

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD Y CONSTITUCIONALISMO ESTUDIO INTRODUCTORIO

Diego VALADÉS

Aunque hay rasgos comunes en cuanto a la valoración de la gobernabilidad, también deben distinguirse los que resultan propios de cada sociedad. Por ejemplo, todo indica que el primero en utilizar la voz *governabilidad* fue el conocido constitucionalista británico Walter Bagehot, quien identificaba al orden y a la obediencia como elementos de la cultura política de su país y los asociaba con lo que denominaba *governability*.¹ La gobernabilidad es parte del contexto constitucional y político de un país. Los aspectos distintivos corresponden a la etapa de desarrollo o de consolidación que viva cada democracia, de suerte que el análisis comparativo sólo nos ofrece algunos elementos para contrastar realidades diferentes; los demás factores para valorar la situación de cada sistema deben corresponder al examen de sus propias circunstancias.

Otro aspecto que resulta relevante es asociar la gobernabilidad con el sistema constitucional. Uno de los objetivos de esta obra es explorar esa

¹ Bagehot, Walter, *Physics and Politics or Thoughts on the Application of the Principles of the "Natural Selection" and "Inheritance" to Political Society* (1876), reedición: Nueva York, Colonial Press, 1990, p. 16. Textualmente dijo: “Of Plato it might indeed be plausibly said that the adherents of an intuitive philosophy, being ‘the Tories of speculation’, have commonly been prone to conservatism in government; but Aristotle, the founder of the experience philosophy, ought, according to that doctrine, to have been a liberal, if anyone ever was a liberal. In fact, both of these men lived when men had not «had time to forget» the difficulties of government. We have forgotten them altogether. *We reckon, as the basis of our culture, upon an amount of order, of tacit obedience, of prescriptive governability, which these philosophers hoped to get as a principal result of their culture.* We take without thought as a datum what they hunted as a quæsitus”. En español la voz es mucho más reciente; su uso se generó a partir de la generalización en inglés, y apenas fue aceptada por la Academia de la Lengua Española en la 22a. ed. del *Diccionario* (2001).

relación, para establecer hasta qué punto la gobernabilidad depende de una adecuada estructura constitucional.

La gobernabilidad ha sido un tema de interés para las ciencias económica y política,² pero apenas se ha prestado atención a los nexos existentes entre el orden constitucional y la gobernabilidad. Cuando se alude al Estado de derecho como uno de los factores de la gobernabilidad, por lo general sólo se atiende al sentido anglosajón de *rule of law*. La independencia y la funcionalidad de los órganos jurisdiccionales del poder influyen, indudablemente, en las características de la gobernabilidad, pero el Estado de derecho incluye otras muchas variables que también deben ser consideradas.

Ahora bien, adoptando el concepto de Estado de derecho en su más amplia acepción, todavía tendremos que remontarnos a la base de todo el ordenamiento jurídico: la Constitución, que es el soporte de toda la estructura del Estado. El Estado constitucional,³ por ende, guarda una relación directa e inmediata con la gobernabilidad, porque de esta última depende la positividad de la norma constitucional. Sin su aplicación efectiva, la Constitución es sólo una declaración política. A su vez, el ejercicio del poder sin sujeción a lo preceptuado por su estatuto jurídico, no corresponde a un Estado constitucional, y por lo mismo tampoco pertenece al ámbito de estudio de la gobernabilidad democrática.

El poder puede generar sus propias normas. La fuerza normativa de los hechos es un fenómeno que ha sido ampliamente analizado a partir de los estudios de G. Jellinek; pero en este caso no se produce el fenómeno identificado como gobernabilidad; se trata simplemente de una forma primaria de dominación ajena al frondoso desarrollo del constitucionalismo moderno y contemporáneo.

La gobernabilidad resulta de la estructura constitucional de un sistema. El imperio entendido como la capacidad de hacerse obedecer por los

² El primer estudio sistemático sobre la materia fue el elaborado por Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975. Se trata de un reporte sobre la gobernabilidad de las democracias, presentado a la Comisión Trilateral, con un claro enfoque comparativo en materia económica y política. Años más tarde, la *Commission on Global Governance* elaboró otro reporte (*Our Global Neighbourhood*, Nueva York, Oxford University Press, 1995), en el que ya fueron incluidos problemas jurídicos sobre la gobernabilidad, referidos al ámbito del derecho internacional.

³ Una obra clave de la doctrina contemporánea sobre este tema es la de Peter Häberle, *El Estado constitucional*, trad. por Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001.

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

destinatarios de las decisiones, no es una forma de gobernabilidad, es una manera de ejercer el poder directo. Vale aquí la distinción clásica entre poder y autoridad: el primero como expresión de fuerza, y la segunda como resultado de la razón.⁴ La función de mandar, en su acepción pre-constitucional, corresponde al *imperium* de los romanos, entendida como el poder supremo ejercido por los magistrados;⁵ en cambio la acción de gobernar, en un sentido constitucional, involucra formas de responsabilidad y, por consiguiente, de control político.

En la fase protodemocrática del constitucionalismo esos controles eran de orden recíproco entre los órganos del poder, conforme a la concepción de Montesquieu de que el poder controla al poder; en la etapa democrática del constitucionalismo, el esquema de los controles se ha hecho más complejo y, además de los que entre sí ejercen los órganos del poder, incluye a la ciudadanía (de manera individual y organizada) y a los entes descentralizados: estados, regiones, municipios y organismos dotados de autonomía. La gobernabilidad concierne a estas nuevas formas del poder, considerablemente más complejas que en sus orígenes.

Desde la perspectiva del gobernado, la gobernabilidad adquiere el carácter de un derecho: el derecho al buen gobierno. Para advertir este derecho es útil la teoría del *status* elaborada por Jellinek. Conforme a esta teoría existen tres formas de relación de las personas con el Estado, de orden *negativo*, *positivo* y *activo*. En el primer caso la subordinación de los individuos al Estado llega hasta donde el derecho ordena, y la esfera de libertad de la persona está integrada por todo lo substraído al dominio del Estado; el segundo caso consiste en el derecho que tienen los individuos a utilizar los servicios ofrecidos por el Estado, o a beneficiarse de las acciones estatales de carácter prestacional; el tercer caso corresponde a la posibilidad del individuo de participar en las actividades del Estado, como votar o desempeñar cargos públicos.⁶

Pueden adoptarse otros enfoques diferentes, particularmente en lo que atañe a las esferas de libertad, pero conforme a la teoría clásica esas tres

4 Los conceptos de *auctoritas*, *potestas*, *imperium* y *maiestas* han sido objeto de extensas reflexiones y precisiones desde la antigüedad. Cfr., p. e., García Pelayo, Manuel, “*Auctoritas*”, *Idea de la política y otros escritos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 135 y ss., y Domingo, Rafael, *Auctoritas*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 51 y ss.

5 Cfr. Gayo, *Instituciones*, III, 181; Paulo, *Digesto*, I, xviii, 3.

6 Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 314 y ss.

situaciones o *status* enmarcan el ámbito de relaciones de los gobernados con el Estado (en sentido estricto). Ahora bien, la evolución del Estado constitucional contemporáneo permite identificar una cuarta forma de relación, en este caso de orden *pasivo*: los gobernados tienen derecho a un buen gobierno. Más allá de lo que implica el Estado de derecho social y democrático, que ha sido la tendencia dominante en los sistemas constitucionales contemporáneos, las sociedades tiene derecho a un gobierno razonable, eficaz, oportuno, equitativo, previsor y preventivo.

Esas notas del buen gobierno imponen a los órganos del poder la proscripción de la arbitrariedad, entendida como la obligación de *aplicar el derecho de manera razonable*; la solución de tantos problemas como resulte materialmente posible, sin la generación a cambio de nuevas dificultades; la acción oportuna para eludir el surgimiento o el agravamiento de problemas; la promoción de condiciones sociales de equidad, y el conocimiento anticipado de los riesgos y de las opciones de solución.

En este punto la idea de buen gobierno se enlaza con la de gobernabilidad. La acción gubernamental debe tener un sentido previsor, en cuanto a anticipar las situaciones que puedan afectar el funcionamiento normal de las instituciones o el desarrollo deseable de la sociedad, y una vertiente de prevención, para evitar que se produzcan hechos que perjudiquen la vida social o institucional, o para atenuar los efectos nocivos de los que sean inevitables.

Las acciones previsora y preventiva son parte de las responsabilidades del gobierno, e incluyen la valoración de sus propias decisiones, para que no se conviertan en causa de acontecimientos o de circunstancias desfavorables. Los órganos del poder deben valorar el impacto de sus decisiones o de sus omisiones, de la misma manera que debe hacerlo respecto de las decisiones u omisiones que se tomen por otras instancias nacionales o internacionales. Cuando los acontecimientos sorprenden a los gobernantes, reducen su capacidad de respuesta y por ende introducen un elemento de imprevisión que desnaturaliza al Estado constitucional. La positividad del orden constitucional implica que los órganos del poder cumplan plenamente con sus cometidos y satisfagan las expectativas sociales que se desprendan de lo que la Constitución tenga establecido.

