
ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO

Alberto Borea Odría

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima. Consultor principal del Programa de Administración de justicia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Es autor de varias obras sobre materia jurídica.

1. CONCEPTO

Alternar significa, en la lengua castellana, distribuir alguna cosa entre personas o cosas que se turnan sucesivamente, desempeñar un cargo varias personas por turnos o, sucederse unas cosas a otras repetidamente.

La alternancia en el gobierno significa, entonces, el desempeño por turnos de los cargos de conducción de una formación política.

En la Atenas antigua, la alternancia más radical, como consecuencia del principio de igualdad entre los ciudadanos que presidía esa ciudad Estado se expresó a través del sorteo para la ocupación de los cargos públicos. En esos sorteos se consideraba a todos, puesto que se pensaba que todos estaban igualmente capacitados para llevar adelante ciertas tareas que exigían, fundamentalmente, una querencia para con la comunidad que asumían compartir cada uno de sus miembros.

Posteriormente, el reconocimiento de las vocaciones y la división de funciones en la sociedad, la complejidad de los problemas por los que atraviesa una comunidad, así como el racionalismo dentro del que reaparece la idea de democracia en el siglo XVIII, hacen que la alternancia se produzca a través de la elec-

ción por la que el pueblo elige entre el grupo que desea comprometerse en esa tarea, selección que hace de acuerdo a distintos criterios. En unos casos los ciudadanos privilegiarán la identificación personal con el candidato (simpatía, factores religiosos, económicos, sociales), en otros, la mejor capacidad que demuestra la persona para gobernar. Asimismo, tendrán en cuenta su oferta o plan de gobierno acerca de lo que hará en el mando, o el equipo que lo acompaña, y así, cada persona encontrará la razón para dar su voto. Es probable que en muchos casos se trate de una combinación de todos o varios de esos factores los que llevan a la gente a pronunciarse a favor de una u otra propuesta. Entre quienes son elegidos por el pueblo para desempeñar esas funciones por las razones referidas, u otras, es que se alterna el ejercicio del poder.

1.1 *Las bases de legitimidad de los sistemas políticos y la alternancia*

Los sistemas que estiman que debe haber alternancia en el gobierno parten del presupuesto que no hay ninguna persona que, *per se*, deba gobernar un Estado o conducir a una nación.

Al hablar que los cargos de conducción se ejercen por turnos está descartada entonces, para estos sistemas, la duración vitalicia de aquéllos, donde es la muerte la que define el cambio de la persona que lo ejerce, pero no por una razón institucional, sino por mandato mismo de la naturaleza.

Cualquier sistema que acepta la permanencia vitalicia en el cargo, presupone que hay una superioridad de la persona que ostenta el poder sobre el resto de los miembros de esa sociedad para poder desarrollar la tarea de mando.

Esa superioridad puede venir por designio divino (el derecho de los reyes de la monarquía absoluta o la confusión de la divinidad con el propio gobernante como en las teocracias antiguas), en cuyo caso resulta una consecuencia lógica que los seres humanos no puedan alterar el orden establecido por un ser superior. Puede también asignarse a una familia que la comunidad entienda representa las mejores tradiciones de ese grupo humano y un compromiso raigal con la nación en su conjunto, por lo que se le encarga por siempre la tarea de decidir sus designios (ése es el caso de las monarquías no teocráticas). Puede también asignarse por un grupo que se estima que tiene un mayor nivel de identificación con la nación, superior al resto de la comunidad a la que por diversos medios domina, y que por esa razón asume la función de mando (éste es el caso de las aristocracias, plutocracias o dictaduras militares). En este caso, el poder se mantiene dentro del mismo grupo aunque éste pueda cambiar, a su albedrío o de acuerdo con sus reglas propias e internas, a las personas que detentan el poder. Aquí habrá, como veremos más adelante, un cambio en la persona, pero no una alternancia en el mando. Puede, finalmente, autoasignarse por una persona que se estima superior al resto y que llega a controlar los factores de poder al punto de mantenerse en el mando sin una proyección de cambio (ése es el caso de las dictaduras latinoamericanas, especialmente de las primeras décadas de este siglo, y de las dictaduras africanas no institucionalistas).

