran un ejercicio efectivo de la ciudadanía, pero que en otras ocasiones vienen a incrementar la insatisfacción y el vacío hacia lo político y hacia la política.

¿Es preferible una democracia que genere un gobierno de resultados a un gobierno de responsabilidades? Todo fanatismo político se tiende a agotar cuando las cosas no van bien, o al menos, no se perciben en el buen camino. De forma tal, que en situaciones de crisis la sociedad siempre se encuentra más abierta a buscar alternativas, la cuestión es si en la oferta política existe una opción capaz de canalizar y generar una vinculación con la frustración social.

Es así, como la alternancia constituye una salida por las vías institucionales a la necesidad de un cambio o expectativa desde la sociedad; sin embargo, ello es posible solo a través de instituciones democráticas sólidas y responsables, capaces de transformar las sendas del antagonismo en puentes de consenso plurales.

Por el contrario, una ingeniería desfasada o un débil sistema de partidos, imposibilitarán la canalización de intereses, erosionando los puentes del diálogo y radicalizando las posiciones en una sociedad fragmentada. De esta forma la sociedad tiende a polarizarse y politizarse; surgiendo así, comportamientos populistas que profundizan en desprestigiar la credibilidad del sistema de partidos, bajo una relación de los privilegiados versus los excluidos de la gestión política.

La alternancia generada en el realineamiento del sistema de partidos obliga hoy más que nunca, a una prueba de fe para caminar por los mares de la indiferencia social y la falta de credibilidad. El interés general en sistemas de partidos multipartidarios requiere de una innovación política para presentar ideas que contribuyan a la cohesión y al consenso en sociedades fragmentadas.

5.7 ¿Cuánto pluralismo puede soportar la democracia?

En el ejercicio de la democracia contemporánea los extremos siempre afectan la calidad de los rendimientos institucionales, tan perjudicial es una elección por aclamación (dado que ella no permite la expresión del disenso, reflejando que, la expresión de las voluntades, carecen de libertad) como el hiper-pluralismo.

Una ampliación del pluralismo también afecta las bases del diseño institucional del sistema democrático y los rendimientos del mismo. Tan importante es la expresión de la diversidad como la construcción colectiva de un mínimo común de intereses políticos y sociales. De ahí la importancia de calibrar la relación entre el pluralismo social y el pluralismo político, si el segundo es incapaz de canalizar las demandas e intereses del primero, entonces se generarán las condiciones para un nuevo surgimiento de pluralidad política que entrará en abierta competencia con el ya existente; de forma similar una ampliación del pluralismo social dificulta la construcción del interés público y atenta contra la capacidad de canalización de las demandas sociales del Estado.

Una ampliación y crecimiento del pluralismo político de forma desmedida, solo llevará a la debilidad de los canales de diálogo y negociación política, fortaleciendo la radicalización de posiciones y con ello la politización de una sociedad altamente fragmentada, donde las bases de un consenso tienden a predominar la disconformidad; es decir, las coaliciones posibles son aquellas cimentadas sobre la base de oponerse hacia un tema, o grupo político.

Entonces, ¿Qué tanto pluralismo puede soportar la democracia contemporánea? No existe una respuesta completa o clara a esta interrogante, sin duda alguna el momento de la fractura social que vive cada democracia en cada tiempo histórico es diferente. De ahí la importancia de la necesidad que exista un mínimo básico de cohesión social.

Cohesión social que solamente es factible en la medida que cada fuerza política social o partidaria albergue intereses nacionales sobre los sectoriales, pues en caso contrario se corre el riesgo de una lógica eminentemente dada por la democracia neocorporativa.

Las pasiones populistas sean estas de izquierda o de derecha, tienden a fortalecer la necesidad de diferenciación entre unos y otros grupos sociales (bajo dinámicas enemigos-amigos) promoviendo así una concepción de alternancia exclusiva hacia los intereses sectoriales, afectando la estabilidad de las políticas públicas y las reformas estratégicas del Estado, más allá del periodo constitucional de gobierno⁴³.

El principal peligro ocurre entonces, cuando en una sociedad con altos *quantum* de pluralismo político, la búsqueda de la alternancia es la vía casi que exclusiva para alterar la ingeniería y capacidades de las instituciones públicas, generándose en ocasiones profundos y permanentes procesos de reforma constitucional.