Las decisiones y acciones de los órganos del poder también deben ser oportunas. La importancia del tiempo en la función gubernativa es crucial. Las medidas adoptadas de manera prematura o aplazadas sin una causa que lo justifique, producen daños evitables o dejan de generar los

XIII CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

beneficios que en otras condiciones se habría esperado de ellas. Los ordenamientos constitucionales establecen, en algunos casos, los plazos dentro de los que se deben producir ciertas acciones, y también llegan a fijar términos; pero de manera general la amplia función gubernativa queda sujeta, en cuanto a su oportunidad, a las facultades y obligaciones que las normas establecen respecto de los titulares de los órganos del poder.

Por eficacia puede entenderse la utilización razonable y satisfactoria de los recursos del Estado (en este caso, en sentido amplio). Es razonable aquello que permite alcanzar los máximos resultados para atender las necesidades colectivas, con el menor sacrificio (esfuerzo) social posible. Es satisfactorio aquello que permite la atención de las demandas colectivas mediante la utilización transparente de los recursos disponibles. Entre estos recursos quedan comprendidos los humanos, los financieros, los organizativos, que básicamente conciernen a la función administrativa, y los políticos. Estos últimos incluyen dos aspectos fundamentales: los institucionales, que corresponden a las funciones legiferante y jurisdiccional, y los de mediación política, a través de los que se alcanzan acuerdos y compromisos que facilitan los cambios o generan estabilidad.

Las acciones de contenido preventivo pueden considerarse soluciones “precoces”, porque se adoptan antes de que un problema emerja; la negociación constructiva, que denota la existencia de una cultura de gobierno que permite utilizar al máximo las posibilidades ofrecidas por la estructura constitucional; el fortalecimiento de las instituciones, para conjurar la aparición de crisis y para que, cuando surjan, puedan ser procesadas conforme a procedimientos constitucionales.

Llegados a este punto conviene enfatizar que, al hablar de gobernabilidad, se está involucrando la responsabilidad que concierne a todos los órganos del poder. Debe tenerse cuidado en no hacer recaer la responsabilidad sólo en el órgano tradicionalmente conocido como ejecutivo o de gobierno (*stricto sensu*). En un Estado constitucional la tarea de gobernar, y el desempeño que estimamos característico de la gobernabilidad, corresponde a todos los órganos investidos de competencia para ejercer actos de autoridad.

Las consideraciones que asocian la gobernabilidad sólo con los órganos de gobierno (*stricto sensu*), no se adecuan a la naturaleza del Estado constitucional; obedecen, en cambio, a un concepto que deriva de la tradición autoritaria, conforme al cual las decisiones y las acciones del po-

der en su conjunto eran adoptadas por una persona o por un grupo cercano al titular del órgano de gobierno.

La fórmula del óptimo de Pareto ofrece un modelo adecuado para diseñar instituciones y políticas que garanticen la gobernabilidad democrática. En ese sentido, *habrá una situación constitucionalmente razonable cuando para definir la estructura y el funcionamiento de las instituciones se adopte el criterio de que una situación es mejor que otra, si ninguna institución resulta desproporcionadamente afectada y por lo menos alguna de ellas sí mejora, siempre que el costo político que representa este esfuerzo se vea compensado por el mayor bienestar colectivo, por la mejor garantía de los derechos de los gobernados, por una relación más simétrica entre los órganos del poder y por un ejercicio del poder más responsable y mejor controlado*.

El diseño de las nuevas instituciones constitucionales no puede prescindir de la valoración que la sociedad hace de ellas y de los resultados que ofrecen en cuanto al equilibrio entre los órganos del poder, de la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, de las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, y de las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales, entre otras cosas. Además, así como Mirkin-Guetzévitch advirtió, en la primera posguerra, que el gran problema del poder que debía resolver el Estado constitucional era construir un “parlamentarismo racionalizado”,⁷ hoy, en América Latina, la cuestión a resolver, en esa materia, consiste en estructurar y hacer funcionar un “presidencialismo racionalizado”.

Los problemas de la gobernabilidad tienen que ver con los múltiples temas concernidos con el Estado constitucional. Debe tenerse en cuenta que la gobernabilidad constitucional supone un proceso de racionalización del ejercicio del poder. Los fundamentos del poder se encuentran en la legitimidad, en cuanto a su origen, y en la racionalidad, en cuanto a su ejercicio. El poder que no resuelve conflictos y que, por el contrario, los exacerba, no es racional.

El Estado constitucional tiene que resolver las múltiples dificultades que plantea la vida de una sociedad abierta, plural y altamente competitiva.

⁷ Mirkin-Guetzévitch, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 13 y ss. El autor aborda los problemas de la racionalización del poder, pero centrándolos en el parlamento, el federalismo, las libertades individuales y el control de la constitucionalidad de las leyes.

XV CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

va que, si no cuenta con un buen diseño constitucional, puede propender a la fragmentación política y a la polarización social. Los sistemas constitucionales contemporáneos deben proveer un amplio abanico de soluciones para los múltiples temas concernidos con la gobernabilidad, tales como la legitimidad de las instituciones y de sus titulares; las relaciones entre los órganos del poder; los instrumentos de control político y jurisdiccional; el sistema representativo y de partidos, y la opinión pública, por ejemplo. En tanto que corresponden a un proceso cultural, las respuestas constitucionales para la gobernabilidad incluyen, por lo menos, cinco grandes rubros.

Primero, superar el autoritarismo, mediante la reforma del Estado. Ésta es una expresión polémica, y la utilizo aquí para denotar los cambios constitucionales que tengan por objeto la estructura, el funcionamiento y la relación entre sí de los órganos del Estado, y el régimen de las relaciones entre los gobernados y los órganos del poder.

Segundo, establecer la equidad social, para combatir y superar las condiciones de desigualdad, de exclusión, y de concentración de la riqueza; de la equidad cultural, para auspiciar el pluralismo y reducir a los mínimos posibles la violencia familiar; de la equidad económica, mediante la regulación de los flujos financieros internacionales, la adopción de un sistema crediticio responsable y eficiente, y la reforma fiscal; y la equidad jurídica, que ofrezca a las personas la ampliación de los derechos fundamentales y la certidumbre de sus garantías, y acceso a la justicia.

Tercero, proteger el ambiente, mediante un marco normativo que facilite las acciones nacionales e internacionales en la materia.

Cuarto, ofrecer seguridad, física, patrimonial y jurídica, sin menoscabo de las libertades.

Quinto, impulsar el desarrollo social, mediante la formación de capital humano, de capital social, y con la adopción de políticas de investigación e innovación tecnológica.

El diseño de las nuevas instituciones constitucionales se debe hacer en función de las necesidades de atender esos cinco rubros, y atendiendo a la valoración que la sociedad hace de ellas y de los resultados que ofrecen en cuanto al equilibrio entre los órganos del poder, a la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, a las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, y a las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales, entre otras

cosas. Una reforma concebida así, puede asegurar la estabilidad de las instituciones, de las relaciones sociales y de la economía.

Con un sentido semejante al de gobernabilidad y de buen gobierno, se utiliza también la expresión “calidad de la democracia”.⁸ Con diferentes enfoques, pero con un mismo objetivo, se está tratando de identificar los elementos objetivos que ofrezcan indicadores objetivos de la gobernabilidad. Los criterios, como se verá más adelante, tienden a coincidir.

Entiendo por gobernabilidad el proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, para garantizar a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, culturales y sociales, en un ámbito de libertades y de estabilidad política y para atender requerimientos informados de la sociedad mediante prestaciones y servicios regulares, suficientes y oportunos.

Deliberadamente subrayo que las decisiones además de legales, deben ser razonables y eficaces, porque no basta con la mera legalidad. Si bien es el marco de la legalidad el que sirve de base para calificar al Estado de derecho, conforme al cual los órganos del poder quedan sujetos a diversas formas de control y evaluación, debe incluirse también la proscripción de la arbitrariedad, que corresponde a una actuación a más de legal, razonable. Adicionalmente, como ya se ha dicho más arriba, es indispensable que por eficacia entendamos el proceder transparente que, sumando a los demás factores, asegure que los órganos del poder arreglen su conducta a una exitosa disminución de la corrupción.

Esas decisiones, por otra parte, sólo pueden ser consideradas dentro del proceso de gobernabilidad si son tomadas por autoridades legítimas (por el origen y por el desempeño). El origen de las autoridades es legítimo cuando se observa especialmente el principio electivo, único válido en las Repúblicas democráticas; pero, como fenómeno cultural, también es relevante, para los efectos de la legitimidad, la percepción que la sociedad tenga, así del origen como del desempeño de las autoridades. La percepción social juega, en este punto en particular, un papel de enorme importancia.⁹

⁸ Véase Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, esp. pp. 257 y ss.

⁹ En función de la percepción social, Guglielmo Ferrero distinguió entre legitimidad, prelegitimidad y cuasilegitimidad. Véase *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, 1988, esp. pp. 134 y ss., y 212 y ss.