En muchos casos, es una mezcla de estas dos últimas formas la que se enquista en el poder por un tiempo indeterminado, tanto como pueda mantener el control de los factores que combina para gobernar. Eso lo hacen las dictaduras a través de la dádiva y del terror, o de ambas.

Bajo estos criterios, es obvio que no puede haber una alternancia real. Lo que puede haber es una alternancia parcial en alguno de ellos, por ejemplo en las oligarquías o plutocracias, donde el grupo que controla el poder puede definir ciertas reglas para que en éste se alternen sus propios miembros. Se excluye, por cierto, a las personas que no conforman ese grupo o no tienen esos intereses.

A diferencia de los sistemas a los que se ha aludido, la democracia parte del presupuesto de la igualdad política de los miembros de la comunidad, por lo que esa igualdad da los mismos derechos y abre a todos las mismas posibilidades.

Por el principio de la titularidad del poder por el pueblo, es a éste al que le corresponde designar quién va a mandar, dentro de qué límites y por cuánto tiempo.

Podría sostenerse retóricamente que el pueblo puede entregar el poder —vitalicia o eternamente— en un instante determinado, pero ello sería profundamente antidemocrático porque por esa vía se estaría cambiando de sistema, dado que a los futuros miembros de esa comunidad se les privaría de derechos al dejarlos sin la posibilidad de decidir lo que se hace con el poder que es suyo pero sobre el cual no tienen ninguna capacidad de decisión que ya habría sido enajenada por los antecesores.

En realidad, la titularidad del poder del pueblo implica la posibilidad de revocar el encargo que se le da a uno de sus miembros para que mande en nombre del colectivo.

El ser humano, al reflexionar sobre sí, conoce cuáles son sus límites y cuáles sus posibilidades, cuáles las tentaciones que lo ajochan y cuáles sus debilidades que lo hacen vulnerable a algunas de aquéllas.

Es por ello que se dio cuenta de que la concentración del poder conduce al abuso de éste y a un ejercicio donde se toma me-

nos en cuenta a los destinatarios del poder y se tiene más presente el propio interés. Esa concentración se da tanto en razón de la extensión de las competencias de las que goza el mandatario, como en razón del tiempo en que está en el poder y en la posibilidad de tener que dar cuenta de lo realizado en esa función encomendada.

El hombre, por lo demás, siempre está a la búsqueda de algo mejor de lo que tiene, y por ello otea, normalmente, nuevos horizontes. Aunque lo que tenga sea bueno, tratará de hallar algo mejor. Eso está en su espíritu. Esto no es distinto en materia del gobierno de las comunidades. El ser humano nunca piensa que alcanzó de una vez y para siempre lo insuperable, cree que siempre se puede mejorar, y esa mejoría se trata de encontrar tanto en nuevos cursos que pueda desarrollar quien está en un momento determinado en el poder o en el cambio de esa persona por otra en la que se puede poner una mejor expectativa.

Para ello necesita mantener la capacidad de cambiar de gobernante, de modificar la composición del gobierno.

El sistema democrático, que está construido sobre estos presupuestos y con el arma de la razón, considera como uno de sus puntales organizativos el de la alternancia, vale decir, el del cambio de gobernante de tiempo en tiempo, para evitar precisamente que éste ceda a la tentación de expropiarle el poder al pueblo o a la de desarrollar un sentido de superioridad sobre las personas que le confirieron la tarea. Este último peligro es normalmente alentado por el propio círculo que rodea al gobernante y que obtiene ventajas directas de su poder.

No hay, entonces, democracia sin alternancia, porque ello implica la expropiación del poder popular.

1.2 Formas totales y parciales de alternancia

La alternancia puede darse de manera parcial o total. Puede procurarse en razón de las personas y de los equipos que gobiernan, o limitarse sólo al cambio de personas, manteniéndose en el poder la misma estructura de poder que cambia de representante.

Hay naciones donde el sistema ha aceptado el cambio de la persona del gobernante; sin embargo, el equipo que se encuentra en el poder o la estructura que lo sostiene sigue siendo la misma. El caso más típico en América ha sido el de México, bajo la égida del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La Constitución señaló que no podría haber reelección para ningún cargo electivo, y que quien lo ocupa una vez ya no puede volver a ocuparlo en el resto de su vida. Esto no sólo se aplicó al Poder Ejecutivo o al gobierno, sino que también se aplicó a los demás poderes del Estado o dignidades elegidas.