Las reivindicaciones del pluralismo social sobre el sistema de partidos y las instituciones democráticas tienden a ser mucho más intensas y frecuentes, en cuanto menor sea la capacidad política e institucional de estos para canalizar las demandas sociales, o al menos, producir rendimientos institucionales percibidos como eficiencias, eficaces y transparentes. No obstante, estas reivindicaciones enérgicas del pluralismo social se encuentran a su vez condicionadas por su capacidad de expresión social, sea ante la expresión de sus intereses en los medios sociales, o la existencia de una organización mínima capaz de asegurar una comunicación y coordinación de masas desde las nuevas tecnologías de la comunicación.

Por tanto, es fundamental continuar con estudios e investigaciones de la alternancia en las democracias contemporáneas desde dos macro-variables: (i) origen de la alternancia y (ii) incidencia de la alternancia (ver Cuadro 5.1)

43 "(...) una alternancia cíclica se puede verificar en aquellos ordenamientos en los que no sólo subsista, como es obvio, una multiplicidad de partidos en concurrencia, sino también una aceptación "leal" de los principios constitucionales común al menos a los más importantes de entre ellos, lo que es índice de una amplia y mutua homogeneidad política (...)" (Vergottini, 1979, p. 24).

En cuanto a la primera, se hace mención si esta responde a un proceso de alternabilidad entre las fuerzas dadas en el sistema de partidos políticos (1.1), con lo cual estaríamos ante procesos de institucionalización del mismo, o bien, se experimenta un proceso de realineamiento del sistema de partidos (1.2), con lo cual se evidencia una crisis de representación entre el pluralismo político y el pluralismo social. Los realineamientos del sistema de partidos pueden ser tanto en la dirección de abrir el multipartidismo, como bien la fusión de fuerzas políticas existentes como vía de enfrentarse a nuevas expresiones partidarias. Es pertinente identificar en esta primera macro-variable la orientación en el ejercicio de gobierno de la alternancia, en términos de equipos de gobierno tecnocráticos o bien la apuesta a un ejercicio más de corte populista.

La segunda macro-variable, entendida como la incidencia de la alternancia puede expresarse en al menos tres dimensiones: (2.1) agenda de prioridades del gobierno, (2.2) reformas a las instituciones del Estado, y (2.3) reformas a la ingeniería constitucional. Si bien un gobierno de alternancia puede contener las tres dimensiones; lo cierto es, que, por razones de recursos de poder, manejo de coyuntura y conflictividad social, tendrá la posibilidad de avanzar con mayor éxito en alguna de ellas.

A mayor sea la capacidad de recursos de poder, y el apoyo social el gobierno de alternancia podrá incursionar con mayor o menor medida en alguna de las anteriores dimensiones. Su capacidad de gestión depende entonces del nivel de fragmentación institucional del Estado, así como la configuración y fuerza de la oposición parlamentaria y social.

Por tanto, su gestión se podrá considerar próxima o remota, siendo la primera de ellas en aquellos casos que durante el mismo ejercicio del periodo constitucional se adopta e implementa la medida, y remota cuando corresponde al siguiente gobierno su implementación.

Cuadro 5.1

Líneas para el estudio futuro de la alternancia en las democracias contemporáneas

		INCIDENCIA DE LA ALTERNANCIA EN EL SISTEMA POLÍTICO						
		Agenda de prioridades del Gobierno		Reformas a las instituciones del Estado constitucional		Reformas a la ingeniería		
		Próxima	Remota	Próxima	Remota	Próxima	Remota	
ORIENTACIÓN DE LA ALTERNANCIA	Realineamiento del sistema de partidos	Populista						
		Tecnócrata						
	Alternabilidad en el sistema de partidos	Populista						
		Tecnócrata						

Fuente: Elaboración propia.

VI. ¿UNA ALTERNANCIA EXIGENTE?

En la democracia contemporánea, 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. Nos enfrentamos, entonces, 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.

En Bobbio (2006, pp 118-119) se encuentra un llamado a la atención, de que los partidos políticos ya no pueden vivir en la democracia contemporánea solo con la ideología, “(...) *Le ideologie sono evanescenti e si formano e si sformano come le nuvole in una giornata di vento*” (Bobbio, 2006, p. 118). Agrega, que en la actualidad el partido político requiere principalmente de: (a) organización, y (b) de una fuerte capacidad para generar pasiones por los ideales.

Se requiere de una estructura mínima de movilización y articulación, así como una cohesión interna basada principalmente en la pasión por las ideas. Esta pasión se puede traducir desde la comprensión del fenómeno de la alternancia en el pluralismo democrático como la expectativa histórica sobre la misma. En cuanto mayor la sociedad añore o sienta la necesidad del cambio, su expectativa histórica a favor de la alternancia será mayor y por ende más probable.