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

XVII

Ahora bien, la gobernabilidad no se agota por el origen y la actuación apegada a derecho de los titulares del poder; su finalidad es asegurar las condiciones para satisfacer las demandas de la sociedad. Desde luego, no se trata de atender cualquier tipo de requerimiento; los relevantes, para los efectos de la gobernabilidad, son aquellos que se articulan de manera consciente, y por ende informada, porque guardan relación con lo establecido por el sistema normativo vigente o con las políticas de desarrollo adoptadas. Esto incluye las razonables expectativas del desarrollo generado por la inversión en materia de ciencia y de innovación tecnológica. La racionalización del ejercicio del poder incluye a las demandas de la sociedad; no se puede esperar que sólo los órganos formales del poder actúen de manera racional y que la sociedad, que es el eje del Estado, no haga otro tanto.

Las prestaciones a que tiene acceso la sociedad contribuyen a generar condiciones de equidad, mediante políticas distributivas, prestacionales (vivienda, salud, educación, etcétera) y de servicios (transporte, seguridad, etcétera). Éstos, a su vez, deben ser regulares, suficientes y oportunos; de otra forma no se les podría considerar como una respuesta adecuada. Si los órganos del poder no actúan de manera tal que puedan proveer servicios con esas características, denotarían un déficit en las condiciones de gobernabilidad.

A más de lo anterior, es indispensable ampliar tanto cuanto sea posible el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, para que a través de los órganos jurisdiccionales o de tutela de los derechos fundamentales, de las instituciones de participación (partidos, sindicatos y otras organizaciones) y de representación (en especial de los congresos), y de los organismos que aseguren una fiscalidad proporcional, equitativa, razonable y distributiva, y un oportuno acceso a la justicia, la población esté en aptitud de ejercer las garantías que le provee el orden jurídico.

El conjunto de estas decisiones y acciones debe llevarse a cabo en un ámbito de libertades. Los contenidos tradicionales, que permitieron distinguir entre las libertades de los antiguos y de los modernos, deben ser enriquecidos por los nuevos instrumentos de defensa que contrarrestan los también nuevos medios de intrusión en la vida de los individuos, y que por lo mismo representan nuevos riesgos para su libertad. Por eso deben considerarse cuestiones tan sensibles como el derecho a la autonomía informativa y a la privacidad, y la defensa procesal de los derechos fundamentales ante particulares, por ejemplo.

La estabilidad, por otra parte, no equivale a estancamiento político. Por el contrario, para mantener estable la vida colectiva de una sociedad que experimenta cambios culturales incesantes, es indispensable que el ordenamiento jurídico a su vez sea permeable a esos cambios, e incluso, cuando sea posible, los induzca. Hay, por otra parte, una capacidad auto-generativa de la norma; su fluidez y su flexibilidad son una expresión de las incesantes adaptaciones culturales a las que está sujeto. La *autopoiesis* es una característica del Estado constitucional, altamente sensible a las expresiones sociales a través de los mecanismos institucionales (sistema electoral) e informales (medios, encuestas, etcétera) de captación de decisiones y de representaciones colectivas.

Habida cuenta de los componentes de la gobernabilidad, puede agregarse que los factores que la hacen posible consisten en la disponibilidad de recursos, en buena medida en función de una fiscalidad razonable y que opere sin fugas debidas a la corrupción; en la capacidad de negociación, que permite construir mayorías para legislar merced a acuerdos, alianzas y coaliciones de gobierno; en la actualización de los instrumentos normativos (reglas y procedimientos) que determinan el funcionamiento de los órganos del poder, y en una organización dinámica del poder, basada en procesos que permitan construir el binomio mediante el que se mantiene el equilibrio entre la reforma y la permanencia constitucional.

Hay varias propuestas para medir el desempeño de los gobiernos democráticos. En 1993 Robert D. Putnam¹⁰ se interesó por evaluar los procesos para la formulación, enunciación, y adopción de las políticas gubernamentales en Italia. Sostenía que en tanto que se lleve a cabo esa evaluación, será posible determinar qué tan efectivos son los procesos internos para la toma de decisiones; qué tan aptos son los gobiernos para identificar las necesidades sociales y proponer soluciones innovadoras, y qué tipo de resultados alcanzan los gobiernos. De este triple haz de preocupaciones se derivaron doce indicadores de desempeño institucional: estabilidad del gabinete, disponibilidad del presupuesto, sistema de estadísticas gubernamentales, reforma legislativa, legislación innovadora, guarderías infantiles, clínicas familiares, instrumentos de política industrial, capacidad de inversión agrícola, gasto en materia de atención a la

¹⁰ *Making Democracy Work*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1993, pp. 65 y ss.

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

salud, vivienda y desarrollo urbano, y calidad (receptividad) de la burocracia. Estos indicadores permitieron al autor hacer un balance cuantitativo de las condiciones de gobernabilidad de Italia.

Tres años después, Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi,¹¹ basados en encuestas y reportes de percepciones, elaboraron para el Banco Mundial un conjunto de indicadores de gobernabilidad. En este caso el interés era de mayor amplitud, porque se trataba de diseñar instrumentos susceptibles de medir el nivel de desempeño de los diferentes sistemas, y de permitir contrastarlos entre sí y analizar su desempeño en el tiempo.

Para esos autores los principales indicadores fueron: el control social (rendición de cuentas), para determinar la calidad de las elecciones e identificar los posibles casos de manipulación e intimidación, o el grado de limpieza, de participación y de abstención; la estabilidad, medida entre otras formas a través de los índices delictivos; la efectividad de los servicios, de acuerdo, entre otras cosas, con la satisfacción de usuarios; la calidad regulatoria, por sus efectos en el desarrollo del mercado financiero; el Estado de derecho, con un énfasis especial en cuanto a los derechos de propiedad, y el control de la corrupción.

Más tarde, Silvio Borner, Frank Bodmer y Markus Kobler¹² elaboraron, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, otra batería de indicadores para calibrar el nivel de gobernabilidad. Ellos tuvieron en cuenta las instituciones económicas (derechos de propiedad, expropiación, cumplimiento de contratos); la estabilidad política (homicidios por millar de habitantes, cambios de gabinete, cambios constitucionales, crisis de gobierno, golpes de Estado, terrorismo, revoluciones, exclusión de minorías); la forma de las instituciones políticas (sistemas electorales, control del gobierno, libertades públicas); la fortaleza de las instituciones (capacidad recaudatoria, combate al contrabando y a la evasión, distribución de la carga fiscal); y el compromiso de las instituciones (transparencia, responsabilidad, libertad de competencia política, selectividad, capacidad y neutralidad de los gobernantes, concentración y desconcentración del Poder Ejecutivo).

Por mi parte considero que, independientemente de la utilidad de los indicadores mencionados, hay otro tipo de asuntos que mesurar, en el ca-

¹¹ *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank, 2003.

¹² *Institutional Efficiency and its Determinants. The Role of Political Factors in Economic Growth*, París, OECD, 2004.

so específico de América Latina. Entre ellos deben considerarse los siguientes: la calidad del sistema representativo (reelección, rotación de élites); el impacto normativo (en el desarrollo, en la equidad, en la igualdad), la situación de grupos minoritarios (por razones de raza, religión, preferencia sexual, etcétera), la protección horizontal de los derechos fundamentales; la uniformidad legislativa (problema que se presenta, sobre todo, en el Estado federal); la receptividad y la aplicación del ordenamiento internacional (especialmente en materia de derechos fundamentales); la cooperación internacional para el desarrollo; el acceso a la justicia; la calidad de los tribunales (incluyendo los de justicia cívica o municipal), y la naturaleza normativa de la Constitución.

La gobernabilidad democrática plantea una alta carga de demandas al sistema constitucional. La positividad de la Constitución y su reforma han sido objeto de importantes formulaciones en la teoría de la Constitución; empero, no contamos con un diseño para medir la efectividad de las normas constitucionales, en particular a través de la forma como la aplican las autoridades y como la perciben los individuos. Los estudios de campo, en la materia, apenas han comenzado.¹³ Ahora es necesario elaborar también una serie de indicadores que, más allá de la utilidad que puedan tener para las instituciones financieras y de cooperación internacionales, sirvan para evaluar el resultado de la aplicación de las normas para diseñar las reformas a las normas vigentes y para formular un método de reforma para las sucesivas disposiciones que se integren al orden normativo.

La actividad legiferante del Estado está directamente vinculada a la gobernabilidad democrática, y no puede dejarse a la mera “inspiración” de los agentes políticos. La adopción de indicadores más o menos confiables proveerá una orientación razonable que podrá ser seguida o no, pero que en todo caso ofrecerá un referente para apreciar los resultados de la sinergia que resulta de la norma y de la acción de gobierno.

Para examinar el estado de la gobernabilidad y el constitucionalismo en América Latina, invité a varios expertos. En esta obra participan die-

¹³ Véase Concha, H., Fix-Fierro, H., Flores, J. y Valadés, D., *Cultura de la Constitución en México*, México, UNAM, 2004. Se trata de una encuesta que ya ha sido replicada, con las necesarias adecuaciones, en Argentina, por Antonio Ma. Hernández y Daniel Zovatto (*Cultura de la Constitución en Argentina*, México, UNAM, en prensa).

XXI

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

ciocho autores de ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Uruguay), que presentan un panorama de los problemas de la gobernabilidad en nuestro hemisferio. No es un trabajo enciclopédico, que habría requerido de otra estructura, sino un conjunto de estudios, vertebrados por la preocupación de hacer funcionar los sistemas constitucionales para producir gobernabilidad democrática, que ofrecen un amplio haz de información y de reflexiones, que permiten apreciar los múltiples problemas a que hace frente nuestro hemisferio, y las soluciones que esos desafíos están recibiendo.

