

Democracia, Alternancia y Tiempo

**Por Pedro Isern.*

Introducción

La democracia y la alternancia son dos conceptos que se complementan en el tiempo. Es decir, no poseen ni pueden poseer un significado analítico estático. En ese marco, definimos democracia como la sucesión de los momentos analíticos A+B+C, donde el momento del ejercicio electoral es B. A es anterior al proceso electoral y C es el momento posterior. A se comprende como el momento donde se construye la igualdad entre todas las partes o personas. C es el momento donde se confirma y consolida el significado de igualdad ya que el proceso electoral acontecido en B supuso la elección de una mayoría que gobierna y una minoría que controla como consecuencia del principio de igualdad establecido en A. Este es el punto analítico central de la construcción de la democracia liberal por oposición a la democracia plebiscitaria: las mayorías y minorías se conforman en B a partir de la sumatoria de partes iguales establecida en A y es ese proceso igualitario (con mayorías y minorías) el cual se consolida en C.

Parte I: Democracia

¿Es el ejercicio del voto un momento estático o dinámico en la idea de Democracia? El momento del voto es dinámico porque no se puede entender fuera del proceso anterior y posterior al día de la elección, momentos donde impera el principio de igualdad. Es decir, hay una elección donde quien obtiene, por ejemplo, 60 votos gobierna y quien obtiene 40 votos controla, porque se asume anterior y posteriormente el principio de igualdad. Como mencionamos, A es el momento analítico anterior a la votación, B es el momento de la votación y C es el momento analítico posterior. En nuestra definición la democracia se concibe como A+B+C. La democracia es un proceso donde el ejercicio del voto no tiene sentido político ni analítico por fuera del principio de igualdad en A y C.

Así, quien obtiene 60 votos en el momento B gobierna porque en A cada uno de los 60 votantes eran iguales a cada uno de los otros 40. A su vez, la relación analítica entre A y B hace políticamente imposible intentar maniatar en el momento C los derechos de quienes obtuvieron 40.

Quienes han construido una mayoría de 60 son iguales a quienes han construido una minoría de 40. No es posible sostener en el momento C que 60 tiene “derecho” a limitar a 40 porque su legitimidad deviene de B. Dado que B no es (cuando sucede) solo B sino A+B, los derechos de 60 y 40 son los mismos en el momento C. (1)

Podemos recurrir a un ejemplo contemporáneo en América Latina. En distintos países, se han desarrollado procesos electorales donde los ganadores han aprovechado su victoria electoral en B para intentar modificar en C las reglas de juego. Mas precisamente, han intentando modificar la Constitución, argumentando para ello la legitimidad que les daba obtener la mayoría en el momento B. En países como Venezuela, Bolivia, Ecuador o Nicaragua, se han sucedido procesos de reforma constitucional que aspiraron y lograron en C introducir modificaciones que buscaban limitar los derechos de las minorías. En parte, esos procesos políticos han sido y son exitosos porque las mayorías han logrado establecer la creencia que el proceso electoral es en la democracia ajeno al principio de igualdad en A y C. Es decir, esas mayorías han logrado tergiversar el principio de igualdad y han establecido que B es capaz de modificar derechos en C porque B es autónomo de A.

Es por eso que sistemáticamente se confunde la legitimidad democrática de líderes (como por ejemplo el Presidente de Venezuela Hugo Chávez) valiéndose de sus sucesivos triunfos electorales (en el caso de Chávez, 19 procesos electorales desde 1998 con 18 triunfos y una derrota). Para la versión plebiscitaria de la democracia, son los triunfos electorales los que legitiman a Chávez a implementar cualquier tipo de reformas y serán las hipotéticas derrotas electorales las que le impedirán proseguir su programa. Para esta visión, todo depende de los sucesivos B's. El principio de igualdad en A y C ha quedado perimido o maniatado. La democracia es una construcción estática en un momento electoral B. Los momentos anteriores y posteriores son meros episodios donde se implementan las decisiones tomadas en B. Dado que analítica y políticamente A no posee relevancia, el momento C posterior a la elección no es percibido como un momento donde las minorías tienen los mismos derechos que las mayorías sino, en cambio, es asumido como un momento donde se confirma que mayorías y minorías son distintas (dado que B ha construido para ellos, autónomamente, derechos distintos).