Sin embargo, la estructura estaba hecha para que se mantuviera en el poder el PRI. Esto, afortunadamente, dada la importancia de México en el concierto de las naciones americanas, ha ido cambiando y hay hoy perspectivas alentadoras para la instauración de un sistema abierto en donde la alternancia sea efectivamente la regla.

Sin duda que la reelección de la estructura es menos gravosa que la reelección permanente de la persona. Hay, en ese caso, un principio de alternancia aunque no sea suficiente, dado que pueden presentarse reglas que hacen impune a quien ha dejado el poder, amén de otras taras que no dan lugar a un cambio cabal.

En la alternancia total se pone en juego, en cada elección, y las reglas del sistema permiten que así sea realmente, no sólo a la persona sino al equipo que se halla en el poder.

A este tipo de alternancia es al que se refiere el sistema democrático y el que tiene que auspiciar.

2. LAS VENTAJAS DE LA ALTERNANCIA

La alternancia tiene muchas ventajas para el buen gobierno. Se menciona, como veremos, la desventaja de desaprovechar un talento genial por la necesidad del cambio. Veremos esa objeción también luego.

2.1 El mantenimiento de la idea de igualdad como garantía de la libertad de los seres humanos

Mediante la alternancia, quien gobierna en un momento sabe que no detenta esa posición como consecuencia de una superioridad personal, sino que lo hace por delegación popular, que, al sucederse dentro de un lapso relativamente corto, le recuerda que él no es más que la nación, ni que ese cargo lo hace inmune al juzgamiento de los demás miembros de la comunidad que podrán decidir sobre su propio futuro.

Al tener que someterse a un veredicto del resto de la sociedad tiene que reflexionar que quien se somete a una evaluación política, no es más que sus evaluadores y que, en consecuencia, debe respetarlos porque de ellos dependerá su destino político, con las varias implicancias personales que ello trae consigo.

2.2 El mantenimiento en el pueblo de la capacidad de decidir periódicamente sobre su destino y de rectificarse en caso de error

El pueblo, al decidir por uno u otro gobernante, define un camino que cree bue-

no. Ordena la realización de un determinado tipo de gobierno que intuye puede conducirlo a la obtención de mejores logros y de alcanzar el bienestar que busca.

Pero puede darse cuenta, luego de transcurrido un tiempo, o luego de adoptadas ciertas medidas por parte de la persona en la que confió, que ese bienestar no es posible que sea alcanzado por esa vía o a través del liderazgo de esa persona que no demuestra competencia suficiente para conducir una nación. Puede estimar que no representa sus intereses.

La alternancia da la posibilidad de enmendar el yerro y de evitar que el daño que se causa sea prolongado o irreversible. Al haber entregado sólo por un tiempo el mando, el pueblo asume nuevamente, transcurrido ese lapso, la posibilidad de modificar el rumbo.

2.3 *La alternancia favorece el uso responsable del poder*

Cuando una persona ejerce el poder y piensa que lo va a tener eternamente, las posibilidades de que reflexione acerca de las consecuencias que para sí mismo pueden tener los actos que lleva adelante, se desvanecen.

Si siempre va a ejercer el poder pensará que cualquier desaguisado puede enderezarlo en un posterior momento, y por ello no actuará diligentemente, o que incluso puede causar un daño a quienes desea perjudicar por cualquier motivo, sin que nadie pueda hacer revertir luego sobre él el castigo por el acto malvado, o desarrollar una acción para favorecerse, porque la sociedad no podrá tomarle cuenta y construirá, a partir de estos actos, todo tipo de desigualdades, empezando por las económicas, como pasa en las dictaduras en que los gobernantes o la gente de su entorno hacen

aprobar leyes para su propio beneficio, convirtiéndose así, ellos y sus familias, en ricos que luego ampararán esa diferencia en el respeto a la propiedad privada.

La alternancia pone un plazo cercano a la terminación en el ejercicio del poder, y con la pérdida de sus resortes el margen para la impunidad se reduce sensiblemente. Los gobernantes saben que sus actos serán apreciados por las personas que van a tener la capacidad para descubrir los actos impropios, que se pretendan amparar en las posibilidades de secreto con que se cuenta cuando se está al frente de una formación política.