Los colaboradores fueron invitados atendiendo a su prestigio y experiencia; todos profesores universitarios. Entre ellos figuran tres ex presidentes, Rodrigo Borja, de Ecuador; Miguel de la Madrid, de México, y Valentín Paniagua, de Perú. Los tres son o han sido profesores universitarios y son autores de obras políticas y jurídicas.

Entre los distinguidos colaboradores participan tres autores brasileños: José Afonso da Silva, Paulo Bonavides y Bolívar Lamounier. Sus textos son publicados en su lengua original, conforme a la política editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas, cuyas publicaciones colectivas incluyen textos en los cuatro idiomas nacionales dominantes de América: español, francés, inglés y portugués. En el Instituto no se han considerado publicar en otras lenguas también utilizadas en el continente, porque su mínima difusión en el hemisferio dificultaría su lectura. Es el caso del holandés y del hindi, por ejemplo, oficiales en Surinam y en Trinidad y Tobago, respectivamente.

Desde la perspectiva del profesor José Afonso da Silva, son cuatro los factores que inciden en el problema de la gobernabilidad en el caso de Brasil: la burocracia, el presidencialismo, el federalismo y los partidos. Previo al estudio de estos rubros, el autor precisa el alcance del concepto *gobernabilidad* que utiliza en su estudio.

El profesor Afonso da Silva propone un esquema muy sugerente conforme al cual agrupa los elementos de la cultura política brasileña adversos a la modernización del Estado, en tres apartados: patrimonialismo, *cartorialismo*¹⁴ y clientelismo. Por patrimonialismo entiende la apropiación de los órganos del Estado por parte de sus agentes; cartorialismo es

¹⁴ Esta voz es difícil de traducir; deriva del portugués *cartório*, que corresponde, en español, a repositorio o archivo.

la utilización por parte del sector privado de los órganos estatales en provecho de sus intereses, y el clientelismo denota el conjunto de privilegios conferidos a individuos, grupos o regiones a trueque de apoyos políticos.

La gobernabilidad es clasificada por el profesor Afonso da Silva a partir de su valoración negativa: la ingobernabilidad. Ésta, conforme a la doctrina brasileña que el autor suscribe, se expresa de tres maneras: la in-gobernabilidad por sobrecarga, la pretoriana y la *hobessiana*. La primera corresponde a las crisis sociales y políticas no resueltas; la segunda a los peligros que resultan de la debilidad institucional, y la tercera se relaciona con el enfrentamiento del Estado con fuerzas a las que no puede dominar.

Ambos esquemas, el que explica las notas de la cultura política y el que aborda los desafíos para la gobernabilidad, resultan de gran utilidad para valorar los factores que pueden hacerla viable o inviable. Suele ocurrir, y así lo muestra el autor en su ensayo, que cuando se producen problemas de ingobernabilidad por lo general están presentes diversos factores, si bien en grado variable. Para hacer frente a la combinación de elementos adversos y restablecer la gobernabilidad, es indispensable individualizarlos y adoptar las respuestas necesarias para cada caso.

Otra cuestión que subraya el profesor brasileño consiste en que la gobernabilidad es un atributo del Estado constitucional; no es aplicable, por ende, al caso de las dictaduras y, por extensión, considero que tampoco a los sistemas autoritarios. La imposición de las decisiones del poder, en regímenes de fuerza directa o donde no existen controles jurídicos y políticos idóneos, no es una forma de gobernabilidad, es tan sólo una manera de ordenar, de reprimir o de oprimir. La represión y la opresión no pueden ser consideradas como expresiones de gobernabilidad, como tampoco el orden *cuasi castrense*. Es un tema que también desarrolla con amplitud Lorenzo Córdova, en esta obra.

La gobernabilidad, como demuestra el profesor Afonso da Silva, está relacionada con el equilibrio entre el poder y la ciudadanía, e implica la garantía de los derechos fundamentales. Precisamente hay ingobernabilidad ahí donde el poder no puede cumplir con esa garantía, o donde, pretextando respetar esos derechos, no está en aptitud de ofrecer condiciones de estabilidad política y económica a la sociedad. Es por esto que el profesor brasileño afirma que “no hay gobernabilidad posible más allá o por encima de la Constitución”.

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

XXIII

En cuanto a los rubros que examina, subraya la importancia de una administración políticamente neutral, de una relación razonable entre gobierno y congreso (a la que denomina *gobernabilidad parlamentaria*), de una adecuada descentralización federal, y de un sistema de partidos responsables. Habla, asimismo, de una *gobernabilidad ampliada*, para incluir la participación social. Esta es una observación importante en tanto que atribuye al colectivo ciudadano un papel central en la capacidad de acción de las autoridades políticas. Esta posición supone una estrecha relación entre el sistema constitucional y la cultura.

El profesor Paulo Bonavides desarrolla su ensayo sobre dos ejes: el histórico y el conceptual. Traza la evolución histórica del constitucionalismo y define las relaciones entre gobernabilidad y legitimidad. Esta es una preocupación constante en las obras del profesor brasileño, que además de los enunciados normativos profundiza en los contenidos ideológicos de las normas.

El autor plantea, desde el inicio, que su trabajo está concernido con los “países periféricos”. Esta es una advertencia relevante porque, ciertamente, la gobernabilidad asocia los patrones culturales de una sociedad con las decisiones institucionales. En este sentido lo que se dice sobre un país como Brasil, que puede ser aplicado a otros del hemisferio, no explicaría la gobernabilidad de países con otra estructura cultural e institucional.

Alude al impacto que tienen, en cuanto a la gobernabilidad, las cuestiones de índole social, económica, política e institucional. El empleo, la vivienda, la salud y la educación, por una parte; la distribución del ingreso, el pluralismo político, la ética en las relaciones del poder con la ciudadanía y la capacidad gubernamental para ofrecer resultados satisfactorios, por otra, constituyen las bases de la gobernabilidad.

El autor añade un elemento importante en cuanto a la gobernabilidad, que es pertinente en el caso de los Estados federales: el impacto de la gestión institucional en el ámbito local. “La gobernabilidad de la nación, dice, pasa por la gobernabilidad de los estados y de los municipios”. Esta es una aproximación al problema de la gobernabilidad que requiere de estudios de mayor detalle, pero el profesor brasileño hace un apunte certero y valioso. Es común que en las investigaciones sobre gobernabilidad

se eluda la importancia de lo local, y el hecho de ser mencionado es una aportación que debe ser abordada con detenimiento en el futuro.

Otra sugerente observación consiste en diferenciar la ingobernabilidad de la crisis de gobernabilidad. Aunque sólo aparece un breve apunte en este sentido (“...la ingobernabilidad es también la crisis de gobernabilidad en su grado más elevado...”), puede decirse que la primera supone una cuestión estructural, que afecta la legitimidad de un sistema y resulta irreversible. Considero que, en estos términos, la ingobernabilidad implicaría la necesidad de volver a legitimar al sistema, mediante cambios de gran profundidad. A diferencia de la ingobernabilidad, la crisis consiste en desajustes superables, que no dañan de manera irreversible las posibilidades del consenso, no relajan la obediencia ni la lealtad hacia las instituciones, ni abaten la moralidad pública a causa de la violencia, la corrupción y la delincuencia.

En el orden histórico el ensayo presenta una serie de experiencias dignas de ser consideradas. Los desajustes que acompañan la elaboración de un texto constitucional nuevo y las tensiones que ocasiona un debate sobre un cambio radical de régimen (en Brasil la disyuntiva se produjo entre los sistemas presidencial y parlamentario), también son una fuente de ingobernabilidad. Al generarse el temor de que se fracturen los acuerdos básicos de una comunidad política se pone en riesgo la funcionalidad de las instituciones, de acuerdo con el análisis histórico del profesor Bonavides. A eso se suma que, en tales circunstancias, es normal que seacentúen los contrastes ideológicos y la contundencia del discurso, por lo que la presión sobre las instituciones se multiplica considerablemente.

El ex presidente Rodrigo Borja combina una reflexión política personal con referencias testimoniales que son de gran interés, y presenta algunas variantes con relación al texto sobre la materia que figura en su *Enciclopedia de la política*.¹⁵ En especial, ahora subraya que el concepto de gobernabilidad incluye aspectos como la legitimidad y, además, el imperio de la ley, la confianza en los órganos jurisdiccionales, la seguridad jurídica, la estabilidad de las instituciones, el prestigio de quienes ejercen el poder, la conducta de los medios y de las fuerzas armadas, y la cohesión social. Identifica el origen conservador de la expresión, el inte-

¹⁵ *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

XXV

rés del Banco Mundial por el tema, y la importancia que han tenido los diferentes indicadores adoptados a partir de los procesos de democratización de los países de Europa del este.

En Venezuela, de acuerdo con el ensayo del profesor Allan R. Brewer-Carías, la Constitución de 1999 ha generado un fuerte proceso de concentración y centralización del poder. El resultado que nos presenta el autor corresponde a lo que denomina “autoritarismo constitucional”. Para acreditar su tesis examina la estructura de los órganos del poder y el funcionamiento de diversas instituciones, particularmente la relación entre la presidencia y la Asamblea Nacional.