Aquello que en B es la sumatoria de partes iguales deviene, en los procesos plebiscitarios-populistas, en un posterior momento C donde la sumatoria de partes iguales se transforma en la existencia de partes con derechos distintos. Esta evidente distorsión de la democracia se ha consolidado.

Parte II: Alternancia

El papel de la alternancia en la calidad de la democracia se encuentra en parte subestimado. Asumamos una polis con dos expresiones partidarias: A y B. Se ha pensado a la alternancia como un estado de cosas donde A le traspasa el poder a B. Sin embargo, el concepto de alternancia supone mayor complejidad: primero, como mencionamos, la alternancia no es estática sino dinámica. Es decir, no es el mero acto por el cual un presidente de un partido o coalición A le entrega la banda presidencial a un representante de B. En cambio, la alternancia supone un proceso que comienza en un momento donde A y B se enfrentan en elecciones competitivas, continua en la transición (de A a B), prosigue en el ejercicio que A y B hagan tanto del poder como de la oposición y termina cuando B

le entregue el poder a otra expresión política (en nuestro ejemplo A, pero solo es relevante que sea no-B. Es decir, puede ser A, C o D).

Paso seguido, podemos ver que una versión mas compleja de alternancia supone dos procesos electorales y dos traspasos de mando en un marco de estabilidad. La cuestión de la estabilidad es relevante porque, por ejemplo en América latina, enfrentamos situaciones donde la posibilidad de alcanzar el poder no necesariamente supone la posibilidad de ejercerlo eficientemente.

Luego, una adecuada definición de alternancia tiene como condición necesaria el traspaso del poder de A a B, el eficiente ejercicio del poder por parte de B (2) y su posterior traspaso a A. El papel de la eficiencia en el ejercicio del poder es relevante como condición necesaria de una democracia de alta calidad ya que ello supone la existencia de elecciones competitivas y la posibilidad de la oposición de acceder al poder y administrarlo con los atributos suficientes.

Es necesario remarcar el papel analítico que supone para la calidad de la democracia el ejercicio de la oposición que hagan alternadamente A y B. Es decir, el papel de la alternancia deviene relevante cuando aceptamos que una democracia de mayor calidad radica tanto en el ejercicio eficiente que se haga del poder como en el ejercicio eficiente que se haga de la oposición por parte de A y B. Este punto ha sido subestimado: cuando hablamos de ejercicio del poder lo hacemos pensando en el uso que de él se hace desde el gobierno y no en el uso que de él se hace desde la oposición. Luego, para que A y B demuestren responsabilidad en el ejercicio del poder deben también demostrar capacidad en el ejercicio de la oposición y, para ello, la alternancia deviene necesaria.

Podemos recurrir a 3 ejemplos para pensar en perspectiva comparada. Argentina, Chile y Uruguay han recorrido un período de tiempo prudencial desde la recuperación de la democracia que hace posible la comparación. Argentina recuperó la democracia en 1983, Uruguay en 1985 y Chile en 1990.

A partir de la recuperación democrática en 1983 asume la presidencia argentina el radical Raúl Alfonsín, quien no completa su mandato y entrega anticipadamente el poder en julio de 1989 al peronista Carlos Menem. Menem reforma la Constitución en 1994 para hacerse reelegir en 1995 y entregarle el poder en 1999 al radical Fernando de la Rúa. Este no termina su mandato y renuncia en la profunda crisis política, económica y social de diciembre de 2001. La Asamblea Legislativa nombra al senador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde, quien entrega el poder al peronista Néstor Kirchner en 2003. Este le traspasa el poder a su esposa Cristina Fernández de Kirchner en 2007.