De esta manera, el cuidado de sus propios intereses, de su futuro y de su buen nombre coincidirá con la necesidad de llevar a cabo actos de los cuales no tenga después que arrepentirse o avergonzarse.

El ejercicio responsable del poder, fundamental en la democracia en tanto que significa un actuar consciente de los intereses de la comunidad, se salvaguardan mejor con la alternancia.

2.4 *La alternancia favorece las posibilidades de control del poder*

Precisamente, porque quien gobierna no lo hará eternamente, aquéllos que están encargados de llamar la atención sobre el uso del poder, se sentirán también más protegidos en su propia situación personal, pues cualquier represalia que se intente tomar contra ellos en razón de la tarea que cumplen, que puede ser ingrata para el gobernante y motivar distinto tipo de reacciones en él, tendrá un límite temporal luego del cual quedarán libres de esas agresiones y, posiblemente, con la capacidad de proseguir con su tarea fiscalizadora.

Cuando, por el contrario, no existe la alternancia, los órganos encargados de

controlar el poder no sentirán que cumplen una función autónoma, sino que hacen un favor anunciando al gobernante algunos pareceres en los que no insistirán cuando se den cuenta del malestar que les causa, porque de continuar en ese temperamento les puede causar a los contralores serios perjuicios personales.

2.5 *La alternancia garantiza la transferencia pacífica del poder*

La realidad social siempre lleva a la discusión sobre el poder y sobre la forma como éste se ejerce. Cuando la ciudadanía no está satisfecha con la forma como se ejerce el poder, o está en desacuerdo con la persona que lo hace, entonces busca su cambio aunque sea fuera del sistema, aunque sea al margen del mismo. En un sistema en donde no hay canales para producir este desfogue, la forma de darse el cambio será la del desafío al sistema. Ello llevará a que se tomen medidas de represión contra las personas que muestran su desacuerdo y que éstas combatan a los que ostentan al poder como enemigos.

La previsibilidad en la forma como se va a producir el cambio o de la forma como éste se puede presentar, hace que la sociedad y las personas que se encuentran disconformes con el gobierno de turno, se preparen dentro de las mismas reglas electorales que, de obtener el respaldo mayoritario hará previsible que arriben al poder.

La democracia, y los sistemas que permiten la alternancia, al institucionalizar la forma del cambio, al trazar un camino para la transferencia del poder, incorporan una lógica que permite a la sociedad pensar que es a través del camino arbitrado por el derecho de cada país, y de forma pacífica, como se puede llegar a la meta trazada. Quienes aspiran al poder deben hacer un

cálculo de las ventajas y las posibilidades de seguir esta ruta. Por otra parte, la sociedad misma verá con simpatía a quienes se incorporen a este tipo de confrontación pacífica, que evitará a la comunidad violencia o desangramiento.

De hecho, la democracia ofrece ese camino. Los relevos en la dictadura siempre son violentos. El dictador no se retira por su propio parecer. Normalmente, se culmina en un episodio en donde con mayor o menor intensidad se utiliza la fuerza. Si hacemos un repaso en América lo vamos a certificar sin problema. Piénsese en el caso de Somoza, Trujillo, Perón o Pérez Jiménez, o aun en los golpes blancos como el de Morales Bermúdez contra Velasco en el Perú. La fuerza tuvo el rol de ejercer la presión que convenció a Velasco que debía dejar el mando.

Los únicos casos en los que esto sucede, en que una dictadura hace una transferencia pacífica, es cuando se va hacia la democracia. Otra vez el caso de Morales Bermúdez en el Perú, cuando devolvió el poder a la civilidad en 1980, puede servir de ejemplo.

Por el contrario, en las democracias se pueden dar los cambios más radicales a través del sistema de votación y sin ningún derramamiento de sangre. Casos que ejemplifican esa situación hay muchos. No sólo los casos más o menos previsible de los bipartidismos en donde gana uno u otro, caso de Uruguay reciente, o de Argentina en el péndulo entre justicialistas y radicales cuando se ha recuperado la democracia, o en el de Costa Rica, ya semisecular, sino también en los cambios bastante más pronunciados, como el de Fernando Belaunde a Alan García o el de éste a Alberto Fujimori en el Perú, o el de la ascensión del poder de Allende en Chile, o el más reciente caso de Hugo Chávez que venció las estructuras partidarias en Venezuela.