Uno de los problemas que aborda concierne a la falta de independencia de los órganos del poder, entre sí. De manera significativa, observa, se produce una clara primacía del presidente sobre la Asamblea, y de ésta sobre los órganos jurisdiccionales. El presidencialismo, exacerbado por la reelección, por la facultad de disolver la Asamblea, por la ampliación del periodo presidencial, por las limitaciones impuestas constitucionalmente a los entes territoriales locales, por el abatimiento de los controles políticos y por la composición misma de los órganos del poder, ha traído consigo un régimen que se identifica por la dureza de su relación con una parte de la sociedad.

El profesor Brewer-Carías revisa todos los factores de la vida constitucional, y presenta un panorama poco usual, porque no se trata de la ruptura del orden constitucional, sino de su observancia puntual. El problema para lo gobernabilidad democrática no reside en la falta de cumplimiento de la norma suprema, sino en el procedimiento seguido para construir esa norma y en su polémico contenido. Aquí, a diferencia de los casos tradicionales, los ingredientes autoritarios no derivan de una aplicación distorsionada de norma constitucional, sino de que la norma fue elaborada conforme a un propósito que alentó la concentración del poder.

Además, desde un punto de vista de la democracia mayoritaria, no parece que se pueda objetar la legitimidad de los titulares de los órganos del poder; el problema está en otra parte, y esto es lo que aparece con claridad cuando se estudia el ensayo del profesor Brewer. Aunque la apariencia resulta democrática, el diseño constitucional fue concebido para favorecer la capacidad decisoria de quien ocupe la presidencia, y en esto consiste el déficit en cuanto a la gobernabilidad democrática. El

ejercicio del poder es legítimo, eficaz y sustancialmente estable, pero faltan otros elementos, que también deben ser considerados para considerar que hay una situación susceptible de ser entendida como gobernabilidad democrática. Por eso, en el concepto de gobernabilidad que presento en párrafos anteriores, he incorporado el principio de razonabilidad y la garantía para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, culturales y sociales en un ámbito de libertades.

En su capítulo, Lorenzo Córdova Vianello aborda un tema crucial: la relación entre gobernabilidad y democracia. Quizá una de las polisemias más intrincadas en la teoría constitucional y política sea el concepto de democracia; por eso el autor opta, a manera de instrumentos de trabajo, por los conceptos básicos de Norberto Bobbio y de Hans Kelsen. Del primero rescata la idea de que la democracia exige un máximo de consenso y un mínimo de violencia, y del segundo el principio conforme al cual los destinatarios de las normas deben participar en su proceso de creación.

Enseguida, Lorenzo Córdova desarrolla el otro concepto: gobernabilidad. En este punto parte del primer tratamiento sistemático del tema, que fue ofrecido por Crozier, Huntington y Watanuki. Luego de identificar los rasgos distintivos de la gobernabilidad, conforme a esos autores, Córdova concluye que se trata de una aproximación de contenido económico, que excluye consideraciones de orden político y social, por lo que adopta un criterio más amplio para determinar el contenido de la gobernabilidad. Llega así a la conclusión de que la gobernabilidad depende de que las condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales, internas y externas, favorezcan que las “decisiones colectivas puedan ser asumidas y aplicadas sin complicaciones ni contratiempos”. Es sugerente la inclusión de los condicionantes externos, porque ciertamente el ambiente internacional puede generar ondas de ingobernabilidad de magnitud variable. Un buen ejemplo es el de los flujos financieros internacionales, cuyo impacto en el ámbito interno puede afectar, si bien en diferentes grados, a todos los países.

Una vez establecidos los referentes terminológicos, Lorenzo Córdova construye su argumentación para determinar de qué manera se relacionan la democracia y la gobernabilidad. La manera de objetivar esa relación consiste en disponer de sendos índices para medir la densidad y la inten-

XXVII CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

sidad de la democracia y de la gobernabilidad. Si se entiende esta última como la capacidad de tomar e implantar las decisiones, parecería que el sistema más gobernable es el menos democrático; si por otra parte se entiende a la democracia conforme a las fórmulas bobbiana y kelseniana aludidas más arriba, se encontrará que un sistema es tanto más democrático cuanto menos opresivo sea, por lo que aparentemente la gobernabilidad y la democracia apuntarían en direcciones encontradas.

El trabajo del profesor Córdova demuestra, empero, que sí hay complementariedad entre ambos conceptos. La democracia, apunta, permite alcanzar decisiones con el mayor consenso posible; y aunque haya sacrificio en cuanto al tiempo para llegar a esa meta, hay ventajas ulteriores en cuanto a la duración y la aceptación voluntaria de las decisiones.

Hay un apunte adicional en el trabajo de Lorenzo Córdova. Al abordar el tema de las transiciones democráticas deja claro que éstas sólo tienen dos expresiones: resultan de la caduquez o de la ruptura del modelo autoritario que las precede. El problema que aquí asoma es que los sistemas duros pueden transitar hacia la democracia, pero ¿qué ocurre cuando los sistemas caen en la anomia? La respuesta es dura pero inevitable: los riesgos de que una democracia deje de ser gobernable consisten en que se alienan el discurso y las acciones restauradoras del autoritarismo.

A ese respecto me interesa subrayar que el problema y las consecuencias de la anomia han sido vistos de largo tiempo atrás. Si bien el desarrollo sistemático del concepto se debe a Émile Durkheim, ya en el siglo XVII William Lambarde lo había anticipado con claridad. Cuando se preguntaba si el monarca y su consejo podían procesar toda clase de reclamaciones, señalaba que nadie debía actuar o dejar de hacerlo en perjuicio de sus normas de competencia, porque de otra manera “generaría una anomia que implicaría desorden, dudas e incertidumbre”.¹⁶

Para el profesor Rubén Correa Freitas la idea de gobernabilidad guarda relación con el ejercicio equilibrado del gobierno, que hace posible que cuente con la mayoría necesaria para llevar a cabo su cometido. Además, y esto es algo de gran trascendencia, asocia a la oposición con

¹⁶ William Lambarde, *Archeion or a Discourse upon the High Courts of Justice in England*, Londres, Henry Seile, 1635, p. 67 (Charles McIlwain y Paul Ward lo reeditaron en 1957, Cambridge, Harvard University Press).

la gobernabilidad, pues le incumbe nada menos que el control del gobierno, sin que esto implique una actitud obstructiva.

Una vez que identifica las bases de la gobernabilidad, el profesor Correa Freitas traza las líneas generales del sistema semipresidencial uruguayo, al que también califica como un sistema presidencial atenuado. El análisis considera asimismo la democratización de los partidos políticos, que están obligados a realizar elecciones internas para la selección de candidatos presidenciales. De esta suerte el origen del presidente implica un amplio proceso de legitimación.

Además, aunque el sistema uruguayo contempla una segunda vuelta en el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en una primera jornada electoral, se sortea el riesgo de la presidencia plebiscitaria en la medida en que el presidente debe contar con apoyo amplio en el parlamento, para que los ministros puedan ser investidos. Si se quebranta la coalición, o si el parlamento estima que existen elementos para censurar a los ministros, el presidente puede optar entre acatar la moción o disolver las cámaras. Así, pese a que la segunda vuelta confiere al presidente un mandato mayoritario, no lo exime de cumplir con la obligación de negociar para conformar la mayoría parlamentaria que dé viabilidad a su gobierno.

En su trabajo, Alberto Dalla Vía pone el énfasis de la gobernabilidad en lo que denomina el imperio de la ley y su efectividad. La primera distinción que hace, en este punto, es que “imperio de la ley” y “Estado de derecho” no son sinónimos. A partir de este criterio, el autor desarrolla seis diferentes enfoques sobre seguridad jurídica: el sociológico, conforme al cual la seguridad jurídica se relaciona con el grado de acatamiento por parte de la sociedad; el de filosofía política, concernido con el concepto de obligación política; el de filosofía del derecho, para identificar su naturaleza jurídica; el de derecho constitucional, mediante el que seguridad jurídica y seguridad individual se identifican; el jurisprudencial, que permite establecer las consecuencias de su aplicación práctica, y el criterio teleológico, en el que se aprecian las relaciones entre seguridad jurídica y justicia.

Esa sistematización del profesor Dalla Vía, relacionada a continuación con el análisis del procedimiento legislativo, encuadrado en el constitucionalismo, le da la plataforma conceptual para examinar las implicacio-

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

XXIX

nes de la reforma constitucional argentina de 1994 en cuanto a la elaboración de las normas. Esto supone revisar el procedimiento legislativo, incluyendo las condiciones en que se ejercen la iniciativa presidencial y la popular, los efectos del veto, la delegación legislativa, el referéndum y el plebiscito.

La relación entre la actividad legiferante y la gobernabilidad representa un enfoque sugerente, en tanto que asocia a los tres órganos del poder (en la medida en que las normas pueden ser, además, objeto de controversia ante los tribunales), y a los gobernados mismos, en tanto que son actores cuando ejercen el derecho de iniciativa o participan en ejercicios referendarios. En estos casos la responsabilidad de la gobernabilidad democrática recae en el conjunto de los órganos del Estado y en la sociedad.