La principal pregunta que deja la democracia argentina contemporánea no es sobre el fracaso de los distintos procesos sino sobre la imposibilidad de aprender de ellos. 28 años de democracia han sido suficientes para alcanzar consideraciones parciales: los actores políticos no han podido

articular mínimos consensos tácitos.

Más aún, si se analiza a partir de la descripción analítica anterior, la historia política argentina revela la ausencia de alternancia no sólo desde la recuperación democrática de 1983 sino desde sus inicios constitucionales. Argentina sancionó su Constitución en 1853-60. (3) Los conservadores ganaron sucesivamente las elecciones mediante el fraude desde la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868) hasta la implementación en 1916 del voto universal, secreto y obligatorio, cuando alcanzara el poder el radical Hipólito Irigoyen. Como mencionamos, una condición necesaria no suficiente para la alternancia es la existencia de elecciones transparentes y competitivas. Eso sucedió en 1916, 1922 y 1928, pero el triunfo perteneció al mismo partido político, la Unión Cívica Radical. Entre 1930 y 1946 gobernaron fraudulentamente distintas alianzas entre militares y civiles. En 1946 llega por primera vez al poder el Coronel Juan Domingo Perón. En 1949 reforma la Constitución para poder ser reelecto en 1952. En 1955 Perón es derrocado y la democracia regresa en 1958 cuando es elegido el radical Arturo Frondizi (el peronismo fue proscrito entre 1955 y 1972).

Frondizi fue derrocado en 1962. Se celebraron elecciones en 1963, alcanzando la presidencia el radical Arturo Illia, quien fuera derrocado en 1966. La democracia se recupera en 1973. Asume por pocas semanas el mandado por Perón, Héctor Campora. En el mismo año asume la fórmula Perón-Perón. El General muere en 1974 y su viuda, María Estela Martínez, es derrocada en 1976. Como mencionamos, la democracia se recupera definitivamente en 1983 (4). Como es posible ver, la historia política argentina no posee alternancia. En ningún momento de la historia moderna un partido A, habiendo ganado elecciones libres y competitivas, le traspasa el poder a un partido B, quien, después de gobernar eficientemente, le traspasa el poder a otro partido.

Por su parte, ¿Cual ha sido el desempeño de Uruguay en el periodo 1985-2010? Uruguay ha enfrentado dos procesos de alternancia basado en su antiguo bipartidismo y un tercer proceso inconcluso a partir de la nueva configuración partidaria que ha supuesto la aparición de un tercer actor como es la coalición de izquierdas Frente Amplio. Por un lado, tanto la primera transición del gobierno colorado en 1990 como la transición del gobierno blanco en 1995 han sido eficientes. Por otro lado, la aparición de un nuevo actor políticamente relevante como el Frente Amplio ha generado un nuevo marco donde todavía falta concretar dos pasos para la consolidación de la alternancia: traspasarle el poder a un presidente de la oposición y que este termine su mandato eficientemente.

Sin embargo, es necesario marcar que la ausencia de alternancia plena en el Uruguay contemporáneo responde a la consolidación de la coalición de izquierdas como el principal factor de poder. Es decir, el interrogante que le queda responder a la sólida democracia uruguaya es cómo el Frente Amplio desempeña el rol opositor después de dejar el poder. Si bien se conoce como se ha desempeñado en la oposición en el periodo 1985-2005, el hipotético rol opositor que le tocará en el futuro se dará en un

marco donde habrá ya gobernado por lo menos dos períodos de gobierno obteniendo en ambas ocasiones alrededor del 50% de los votos. (5)

A su vez, la experiencia chilena se encuentra en camino de terminar un proceso de alternancia de alta calidad. Desde la recuperación democrática en 1990 se sucedieron 4 gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de centro izquierda formada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido Radical (PR) y el Partido por la Democracia (PPD). Los dos primeros gobiernos fueron presididos por los democristianos Patricio Aylwin Azocar (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) y los dos segundos por los líderes socialistas Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Así, podemos ver que primero la alternancia sucedió dentro de los dos partidos principales de la coalición que habían estado históricamente enfrentados (mas dramáticamente, en la caída del gobierno constitucional del socialista Salvador Allende (1970-73) (6).