Los beneficios de la alternancia garantizan, entonces, un mucho mayor margen para la paz.

3. EL EJERCICIO DE LA ALTERNANCIA EN LA DEMOCRACIA Y SUS CONDICIONES

En el sistema democrático representativo moderno, la alternancia se lleva a cabo a través de procesos electorales. Es el pueblo el que, al ser el titular del poder, decide periódicamente quién es el encargado de ejercer el poder del Estado durante un lapso determinado.

Sin embargo, no basta que haya elecciones, sino que éstas se den en determinadas condiciones para que pueda presentarse la posibilidad de la alternancia. Muchas veces se ha usado en diversos países, incluidos los europeos no hace muchas décadas, donde se escenificaban procesos en los que el pueblo tenía totalmente mediatizada la posibilidad de ordenar el cambio a través de su voto y que sólo servían de mascarada para mantener en el poder a quien convocaba a esos procesos.

Por eso, para que se pueda hablar de alternancia, se exige la realización de procesos en los que existan condiciones para que el titular del poder pueda licenciar en el mando a quienes se hallan al frente y colocar en el gobierno de la nación a quienes han permanecido al margen.

Para que se dé la alternancia en el gobierno no sólo se requiere que esté consignada en la Constitución o en la estructura formalmente jurídica del país, sino que es preciso que se encuentre inscrita dentro de las convicciones de un pueblo, o, por lo menos, de quienes participan activamente en el proceso político.

3.1 *La voluntad de Constitución*

Se requiere que haya lo que Konrad Hesse define como voluntad de Constitución. Vale decir, no sólo que la figura de la alternancia esté incorporada en el texto fundamental, sino que los actores del sistema político entiendan que es bueno cumplir con esa norma y que se esmeren por hacerlo y desapruében cualquier conducta contraria a lo establecido.

En gran parte de nuestros países de América, la alternancia no ha sido sino un recurso formal de las constituciones, pero no una realidad política. Han habido elecciones que se han llevado sin las mínimas condiciones de equidad y predeterminando, desde el planteo, quién iba a terminar como triunfador de los comicios. En ese contexto las elecciones no son sino una farsa que no garantizan la alternancia, sino que apuntan a perpetuar a quien se halla gobernando.

Este caso se repite especialmente en personajes que han llegado al poder por la vía democrática y luego modifican las reglas para instalarse perennemente en el mando y evitar cualquier posibilidad de sucesión.

Para ello se modifican las normas que se encontraron al asumir el poder o con las cuales llegaron a éste. Se remueven los límites institucionales consignados precisamente para evitar la perpetuación y garantizar la alternancia.

A esa modificación pretenderán presentarla como democrática y conveniente. Dirán, entre otros pretextos, que el período de gobierno es muy corto y que el país no puede prescindir de los servicios de tan calificado gobernante, que lo democrático es que el pueblo decida si se queda o si se va, y que, por el contrario, resulta antedemocrático que el incumbente sea marginado del proceso electoral.

El resultado, en países con escaso o insuficiente desarrollo institucional será que la alternancia sufrirá o dejará de existir. La prolongación de los términos reales de gobierno hace que se debilite el influjo de todas esas ventajas a las que hemos aludido en el acápite anterior. Los casos de Fujimori en el Perú o de Hugo Chávez en Venezuela, no son sino la repetición de lo sucedido en otros países de la región donde, una vez llegados al poder por los métodos democráticos, los gobernantes franquearon las puertas de la reelección y prolongaron su poder en parodias democráticas innumerables veces, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y el propio Perú con Leguía en la década del 20, entre muchos otros, atestiguan este hecho.

Esta voluntad de Constitución a la que hemos aludido, debe hallarse inscrita en una íntima convicción de los actores políticos y de los conductores de la nación. En este punto, la actitud de George Washington en los Estados Unidos, modeló la conducta política de su pueblo en el futuro, convirtiendo en costumbre su decisión de rechazar la prolongación de su mandato por considerar pernicioso para el país que se gestaba que una persona se sintiera imprescindible.