En cuanto a los problemas de la gobernabilidad en Perú, el profesor Francisco José Eguiguren Praeli comienza subrayando el carácter esencialmente formal de las instituciones democráticas en su país. A los efectos de precisar el alcance de esa afirmación inicial, el autor desarrolla con amplitud los que identifica como requisitos y obstáculos para la vigencia del Estado de derecho y la gobernabilidad, que incluye el significado actual del Estado de derecho; el valor normativo de la Constitución; la separación y el equilibrio de los órganos del poder, con un análisis particular de las relaciones entre el gobierno y el parlamento y de la independencia del Poder Judicial; la vigencia y el respeto por los derechos humanos; la falta de equidad económica y social; la crisis de los partidos políticos, y el papel de las fuerzas armadas.

Entre los elementos conceptuales que el autor utiliza, tiene importancia especial el de Estado de derecho, al que identifica como un régimen político democrático, concernido con la vigencia de los derechos fundamentales, y la primacía de la persona y de valores como la solidaridad y la justicia social. A partir de este concepto central, puede llegar a conclusiones como la de que los gobiernos que carecen de mayoría parlamentaria, lejos de inconformarse deberían admitir que esa es una decisión de los ciudadanos para obligar a los gobernantes a construir acuerdos políticos para la gobernabilidad. De esta forma, además, se podrán corregir las condiciones de iniquidad que afectan a la sociedad, que se traducen en pobreza y exclusión.

XXX

DIEGO VALADÉS

En la segunda parte de su ensayo, el profesor Eguiguren aborda el tema del sistema presidencial en Perú y sus efectos en cuanto a la gobernabilidad. Aquí traza un panorama de la evolución del sistema presidencial, que en su origen fue inspirado por el modelo americano pero paulatinamente fue adquiriendo otros perfiles, en especial por basarse en un sistema de elección directa. Las tensiones entre la presidencia y el congreso, y la solución adoptada desde el siglo XIX, con la introducción del Consejo de Ministros y de un sistema de responsabilidades políticas de los integrantes del gabinete, han tenido una repercusión ostensible en la gobernabilidad de Perú.

El profesor Eguiguren valora el peso que han tenido los diferentes factores de la vida institucional peruana que han afectado un arreglo institucional que procuraba generar condiciones de equilibrio entre los órganos del poder. Entre otros, advierte los riegos para la gobernabilidad cuando en un sistema presidencial también se adoptan instituciones propias del sistema parlamentario y además hay una mayoría opositora en el Congreso.

Para facilitar el análisis de los cambios experimentados, el profesor peruano contrasta la organización del poder conforme a las Constituciones de 1933, de 1979 y de 1993. Se pueden valorar, así, las medidas adoptadas en torno a reducir o ampliar, según las tendencias prevalecientes, las atribuciones presidenciales, regulando en cada caso, en sentido inverso, las concernientes al Congreso. Algunas de las instituciones han sido claramente disfuncionales, como es el caso de la censura a los ministros, que no ha permitido influir en la modificación de las políticas gubernamentales. Además, la debilidad estructural del Consejo de Ministros y de su presidente, tampoco ha permitido que fructifique esa sugerente idea, adoptada por el constitucionalismo peruano desde el siglo XIX. El profesor Eguiguren toma el conjunto de observaciones para culminar su ensayo con una serie de planteamientos que pueden hacer gobernable la democracia en Perú, particularmente mediante la adopción de instrumentos de control político para la limitación del poder presidencial, y el fortalecimiento del sistema representativo.

La lección peruana debe hacernos recapacitar acerca de la importancia de construir sistemas de equilibrios institucionales bien diseñados. Al incorporar al sistema presidencial algunas instituciones de naturaleza parlamentaria, se debe tener presente que el objetivo es generar condiciones de gobernabilidad mediante los incentivos para las conductas cooperati-

XXXI CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

vas entre los agentes políticos. Cuando, por el contrario, lo que se produce es un espacio para premiar la fragmentación y la rivalidad políticas, la inclusión de instituciones parlamentarias produce efectos nocivos que limitan, o incluso reducen, las posibilidades de gobernabilidad democrática. Esto, además de los efectos negativos inmediatos, fortalece la idea de que en América Latina sólo son eficaces los gobiernos autoritarios.

El profesor Domingo García Belaunde plantea su estudio sobre el caso peruano a partir de que la legitimidad y la eficiencia constituyen el binomio característico de la gobernabilidad. Advierte, por ejemplo, que el centralismo político afecta la percepción de legitimidad y reduce los resultados positivos deseados, por lo que opina que no ayuda a la gobernabilidad. Por esto mismo, considera que un sistema no es intrínsecamente bueno o malo; lo que existe son modelos que funcionan bien y modelos que funcionan mal. La aptitud para alcanzar los resultados esperados es lo que importa, y en esta medida hay que precaverse con relación a los ajustes bruscos de los sistemas. Se decanta, por ende, por cambios incrementales, que permitan mejorar el rendimiento de cada sistema.

Convencido de que es posible encontrar correctivos, a partir de que se reconozca el valor normativo de la Constitución, el profesor García Belaunde identifica los principales problemas de la gobernabilidad en Perú, entre los que sobresalen el burocratismo, las fallas en la captación y asignación de recursos públicos, y las deficiencias de los sistemas de control jurisdiccional y político. Para que sirva como orientación del lector interesado en la materia, al final ofrece una bibliografía general.

Por su parte, el profesor Héctor Gros Espiell advierte que la inclusión de los estudios sobre gobernabilidad en el ámbito del derecho todavía son escasos. Tiene razón el profesor uruguayo, y ésta es, entre otras, una de las razones de este volumen. Precisamente se trata de indagar, mediante un análisis comparativo, cual es la relación entre la gobernabilidad y el constitucionalismo en América Latina. Como se podrá apreciar en esta obra, el concepto de gobernabilidad todavía está en formación; por eso el profesor Gros Espiell añade un elemento novedoso: señala que la gobernabilidad involucra al ciudadano, por su deber de contribuir a que el sistema constitucional funcione de manera normal.

El contenido jurídico de la gobernabilidad también aparece cuando el autor establece que los órganos constitucionales deben actuar de una manera normal (sujetándose a los ordenamientos vigentes), estable y pacífica. Esto, por supuesto, no excluye la acción del ciudadano, ni de los sectores económicos y sociales. Valiéndose de la explicación del caso uruguayo, el autor muestra hasta qué punto la gobernabilidad democrática es uno de los objetivos de un sistema constitucional.

El profesor Bolívar Lamounier examina las condiciones de gobernabilidad en Brasil a partir de la transición del régimen militar al sistema democrático, para enseguida ocuparse con mayor detalle del profundo cambio operado en el periodo del presidente Fernando Henrique Cardoso y concluir con el análisis de la presidencia de Luiz Inácio “Lula” da Silva.

Con el ascenso de Cardoso a la presidencia (1994-2002) se superó la parálisis institucional que afectaba a Brasil por dos motivos: uno, político (el debilitamiento de las instituciones) y otro, económico (la hiperinflación). En este punto el profesor Lamounier formula una observación que me interesa subrayar: la definición de la agenda y la formación de un nuevo grupo dirigente fueron factores cruciales para salir del estancamiento, pero, y esto es lo relevante, ambas acciones se impulsaron recíprocamente. Para tomar decisiones se hizo indispensable una nueva élite, y para que ésta tuviera éxito resultó imprescindible renovar las estrategias y los programas.

También es relevante la relación que el profesor Lamounier establece entre los procesos políticos y económicos. La magnitud de la crisis financiera sólo pudo ser superada mediante una profunda reforma de la política. Fue esto lo que llevó, incluso, a plantear la posible transformación del sistema de gobierno, presentándose como opciones los sistemas presidencial y parlamentario. La estructura presidencial del poder acrecentaba los problemas que ya afligían a la economía brasileña. Por su naturaleza los sistemas presidenciales endurecen la separación de poderes y, con ello, dificultan la cooperación entre los órganos del poder. Además, la fragmentación de los partidos, al que Lamounier llama un “problema crónico”, contribuía también a entorpecer esa relación.

El profesor brasileño encuentra que las primeras claves para ofrecer condiciones de gobernabilidad aparecieron cuando el presidente Itamar Franco, que ascendió al poder al ser removido Fernando Collor de Melo,

XXXIII CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

optó por modificar, en la práctica, el sistema presidencial. Franco designó como ministro de finanzas a F. H. Cardoso y, “en la práctica”, lo convirtió en un primer ministro. Fue así como se construyó una interlocución constructiva con el Congreso, lo que a su vez permitió estabilizar las instituciones.

El triunfo electoral de Luiz Inácio “Lula” da Silva, en 2002, parecía que podría alterar la obra estabilizadora de Cardoso. Empero, Bolívar Lamounier advierte que, lejos de aplicar las tesis del Partido de los Trabajadores que lo había llevado a la presidencia, y su misma tradición doctrinaria, Lula asumió las posiciones impulsadas por Cardoso y con ello mantuvo la estabilidad económica y política de su país.