Sin embargo, no es posible pensar la dinámica partidaria acontecida dentro de la Concertación en sus 20 años de gobierno como un proceso de alternancia. En el periodo 1989-2006 se sucedieron 4 elecciones libres y competitivas pero no se ha dado la alternancia. Las elecciones presidenciales de 2009 posibilitaron la llegada por primera vez al poder de la coalición de centro derecha Alianza por Chile (ahora llamada Coalición por el Cambio). Por ende, nuestra definición de alternancia alcanzaría a la notable experiencia chilena cuando la actual coalición le traspasare el poder a un opositor (ello solo sucedería en 2014 si la oposición triunfara en los comicios presidenciales. En el caso de un triunfo de la coalición de centro derecha gobernante, la confirmación de la existencia de alternancia se prolongaría en el tiempo. Nótese que esa hipotética ausencia de alternancia en la experiencia chilena no menoscaba la alta calidad de su democracia, por lo que sería posible encontrar ejemplos donde democracias sin procesos consolidados de alternancia poseen mayor calidad institucional que otras que han completado dicho proceso).

Consideraciones finales

A partir de la experiencia contemporánea chilena, podemos ver que la existencia de consensos mínimos incentiva a los electores a pensar racionalmente en votar alternativas dado que el cambio supone menos riesgos. A su vez, esto conlleva que si una alternativa alcanza el poder, es mayor la posibilidad que concluya su mandato exitosamente. Esto genera nuevos incentivos a la posibilidad de la alternancia. Paso seguido, sería posible ligar el círculo virtuoso de la alternancia a la paridad de los resultados electorales. Es decir, en un marco donde se han acordado consensos mínimos, una hipotética paridad electoral no sólo no genera dudas sobre la gobernabilidad sino que incentiva la búsqueda de más acuerdos.

Por el contrario, ámbitos políticos como el argentino, donde el recorrido democrático no ha logrado alcanzar consensos mínimos, potencia

escenarios electorales donde las partes y los ciudadanos perciben la paridad como un potencial problema para la gobernabilidad. En ese marco, una elección presidencial que suponga un partido A con 45% de los votos y un partido B con 42% genera incertidumbres. En cambio, si A y B hubieran alcanzado en 27 años de democracia, tácita o explícitamente, acuerdos mínimos sobre el funcionamiento de un polis virtuosa, sería posible interpretar que 45% más 42% del electorado coincide en un conjunto relevante de políticas.

En un marco donde los disensos son más estructurales que los consensos, la democracia enfrenta en el mediano plazo mecanismos que complican un escenario de paridad. Por ejemplo, el federalismo argentino ha contribuido a profundizar los disensos. ¿En qué medida ha sido esto causa o consecuencia? Un federalismo de baja calidad (asimétrico y donde las provincias más pequeñas se encuentran sobre-representadas) ha consolidado un escenario político donde los actores no han sabido cómo construir acuerdos mínimos. Desde esta perspectiva, el federalismo ha contribuido como consecuencia al deterioro institucional argentino. Paso seguido, ¿en qué ha contribuido como causa? En el fortalecimiento de la lógica neo-autoritaria que recorre distintas provincias. Esta lógica descansa en la asimetría electoral como virtud: sistemáticamente es posible ver como el partido A supera al partido B por cifras que denotan la existencia de una polis electoralmente no competitiva.