Esta pasión puede desvanecerse si la alternancia más que significar la emergencia de una nueva élite gobernante –sea de partidos tradicionales o emergentes– termina respondiendo a una simple rotación de las élites; es decir, quienes en el pasado fueron gobierno y ahora son los mismos rostros de la oposición, se presentan como los abanderados del cambio. De esta forma, la credibilidad social sobre el cambio y su efectividad será solamente una efímera ilusión.

La alternancia desde el pluralismo político, en las democracias contemporáneas, no puede centrarse únicamente en una visión de ampliación y fragmentación de las diferencias sociales, porque ello, generará un proceso de escalada, que además de erosionar el sistema de partidos políticos y de promover la emergencia de populismos de izquierdas como de derechas, terminará afectando la calidad de las instituciones públicas.⁴⁴ Por tanto, desde la reflexión que se ha esbozado en el presente estudio, como su aplicación a un caso concreto (en un período de 65 años, de la democracia más longeva de América Latina) se destaca la necesidad de transitar del pluralismo basado en la generación de posiciones alternativas, a uno que se podría denominar “el pluralismo razonable”, estructurado por la coincidencia de los se comparte, más allá de su esencia natural, basada en la dialéctica enemigos-amigos que se traduce en la confrontación y la división.

La expectativa histórica por la alternancia puede incrementarse sea por: a) periodos amplios de tiempo, en los cuales un mismo partido ha controlado el poder, o bien, b) porque aun cuando ha sido un corto periodo de procesos de alternancia, las crisis de gobierno erosionan la credibilidad de los actores y se identifica como solución a las mismas la rotación de la clase política.

La alternancia exigente incorpora al debate la necesidad de una democracia de resultados. Es en este sentido, que la misma fórmula dada por Bobbio (2006), parece ser una orientación posible. Para el partido en gobierno resulta fundamental su capacidad de análisis prospectivo para entender las tendencias de las fracturas sociales y la conflictividad política, respondiendo en muchas ocasiones por las vías de gobiernos plebiscitarios, procesos de participación ciudadana –por ejemplo, los procesos de concertación social–, e incluso por la vía de la democracia de la consulta popular, el referéndum o la iniciativa legislativa de la ciudadanía, entre otras expresiones.

44 “La imaginación populista mueve a la gente a la acción –a veces con consecuencias catastróficas– proyectando imágenes totalmente alejadas de las buenas razones” (Ferrara, 2014, p. 90).

Desde la oposición, como bien ha sido analizado en el desarrollo del presente estudio, suelen darse dos escenarios: (a) la oposición con vocación de gobierno y (b) la oposición anti sistema. Desde la primera, se pretende evidenciar que se cuenta con los equipos técnicos adecuados para enfrentar o aprovechar las situaciones políticas, y en particular se busca posicionar ideas concretas, promoviendo el debate como vía para demostrar que se cuentan con las mejores capacidades para gobernar. Desafortunadamente, cada vez más el espacio político deja de ser un punto de encuentro de ideas, para convertirse en una palestra que da origen a todo tipo de luchas viscerales y pasionales.

La segunda tendencia –la oposición anti sistema–, apuesta a estructuras de organización desconcentradas que contribuyen a un dinamismo social basado por la pasión como elemento de cohesión, canalizando así la ansiedad colectiva. Posiciona en el imaginario social que lo nuevo es sinónimo de hacer las cosas mejor, por el simple hecho de ser nuevo y carecer del supuesto pecado original de los partidos políticos tradicionales; sin valorar que el ejercicio de la gestión pública requiere siempre una fuerte dosis de capacidad técnica para entender y desenvolverse en los laberintos de la gestión pública.

¿Una alternancia exigente? Si la alternancia exigente es aquella capaz de generar una democracia de resultados, entonces requiere de un proceso de gestión del poder capaz de ver más allá de los asuntos técnicos –que suelen en muchas ocasiones sofocar a las clases gobernantes–. Necesita de una habilidad para comunicar la importancia de los rendimientos institucionales, como también el procedimiento por el cual se obtienen dichos bienes públicos.

La alternancia exigente es la capacidad de gobernar y educar sobre la situación del país –mediación política pedagógica–, la diversidad de intereses sociales, y la forma por medio de la cual se construye el interés general. Implica un ejercicio permanente de tolerancia a la crítica social. Después de todo la crítica es una señal de que la democracia goza de buena salud.

El ejercicio del gobierno desde la alternancia exigente debe en una primera instancia vencer la tentación del: el monopolio arrogante y soberbio del uso del poder. Para superar dicha prueba es fundamental la coherencia entre la propuesta de la alternancia en el proceso de la campaña electoral, y la gestión de la alternancia en el ejercicio e impulso del gobierno.