Este ejemplo se convirtió en costumbre constitucional y, a pesar de que el texto que se aprobó en Filadelfia en 1787 no contenía una limitación formal a los períodos a los que podía aspirar a gobernar la nación una persona, ningún presidente, hasta Franklin Roosevelt 150 años después, pretendió modificar dicha regla no escrita. Y la respuesta a la ruptura de esta costumbre que se quebró por parte de este personaje y no obstante de la buena estela que dejó como consecuencia de su gobierno (vencedor nada menos que de la Segunda Guerra Mundial), fue la de modificar la propia Constitución para que nadie pudie-

ra volver a recurrir al argumento que esa prohibición, efectivamente, no se hallaba consignada en la Carta. Estados Unidos, a pesar de su gran desarrollo institucional y de los controles que se ejercen desde los distintos departamentos, ha reforzado su apuesta por la alternancia.

3.2 Elecciones periódicas

La fijación de un calendario electoral permanente es uno de los requisitos de la alternancia. Al determinarlo, el pueblo sabe hasta cuándo debe durar el mandato conferido y cuándo es que se va a presentar la posibilidad de cambiar, pudiendo prepararse y organizarse para esa oportunidad con toda antelación.

El calendario electoral, a la par que garantiza a los ciudadanos la posibilidad de proceder al cambio de manera pacífica y ordenada, garantiza también a los gobernantes el espacio para poder dedicarse fructíferamente a las tareas que el pueblo les encomendó y que ellos se comprometieron a cumplir.

3.3 Equidad en las condiciones del proceso electoral

La alternancia implica que haya una posibilidad real de cambiar al gobernante. Pero no sólo a la persona del gobernante, sino también al equipo gobernante.

El instrumento llamado a cumplir tal función debe, entonces, satisfacer ciertos requisitos.

3.3.1 Posibilidad igual de participación en el proceso

Las reglas electorales deben permitir que la mayor cantidad de gente posible pueda participar en el proceso electoral,

dado que es el pueblo el que va a definir con su voto cuál de los grupos va a gobernar a la nación.

Los límites formales para la inscripción no deben ser tan exigentes que impidan que sectores significativos puedan presentar al país sus propuestas. Estos límites deben venir dictados, fundamentalmente, en hacer viable el sistema político. Por ejemplo, los límites señalados en la Constitución de Alemania, para impedir que el multipartidismo haga ingobernable al país, son un ejemplo de la arquitectura constitucional democrática y positiva. Como se sabe, en esa nación cualquier grupo puede presentarse a las elecciones, pero sólo se alcanza un lugar en el Parlamento si el Partido en el que se postuló llega a tener una votación superior al 5% de los sufragios.

En este caso, el límite lo pone el pueblo y la exigencia corrige, *ex post* los efectos de la dispersión. A nadie se le cierra la posibilidad de participar.

En algunos otros países se cierra esa posibilidad a quienes no alcanzan un número de adhesiones para su constitución que son previas al proceso mismo. No se puede presentar candidaturas si no se llega a ese mínimo. La razón es evitar esa dispersión, pero el remedio puede ser peor que la enfermedad, y por este camino puede también darse lugar al estrangulamiento de la participación, máxime cuando la estructura en el poder sea de esencia autoritaria aunque de tinte democrático. Las mil formas que encuentra el Estado en este caso para bloquear la participación de unos y permitir la de otros, impiden, desde el planteo mismo, la posibilidad de la alternancia.

3.3.2 Similitud en el uso de recursos para la promoción de la candidatura

Éste es también un punto esencial. Es imprescindible que las diversas propuestas

estén en capacidad de ofrecerse al pueblo para que éste decida entre las varias que se le presentan. Los candidatos deben estar en la posibilidad de ser conocidos por la población y el Estado auspiciará que se produzca ese conocimiento, porque constituye la forma como el propio Estado se renueva.

Se ha atacado desde diversos ángulos el hecho de que en algunos estados se entregue a cada partido una suma para que pueda, aunque sea básicamente, hacer conocer esos planteamientos. En realidad, esa parte del proceso ayuda a la ciudadanía a tomar conciencia de lo que quiere para el futuro y de la forma como ella, titular del poder político, decide disponer.

En los estados modernos no es fácil hacer saber los planteamientos que se ofertan al pueblo. Los medios de comunicación, en manos privadas, tienen tarifas costosas y no hay leyes que, considerando esa tarea como de interés social, pongan una carga sobre los propietarios de esos medios para que en época de elecciones abran gratuitamente, y por un tiempo suficiente, sus programas a la difusión por igual de los diversos postulados.