Al margen del análisis relacionado con el proceso político, en el estudio del profesor Lamounier sobresalen dos tesis. Una en el sentido de que la renovación de las instituciones implica superar la tendencia a la fragmentación de los partidos. Hasta ahora ha sido posible soslayar esa pulverización gracias a la sensibilidad de los electores, que se han inclinado por concentrar su voto en dos partidos. Otra, que es necesario evitar la polaridad a la que son propensos los sistemas presidenciales tradicionales, en cuanto a las relaciones entre el gobierno y el congreso. En este sentido es de gran utilidad advertir cuan importante resultaron las medidas para atenuar la rigidez del presidencialismo que, en el curso de la recuperación institucional, adoptó Fernando Henrique Cardoso.

El ex presidente Miguel de la Madrid, más que una reflexión sobre la gobernabilidad, hace una propuesta sobre un problema que se presenta en México y que entraña un riesgo potencial de ingobernabilidad: la ausencia de una disposición constitucional que permita resolver con prontitud el problema de la falta definitiva de un presidente. Para superar ese problema, el autor sugiere instituir la vicepresidencia. Este es un tema polémico, al que por otra parte la literatura jurídica y política mexicana no ha prestado la atención debida.¹⁷ Se trata propiamente de un testimonio del profesor De la Madrid, para denotar las implicaciones que en materia de gobernabilidad puede tener el tema abordado.

¹⁷ Véase Valadés, Diego, “La substitución presidencial en México y en derecho comparado”, en Miguel Carbonell (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005, pp. 861 y ss.

De una manera muy concisa, el profesor Humberto Njaim indica que gobernabilidad es el conjunto de condiciones conforme a las cuales puede realizarse un buen gobierno. Aunque el concepto parece sencillo, en realidad presenta una gran complejidad, porque esas condiciones favorables suponen la coincidencia de un sistema normativo, con una multiplicidad de circunstancias y un elenco de instituciones y de personas, que hagan posible ese buen gobierno. Así lo revela el profesor Njaim a lo largo de su ensayo, en el que primero aborda los que denomina factores de ingobernabilidad, luego contrasta el proceso revolucionario con el de gobernabilidad, y finalmente examina la figura del doble Estado y la relación entre militarismo y gobernabilidad.

En Venezuela se presenta una llamativa paradoja, conforme a la cual la estabilidad no sirve a la gobernabilidad; como el autor demuestra, el gobierno tiene que movilizar a las masas y mantener un estado social de alerta permanente. La estabilidad cede su espacio a la agitación, para permitir que el gobierno permanezca y cumpla con un programa de trabajo.

La contradicción es aparente, porque si bien la doctrina es unánime en considerar que la estabilidad es un elemento de la gobernabilidad democrática, lo que a la postre demuestra el autor es que en Venezuela no se registra un caso de gobernabilidad democrática. Lo que existe es, como en muchos otros casos clásicos de autoritarismo, una forma atrófica de ejercicio del poder basado en una Constitución que facilita las mayores potestades posibles a la presidencia.

La experiencia colombiana es presentada por el profesor Julio César Ortiz Gutiérrez, para quien la gobernabilidad supone una sociedad civil fuerte, cuya participación genere condiciones de estabilidad y eficacia de las políticas del gobierno. En Colombia, nos dice el autor, los obstáculos para alcanzar ese objetivo han sido la violencia y la corrupción. Sobre estos puntos ofrece diversos ejemplos que apoyan su afirmación, relacionados con la gestión gubernamental, congresual y judicial, así como los efectos disruptivos de la guerrilla y del narcotráfico.

En ese contexto, el profesor Ortiz examina los importantes cambios operados a partir de la Constitución de 1991, que implican una reforma sustancial con relación a la norma suprema de 1886. Uno de los aspectos sobresalientes de la nueva carta consiste en la dimensión que le otorga a

XXXV CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

los derechos fundamentales, incluida la posibilidad de su defensa ante particulares. Estos derechos representan, además, un papel medular en la legitimación del poder político.

Los más importantes factores que caracterizan la transformación del Estado colombiano, según apunta el profesor Ortiz, son la definición del Estado social, democrático y constitucional de derecho, el modelo mixto de economía social de mercado, y el concepto de Estado democrático avanzado, cuyas notas distintivas son la participación, la deliberación y la promoción de espacios para la gobernabilidad. En este capítulo se incluye la incorporación constitucional del estatuto de los partidos políticos y de los derechos de los partidos y movimientos de oposición.

Finalmente, el autor examina la importancia de los controles políticos, cuyo funcionamiento permite compatibilizar la naturaleza presidencial del sistema, que dispone de instrumentos administrativos, a los que califica de “fuertes”, que permiten hacer frente a las demandas sociales de eficacia e inmediatez, con mecanismos dinámicos y autónomos de control, que permiten supervisar el desempeño de la administración.

La amplia experiencia académica y política del ex presidente Valentín Paniagua Corazao, hace que su ensayo tenga diversas lecturas. Por una parte, el análisis jurídico y político; por otra, la serie de orientaciones prácticas, que lo llevan a diseñar un modelo de reformas constitucionales para racionalizar el ejercicio del poder en Perú. Es útil, por ejemplo, su concepto de sistema presidencial que, cuando funciona dentro de los cauces de la regularidad institucional, puede ser considerado como parte de una estructura constitucional democrática; cuando se aparta, da lugar a alguna de las múltiples expresiones de las autocracias. Por eso, a continuación, presenta una síntesis de las críticas al sistema presidencial peruano, que por lo general han ido acompañadas de propuestas para substituirlo por el modelo parlamentario.

El presidencialismo peruano es objeto de una revisión cuidadosa. El planteamiento inicial alude a la conveniencia de la reforma del gobierno, que incluye la necesidad de racionalizar el sistema presidencial; institucionalizar la presidencia de la República mediante una adecuada distribución de competencias entre el presidente y el Consejo de Ministros; eliminar lo que el autor denomina absolutismo presidencial; favorecer la

formación de consensos; reformar el sistema electoral, y perfeccionar los instrumentos de control.

Cada uno de esos rubros es objeto de un cuidadoso desarrollo por parte del profesor peruano, basado en el precedente de que la Constitución de 1979 intentó racionalizar el ejercicio del poder, pero equivocó los términos al introducir la segunda vuelta electoral y la posibilidad de disolución del Congreso. En contrapartida, la Constitución de 1993 acentuó la concentración del poder en manos del presidente. Como ninguna de esas cartas supremas ha permitido estabilizar al sistema peruano, el autor sustenta la tesis de que es necesaria una nueva reforma del sistema presidencial.

Una de las propuestas contempla la reducción del ejercicio discrecional del poder presidencial y la sujeción del presidente al acuerdo del Consejo de Ministros, en algunos aspectos de las funciones de gobierno. Por otra parte, aporta sólidos argumentos en contra de la disolución del Congreso por parte del presidente. Finalmente llama la atención acerca de un fenómeno muy extendido en el hemisferio: querer construir democracias representativas sin partidos políticos. Esta reflexión del autor debe ser especialmente atendida, porque la erosión de los partidos franquea la entrada a las autocracias. Debe recordarse que la proscripción de los partidos acompañó la dictadura de Francisco Franco, en España. Como quedó demostrado históricamente, la llamada “democracia sin partidos” preconizada por el franquismo sólo fue lo que podía ser: una falacia.

Al establecer la relación entre gobernabilidad democrática y los que considera como temas olvidados de la reforma del Estado en México, Gilberto Rincón Gallardo subraya que la democracia no es el resultado de la alternancia, y que más bien la alternancia es el resultado de la democracia. Empero, advierte que la democracia presenta un doble déficit: en lo social está por construirse, pues subsisten numerosos problemas de desigualdad, discriminación y carencia de oportunidades; en lo institucional, se trata de una “democracia de bajo rendimiento”. La pobreza, agrega certeramente, es el mayor problema del país.

Con fundamento en lo anterior construye una sólida argumentación para establecer la relación entre las políticas sociales, y las reformas institucionales. Esas políticas deben orientarse a superar el esquema convencional de programas de compensación, y transformarse en decisiones

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

XXXVII

que permitan distribuir la renta nacional. Este objetivo resulta fundamental para la gobernabilidad. Las reformas institucionales que postula el autor cubren un amplio elenco, que va desde la adopción de instrumentos de medición de la eficiencia judicial hasta la garantía de la democracia de partidos. El objetivo de esta reforma es asegurar que el Estado mexicano ofrezca continuidad en cuanto a las políticas sociales, como base de la estabilidad nacional.

Pedro Salazar Ugarte plantea su ensayo valiéndose de un sutil contrapunto entre gobernabilidad e ingobernabilidad, para lo cual se sirve de un ingenioso recurso literario que, sin recargar el texto, le permite argumentar con gran flexibilidad. El sugerente título adoptado, “desde la gobernabilidad ideal hasta la (in)gobernabilidad posible”, prefigura la naturaleza de su ensayo. Se trata de un cuidadoso trabajo, diseñado con rigor cartesiano sobre un par de coordenadas: una en la que se recorre el espectro que va de lo ideal a lo posible, y otra que se extiende de la gobernabilidad a la ingobernabilidad.