El principal desafío de la alternancia exigente es superar una democracia de baja calidad institucional, producto en gran medida de la indiferencia ciudadana sobre los asuntos públicos; como indica Crouch (2012) situaciones en las que el aburrimiento, la frustración y la desilusión han calado tras un momento de cambio democrático.

¿Cómo se puede establecer una coherencia entre la oferta de la alternancia en el proceso electoral y de forma posterior, en el ejercicio del gobierno? Durante los procesos electorales, los partidos políticos tienen la tentación de acentuar siempre lo que el votante aspira a escuchar, la diferencia radica entonces en que la oferta política reflejada en el programa político del partido que aspira a la alternancia, sea un proceso que en la mayor medida posible recoja y haga participativo el interés, necesidades, sueños y humores del electorado (diferencias territoriales, visiones intergeneracionales, entre otras).

Sin embargo, el ejercicio del gobierno siempre va a superar cualquier proceso de planificación y prospectiva política, de ahí la importancia de que el partido o coalición de la alternancia desarrolle adecuados mecanismos para equilibrar la agenda política con la agenda de emergencia de temas. Proceso de equilibrios que deben de ser sensibles e incidir, en aquellos sectores sociales y políticos, que de una forma u otra suelen ser más leales al gobierno de alternancia.

Para lograr estos equilibrios, el gobierno de alternancia ha de ser un gobierno de humildad. Humildad con educación para explicar y rendir cuentas sobre ¿qué se hace? ¿cómo se hace? ¿por qué se hace? ¿por qué no se hizo lo que se dijo? ¿cuáles han sido los obstáculos? ¿por qué los resultados esperados no se logran? ¿cuáles reformas o cambios se aspiran para superar dichos obstáculos? La función del ejercicio del gobierno es crear los mecanismos para que las pasiones e intereses sociales se logren sintonizar con las necesidades y realidades estratégicas que el país demanda.

El gobierno de alternancia debe reconocer y valorar que el disenso gracias al pluralismo democrático constituye siempre la fuente para la construcción de alternativas a las políticas de gobierno que no son viables, o bien, no gozan del momento político correcto para su impulso e implementación. Saber escuchar y entender el sentir de las mayorías como de las minorías serán la brújula y cartas de navegación de la alternancia política.

La alternancia exigente para ser eficiente y efectiva necesita al menos de: *a)* una fuerza política preparada para gobernar y gestionar el cambio y *b)* una sociedad vinculada y comprometida en los asuntos públicos.

La primera se define como la llegada al poder de una fuerza política, que debe estar preparada para gobernar y dar impulso a una gestión pública diferente; contribuyendo así, a satisfacer algunas expectativas del cambio social en el corto plazo, y de forma complementaria, la promoción de acciones para avanzar en el camino de reformas a las instituciones públicas –a efectos de acoplar el diseño del Estado a las realidades políticas, sociales y económicas imperantes–; independientemente de contar o no con las mayorías parlamentarias requeridas.

Después de todo, la naturaleza irresponsable de los sistemas multipartidarios, permitirá siempre responsabilizar a la oposición fragmentada por ser el principal freno del cambio político y de la aparente voluntad popular. De ahí siempre la importancia de saber narrar de forma creíble una historia de la realidad política, como herramienta de comunicación y persuasión social.

La segunda condición es una cultura política vinculada y comprometida con los asuntos públicos. Una ciudadanía activa, informada y participativa, constituye siempre el principal incentivo para impulsar a que se cumpla lo que se dice. Desde luego, la sociedad es plural y diversa, de ahí la importancia de que tanto el gobierno como la oposición mantengan vivos los canales de relación con las organizaciones y movimientos sociales y empresariales.

En síntesis: la alternancia desde el pluralismo requiere aprender, que el relato debe de estar siempre coherente con la imagen proyectada y con la acción reflejada en los rendimientos de la democracia; siendo entonces el Parlamento, el lugar que por excelencia toma vida el ejercicio de la representación democrática con todas sus pasiones, imperfecciones y contradicciones.