Por otra parte, el tránsito mismo por el territorio y el costo de las comunicaciones o los transportes, obligan a la consecución de un presupuesto especial que no siempre se está en condiciones de reunir. Países como Costa Rica, en América, permiten que los partidos puedan recobrar parte de lo gastado, de acuerdo con las tablas que se elaboran sobre la base del respaldo popular que obtuvieron en el proceso.

En los Estados Unidos se ha consignado, por ley, una suma tope que es posible gastar en las campañas, con lo que, paralelamente, se fijan ciertos límites que permiten evitar la distorsión y favorecer excesivamente a quienes cuentan con más recursos económicos.

3.3.3 *Abstención del Estado y de sus recursos para favorecer a un candidato*

Uno de los problemas más serios que se presenta, con relación a la alternancia, es el uso que de los recursos públicos hacen los gobiernos que se encuentran en funciones, para favorecer al candidato reeleccionista en caso de que la misma persona pueda postular, o al candidato del partido u organización del presidente incumbente.

Las inauguraciones de obras o la distracción del presupuesto en la realización de tareas clientelísticas o la contratación de personal con dinero del Estado para que hagan la campaña partidaria, son sólo tres de las muchas formas como se usa el presupuesto en forma tal que se altera el equilibrio y se pone en inmensa ventaja a uno de los candidatos con relación a los demás.

A ello hay que sumar las presiones económicas o de otra índole que, desde el poder, se pueden ejercer para que los propios ciudadanos de la actividad privada dejen de apoyar a uno de los adversarios o se vean precisados a respaldar económicamente a los que auspicia el gobierno.

Una buena legislación sobre la materia y una buena estructura de control, ágil en tanto que los procesos electorales son cortos, es indispensable para que pueda presentarse la alternancia, que de otra forma no es sino una mueca.

3.3.4 *Las más amplias garantías para los candidatos que postulan*

Por otra parte, cuando el equipo en el poder busca su perpetuación, puede sentirse tentado de utilizar a los propios organismos del Estado para hostigar, amenazar o dificultar la campaña de los adversarios.

En no pocos casos, y dados los avances tecnológicos que hacen, como señala Bob-

bio, que en el mundo actual cada vez más el hombre esté controlado por la autoridad y no la autoridad por el hombre, (significando con ello que vencer esta tendencia es uno de los retos más importantes para la democracia), una conducta acorde del Estado y una supervisión lo más imparcial posible para evitar los excesos y los abusos, son fundamentales para que se pueda hablar de alternancia en condiciones razonables.

Las escuchas telefónicas o los sofisticados elementos de espionaje del mundo moderno, a través de los cuales la gente es seguida y escudriñada en sus relaciones personales, han sido utilizados lamentablemente en la política, sobre todo por quienes se encuentran en el poder y no sienten esa voluntad de Constitución a la que aludimos.

Ya el caso Watergate en los Estados Unidos, o el escándalo desatado en España que produjo el adelanto de las elecciones y la salida del gobierno por parte de Felipe González y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), nos dan cuenta de su utilización pernicioso. En el Perú, el canal 2 de televisión documentó la forma como se habían llevado a cabo, desde el poder, dichas interferencias en el proceso de la primera reelección de Fujimori.

La alternancia obliga a que todos quienes aspiran a conducir los destinos de una nación sean protegidos por el Estado, y que se sancione debida y ejemplarmente a quienes pretenden entorpecer su tarea de dar a conocer su mensaje, así como los que, con cualquier pretexto, incomodan por la vía de la policía tributaria o por supuestos asuntos de contenido penal a los aspirantes.

4. LA ALTERNANCIA EN EL PODER LEGISLATIVO Y EN EL JUDICIAL

Por otra parte, hay sociedades en las que la alternancia se limita a uno solo de los poderes y se permite que exista en los otros. El caso más corriente es el del Poder Legislativo, donde a la par que se impide o se reglamenta la reelección presidencial, se permite la parlamentaria hasta con carácter indefinido. En los Estados Unidos y en muchos de los países de América, en la gran mayoría, eso es posible.