Para el profesor Salazar el concepto de gobernabilidad supone una relación dual: gobernado / gobernante. Sobre esta base propone un concepto de gobernabilidad vinculado con la capacidad de los que gobiernan y la disposición de los gobernados; los primeros deben saber hacer y los segundos deben estar dispuestos a ser gobernados. Este enunciado es sencillo sólo en su apariencia, porque, como el autor nos muestra, entre más se profundiza en su significado, mejor se advierte la complejidad de esa relación.

La disposición del ciudadano está vinculada con tres factores: la coerción, la percepción de legitimidad y la estabilidad que, a su vez, resulta de la eficacia gubernamental. Hay aquí, empero, lo que el autor reconoce como nociones controvertidas: eficacia, legitimidad y estabilidad. Esta última se relaciona con la perduración en el tiempo; la eficacia con los resultados alcanzados, y la legitimidad con el consenso que sustenta la acción de los gobernantes. En este punto Pedro Salazar formula una distinción medular entre sistema político y Estado, porque si bien la legitimidad puede involucrarlos a ambos, el concepto general de gobernabilidad es particularmente relevante para el sistema. Por otra parte, como se establece a lo largo del ensayo, existe una relación dinámica entre los factores que contribuyen (o que afectan) a la gobernabilidad, de suerte

que no es posible medir el peso que cada uno tiene, con relación a los demás, ni prever una suerte de combinaciones óptimas.

La preocupación central del autor se centra en el problema de la democracia. La pregunta es “¿cómo lograr que las democracias sean gobernables?” Cuando se privilegia la capacidad de gobernar, se pueden lesionar los mecanismos de representación y de control de un sistema democrático; por el contrario, cuando las demandas sociales producen una sobrecarga que las instituciones no pueden procesar razonablemente, se pone en riesgo la gobernabilidad. Estos problemas, claramente advertidos por el autor, sólo admiten soluciones basadas en el equilibrio. Esto podría resultar más o menos abstracto, si el autor no ofreciera las claves para identificar ese equilibrio, basado en la simetría de las instituciones de gobierno y en la garantía de los derechos.

Por su parte Adrián Ventura ofrece un análisis que vincula los problemas de la gobernabilidad con la legitimidad y la opinión pública. Su ensayo resulta esclarecedor de una relación frecuentemente intuida pero no adecuadamente sistematizada. A partir de las preguntas iniciales, acerca de dónde reside el poder y como se le conserva, el autor desgrana una serie de argumentos y propuestas que resultan muy orientadoras, sea que se les considere desde la perspectiva teórica, sea que se les asuma desde una posición práctica.

A partir de la constatación de que nos encontramos en la era del poder difuso, donde el poder adjudicado a los órganos constitucionales está “fuertemente condicionado” por los sectores económicos y por los medios, el autor sustenta que deben encontrarse los mecanismos que permitan sobrevivir al poder político, incluso bajo la intensa presión de la opinión pública, y que las garantías para que ésta disponga de los más amplios márgenes de libertad no se vean afectadas por esa necesidad de supervivencia. Para el profesor Ventura la ecuación del poder contemporáneo se compone de dos factores: legitimidad y opinión pública, lo que explica el fenómeno, al que califica de inquietante, conforme al cual el poder político se deteriora con rapidez creciente. La exposición del poder al desgaste mediático, es altamente erosiva. Lo paradójico es que el poder, como el propio autor reconoce, fue siempre un “espectáculo”. A lo dicho por el profesor argentino habría que agregar que la válvula que regulaba la intensidad de ese espectáculo ha estado, tradicionalmente, en

XXXIX CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

manos de los detentadores del poder. En buena medida esto explica que el poder político haya tardado tanto tiempo antes de ceder el espacio reclamado para las libertades de expresión y de información.

La complejidad de la sociedad contemporánea hace que estemos ante un nuevo tipo de democracia, como señala el profesor Ventura. La sobre población, la fragmentación de las culturas, la multiplicación de las agencias oficiales, nacionales e internacionales, la fuerza de las corporaciones económicas, de los organismos no gubernamentales, de los partidos políticos y de los medios de comunicación, constituyen un entramado al que estimo que pueden agregarse las iglesias, de las instituciones académicas y los intelectuales, la presencia menos agresiva pero no por ello prescindible de las fuerzas armadas, de los intereses que recorren transversalmente la sociedad, como es el caso del ecologismo, y de los gremios. Todos, juntos, representan un contrapeso formidable para la hegemonía del poder político, que tiene efectos en cuanto a la gobernabilidad.

El profesor Ventura hace un amplio recuento de los factores que contribuyen a consolidar o deteriorar la legitimidad, con motivo de lo cual identifica cinco grandes rubros, que pueden ser considerados como factores de legitimación: el derecho de las minorías, el control sobre las autoridades supraestatales, el respeto por la normativa nacional e internacional, el respeto por las estructuras legales, sociales y económicas, y la garantía de las libertades públicas. En esta medida, nos dice el autor, la democracia no es sólo un procedimiento de gobierno, “sino un sistema de derechos”. De aquí pasa, como consecuencia necesaria, a examinar la relación entre legitimidad y eficacia del poder político.

El siguiente gran apartado que analiza el profesor argentino es el concerniente a la opinión pública, e inicia preguntándose que tanto influye en la legitimidad. La respuesta comienza a esbozarse a partir de la afirmación, certera, de que la publicidad de los actos del poder es una condición para el debate libre y para el control de los gobernados sobre los gobernantes. En esta medida la opinión pública se caracteriza como fruto del debate racional, mesurable a través de las encuestas y, también, como destinataria de la influencia del poder político y de los medios de comunicación. Jurídicamente, agrega, lo relevante es contar con la garantía de libre circulación de la información.

El cuidadoso examen de los problemas identificados, lleva al profesor Ventura a la formulación de diversas propuestas. Advierte que en ocasiones las desviaciones del ejercicio del poder respecto de lo previsto cons-

titucionalmente, pueden gozar de un cierto grado de aceptación colectiva; también lo contrario es posible, de suerte que la sociedad repreube un ejercicio ortodoxo del poder. La respuesta, sugiere el autor, consiste en fortalecer “los términos de la ecuación legitimidad-opinión pública”. Para este objeto, y como medidas específicas, sustenta la necesidad de profundizar los mecanismos de la legitimidad, en particular los conducentes a un mejor control sobre el poder; de reformular el funcionamiento de los congresos; de que los titulares de los organismos internacionales rindan cuentas; de limitar la concentración de la propiedad de medios; de mejorar la educación cívica; y de construir nuevas instancias deliberativas que estimulen las pautas de cohesión social, incluyendo medidas tales como subvencionar cierto tipo de programas a través de los medios electrónicos de comunicación, proveer al ciudadano de medios para hacer llegar sus opiniones a las autoridades, garantizar el acceso a la información de los actos de gobierno, y estimular a los organismos no gubernamentales.

En esta obra se ofrece un panorama general de los problemas de la gobernabilidad y el constitucionalismo en América Latina. Es un primer esfuerzo que será menester ampliar con la incorporación de otros estudios sobre la región.

Una vez superada la etapa del militarismo y del autoritarismo que afectó al hemisferio de manera endémica, las nuevas democracias enfrentan el desafío de consolidarse. De no conseguirlo, corren el riesgo de una regresión autoritaria. Los casos que aquí se presentan muestran que las recaídas ya se han producido, aunque subsiste un ambiente colectivo que favorece las soluciones democráticas.

A diferencia de las experiencias históricas latinoamericanas, ahora se tiende a la utilización de instrumentos constitucionales para restaurar formas autoritarias del poder, pero con la apariencia de avances democráticos. Es por eso que se deben construir modelos de análisis que permitan corroborar que el aspecto constitucional corresponda a la realidad institucional.

La consolidación del Estado constitucional supone cambios culturales profundos, para los cuales es necesario disponer de tiempo. Sin embargo, los apremios a los que están expuestos los Estados latinoamericanos, por el sistemático diferimiento de las expectativas de mejora social y por la

XLI
CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD

concentración de la riqueza, proyectan una fuerte presión sobre las instituciones. De los partidos se exigen posiciones más combativas y de los congresos y de los gobiernos se esperan acciones más decididas. Los procesos electorales han estado acompañados de la siembra de numerosos compromisos de corto plazo que resultan difíciles, cuando no imposibles, de cumplir. Además, en términos generales los cambios constitucionales no han estado adecuadamente diseñados, por lo que se ha generado una situación institucional deficitaria de la que se tiende a responsabilizar a los partidos y a los congresos. Esta es, por lo menos, la salida habitual de los gobiernos, para trasladar a otras instancias la responsabilidad de sus desaciertos.

En ocasiones, impelidos por el apremio, o llevados por la convicción de que la adopción indiscriminada de instituciones constitucionales representa una respuesta adecuada para dejar atrás los sistemas autoritarios, se incorporan a la Constitución instituciones que se neutralizan o se excluyen recíprocamente. Los errores derivados de un insuficiente análisis de las interacciones institucionales conducen a nuevas formas de frustración colectiva que, a su vez, propician la reaparición de argumentos adversos al Estado constitucional. Es por esto que se pueden afirmar que, en la teoría constitucional contemporánea debe darse especial relevancia a la relación entre gobernabilidad y constitucionalismo.