A su vez, estas democracias locales asimétricas son sistemáticamente presentadas como expresión de una administración exitosa. Más aún, los actores en pugna no han siquiera buscado articular un argumento contra la consolidación de esta distorsión de la democracia: cuando A obtiene 70% y B 30% no estamos en presencia de un gobierno provincial exitoso sino de una democracia de baja calidad. Como demuestran los procesos electorales en Chile y Uruguay, los gobiernos exitosos no obtienen 70% y ganan por 40 puntos. Dado que parte del éxito de un gobierno es consolidar la diversidad que supone toda sociedad compleja, muchos gobiernos exitosos apenas superan el 40% de los votos, generalmente no alcanzan el 50% y, en distintas experiencias, ganan con una moderada distancia en balotaje. Como mencionamos, parte del éxito de un gobierno es obtener un resultado electoral que refleje tanto su aceptación social como la existencia de una polis compleja y, por lo tanto, plural.

Democracia y alternancia son conceptos que adquieren un significado analítico relevante en el tiempo. La democracia construye la igualdad en sucesivos episodios. La alternancia alcanza su significado dentro de la democracia y deviene una condición necesaria no suficiente para la consolidación de una polis de alta calidad. Las experiencias contemporáneas comparadas de Argentina, Chile y Uruguay ayudan a comprender que el tiempo ha generado círculos virtuosos y viciosos del consenso y del disenso donde las democracias aprenden y des-aprenden.

(1) La relación analítica entre democracia e igualdad es parte central de la filosofía política clásica. La filosofía política contemporánea ha introducido una variante sofisticada: la relación analítica principal ha pasado a ser entre justicia e igualdad. Las teorías de la democracia han dejado su lugar a las teorías de justicia. La filosofía política contemporánea se podría resumir

como un largo dialogo con John Rawls y su Teoría de Justicia. Ver Rawls, John (1971): "A Theory of Justice". *Cambridge*, Harvard University Press.

- (2) El eficiente ejercicio del poder no significa necesariamente la existencia de un periodo de gobierno exitoso pero sí de un periodo de gobierno no traumático.
- (3) Se denomina la Constitución de 1853-60 porque fue formalmente sancionada en la ciudad de Santa Fe en 1853 pero la provincia de Buenos Aires (la más poderosa de la Confederación Argentina) se avino a formar parte de la nación en 1860.
- (4) Ver Botana, Natalio y Ezequiel Gallo (1997): "De la república posible a la república verdadera". Editorial Ariel. Buenos Aires-Argentina. Oszlak, Oscar (1997): "La formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional". Editorial Planeta. Buenos Aires-Argentina. Capítulo 1. Desde otra perspectiva ideología a la de Oszlak, ver Floria, Carlos y Cesar García Belsunce (2009): "Historia de los Argentinos". Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina. Un análisis de la Argentina contemporánea puede verse en Novaro, Marcos (2010): "Historia de la Argentina, 1955-2010". Siglo XIX Editores. Buenos Aires-Argentina.
- (5) Una rigurosa introducción al proceso de renovación en la coalición de izquierdas puede verse en Muir, Rick (2005): "The Long March of the uruguayan left. Ideological and programmatic change in comparative perspective," en *Bicentenario*. Revista de Historia de Chile y America. Vol 4, Nro 2.
- (6) La exitosa experiencia chilena ha sido ampliamente estudiada. Por ejemplo, puede verse Walker, Ignacio (1992): "Socialismo y Democracia. Chile y Europa en Perspectiva Comparada". CIEPLAN-Hachette. Santiago-Chile. José Rodríguez Elizondo ha escrito un muy buen ensayo (1995): "*Crisis y Renovación de las Izquierdas: De la revolución cubana a Chiapas, pasando por el caso chileno*". Editorial Andrés Bello. Santiago-Chile.

**Profesor Invitado, Depto. Estudios Internacionales, FACS -
Universidad ORT Uruguay.
Profesor adjunto de Ciencia Política en la
Universidad Abierta Interamericana de Buenos Aires.
Master en Filosofía Política, London School of Economics and Political
Science.*