Esta distinción se hace atendiendo a que los recursos del Estado no se manejan ni se administran por parte de los cuerpos legislativos, sino que se deciden y se ejecutan por los órganos del Poder Ejecutivo. Se percibe así como menos dañina o inocua la reelección en el ámbito legislativo.

La alternancia se ha tomado tradicionalmente como una garantía en el caso del Poder Ejecutivo, no así en el Poder Legislativo.

Si embargo, la falta de movilidad de las dirigencias políticas en tanto la perpetuación en sus cargos en el Parlamento, ha llevado a que se busque también un límite a la postulación permanente y continua de los parlamentarios. Como ya se dijo, en México los parlamentarios tampoco pueden ser reelegidos en ninguna oportunidad. Sólo se es diputado o senador por un período. Costa Rica, por su parte, ha establecido en su Constitución que los miembros de su cámara única sólo pueden reelegirse dejando un período de por medio. Esto, señalan, favorece la circulación de las elites gobernantes y permite la incorporación de nueva sangre en el proceso político.

Es innegable que los parlamentarios en ejercicio, tanto en los casos en que la lista es cerrada y decidida por el órgano parti-

dario, cuanto en los casos en que la lista es abierta y acceden al cargo los que se imponen en el voto preferencial, gozan de ventaja porque tienen un contacto más estrecho con las cúpulas que deciden, o porque son más conocidos que los que se presentan por primera vez y las personas van a estar más predispuestas a favorecerlos con sus votos.

Podrían encontrarse fórmulas intermedias que permitan la alternancia, que también es importante en el Legislativo, como la que impida que un número mayor a un porcentaje de los que en un período han sido elegidos por un partido al Congreso (podría ser la mitad de los que conforman la bancada en ese momento) puedan volver a postularse para el siguiente proceso. De esta forma se podría combinar experiencia con novedad y se daría paso, también en este poder del Estado, a la alternancia.

Siendo los dos poderes políticos, la alternancia en ellos es necesaria, puesto que deben estar bajo el permanente escrutinio político de la ciudadanía, que es cambiante.

Distinto es el caso del Poder Judicial, donde los magistrados son nombrados para privilegiar la razón contra los apetitos transitorios que pueden estar representados por mayorías que buscan deshacerse de todo control. Un período luego del cual deban someterse a una votación mayoritaria los haría prácticamente dependientes de ésta y quedarían al margen la imparcialidad y la independencia con la que deben proceder en el ejercicio de sus funciones, el control del poder y la garantía de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, en muchos países de la región la designación de los jueces, encargada a los poderes políticos, es temporal, con lo que se desdibuja, a mi criterio, esa independencia. Eso ha llevado con fre-

cuencia a que los nuevos gobernantes piensen que hay que nombrar como jueces a gente de su partido y la consecuencia lógica de este proceder es que los jueces así designados se sienten parte del gobierno con el cual culminarán sus funciones o a cuyo destino ellos se sienten atados, en el sentido de que una prolongación de ese mandato o una reelección les permitirá seguir en el cargo y una decisión del pueblo a favor de un candidato distinto les impedirá volver a ser designados para un nuevo período.

Sería conveniente, en todo caso, que de continuar este sistema en los países en los que la designación judicial es temporal, se consignent plazos largos y se anule la posibilidad de reelección.

5. CONCLUSIÓN

Como se ve, la alternancia es esencial para la vida democrática. La prolongación indefinida en el poder no ayuda al desarrollo de las instituciones libres y se presta a una serie de corruptelas destinadas a desconocer la libertad popular.

El mejor desarrollo de las normas sobre la alternancia, y el compromiso cabal de la ciudadanía con la posibilidad de cambio real en el curso político de las naciones, hará más libres a los seres humanos del continente y mayor su capacidad de auto-determinación.

Bibliografía

ACURIO, Gastón y otros

La democracia en cuestión. Miami: Centro Norte Sur, Universidad de Miami, 1992.

DE TOCQUEVILLE, Alexis

La democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

FRIEDRICH, Carl J.

Derecho constitucional y democracia. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

LOEWENSTEIN, Karl

Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1970.

PASTOR, Robert A.

"How to Reinforce Democracy in the Americas: Seven Proposals". *Democracy in the Americas*. New York: Holmes and Meier Publishers Inc., 1989.

SARTORI, Giovanni

Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

—

Homo Videns. Buenos Aires: Taurus, 1998.