“Más fácil es escribir contra la soberbia que vencerla”

Francisco de Quevedo

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.
- ALTMAN, David (2000). “*Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects*”. Miami: Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency, March 16-18.
- _____, (2001). “*Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*”. España: En Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 (2001) págs. 385-410. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- ARTIGA, Álvaro, 2001 “*El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica*”. San José: en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- 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.
- CARRILLO, F. & JARQUÍN, E. (2001) “*El Déficit de la Democracia en América Latina*”, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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 science politiche. Presupposti teorici e applicazioni empiriche”*. Perugia: Morlacchi Editore University Press.
- DONOLO, C (2012) *“L’Arte di Governare. Processi e transizioni”*. Roma: Donzelli Editori.
- EASTON, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.
- 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. 1, 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.
- 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 1*, 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.
- MASTROPAOLO, Alfio & VERZICHELLI, Luca (2006) *“Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee”*. Italia: Laterza.
- 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.
- NOHLEN, Dieter (1993) *“Sistemas electorales y gobernabilidad”*. San José: en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, Dieter Nohlen (ed), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A.
- _____ (1996) *“La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”*. 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.
- _____ (1998) *“Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”*, Caracas: en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad.
- _____ (1998) *“Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”*. Caracas: en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad.
- _____ & Fernández, M. (1998) *“El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”*. Caracas: en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad.
- _____ (1999) *“Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico”*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____ (2003). *“El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico.”* México: Editorial UNAM.
- 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 Gianfranco 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 latino-americanas*, 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 Gianfranco Pasquino e Marco Valbruzzi), Bononia University Press.
- REPÚBLICA DE COSTA RICA (1871) Constitución Política. San José
- REPÚBLICA DE COSTA RICA (1949) Constitución Política de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas. San José
- 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
- _____ (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. 1. 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 1*, 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 cura 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.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES REPÚBLICA DE COSTA RICA (2016) “Estadísticas de procesos electorales (sección de consulta de información)”. Tomando en su página web el 11 de enero de 2016 en: <http://www.tse.go.cr/estadisticas.htm>
- VALBRUZZI, Marco (2011a) *“Misurare l’alternanza, la sua pratica e la sua macanza”*. 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.
- VARGAS, J. (2008) *“El ocaso del presidencialismo costarricense”*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano – Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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 Constitucionales.
- 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.

Acerca del autor

Jean-Paul Vargas Céspedes. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Cuenta con un Máster en Política Mediática “Sociedad, Estado y Comunicación y otro Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, por la Universidad Complutense de Madrid; un Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla – La Mancha; un Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica; y un Máster en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Santa Lucía. Realizó el Diplomado en Estudios Políticos Aplicados de Fundación Ortega & Gasset–Gregorio Marañón. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior por la Universidad Internacional de las Américas. En su trayectoria laboral destaca haber ocupado diversos cargos en organismos internacionales, la administración pública y la docencia; en la actualidad se desempeña como Director de Cooperación y Relaciones Internacionales del ICAP.

Cuenta con diversa publicaciones, entre sus obras se destacan: “Renovación parlamentaria: un análisis de los casos de Guatemala y Costa Rica” (Congreso de la República de Guatemala 2017); “Gobernar sin mayorías legislativas. Relaciones Ejecutivo – Legislativo en Costa Rica” (Editorial Académica Española, 2012); “Transfuguismo: desafíos para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica” (con Dennis Petri, Fundación DEMUCA/AECID 2010); “El Ocaso del Presidencialismo Costarricense” (Banco Interamericano de Desarrollo / Fundación Arias / REDGOB 2008).

CIHAC

Centro de
**Investigaciones Históricas
de América Central**

Cuadernos del
Bicentenario
· **CIHAC** ·

Esta investigación constituye un esfuerzo para generar una mayor precisión conceptual y metodológica al significado de un fenómeno político que ha sido raramente estudiado desde la teoría democrática en general, y desde la democracia pluralista costarricense en particular: la alternancia política desde el pluralismo democrático. El trabajo que el lector tiene en sus manos contribuye a dilucidar sobre tres grandes interrogantes generales ¿Qué es y qué implica la alternancia política desde el pluralismo democrático? ¿Cómo ha sido el fenómeno de la alternancia política en la República de Costa Rica de 1949 al 2014? Y ¿Cómo ha influenciado el sistema de partidos el fenómeno de la alternancia política en Costa Rica durante su Segunda República?

Colección Cuadernos del Bicentenario · CIHAC

En el 2021 las sociedades centroamericanas celebrarán doscientos años de independencia política. En estos dos siglos, estos países han pasado por una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que han modelado sus estructuras internas, que han modificado sus subjetividades y que les ha cosechado el presente que tienen. No es por eso sorprendente echar un vistazo a las ilusiones que tenían los individuos que vivieron los primeros años de independencia acerca del futuro de esta región y encontrarse que una buena parte de su programa político no se realizó o bien ocurrió de manera diferente a como lo imaginaron.

Es por eso que el Centro de Investigaciones Históricas de América Central ha decidido producir la presente colección de cuadernos cuyo propósito será reunir estudios, fuentes, bases de datos y propuestas teórico-metodológicas sobre la historia centroamericana.