# CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNABILIDAD Y CONSTITUCIONALISMO

## CONSIDERATIONS ABOUT GOVERNABILITY AND CONSTITUTIONALISM

DIEGO VALADÉS*

*Recebido para publicação em maio de 2005*

**Resumo:** Os problemas da governabilidade foram estudados tradicionalmente pelas ciências econômicas e políticas. Neste artigo o autor apresenta o relacionamento entre a governabilidade e o constitucionalismo, propondo um conceito normativo de governabilidade. Os elementos que integram esse conceito são relacionados com a justicialidade, racionalidade e eficácia das decisões políticas e com a legitimidade das regras. O objetivo das decisões é garantir o exercício amplo do direito, em um campo de liberdade e de estabilidade.
**Palavras-chave**: Governabilidade. Constitucionalismo. Legitimidade. Democracia. Autoritarismo.

**Abstract:** The governability problems have been traditionally studied by the economical and political sciences. In this paper the author presents the relationship between governability and constitutionalism and he proposes a governability normative concept. The elements that integrate this concept are related with the lawfulness, reasonability and effectiveness of political decisions and with the legitimacy of the rulers. The object of those decisions is to guarantee the widest exercise of their rights, in a field of freedom and stability.
**Key words:** Governability. Constitutionalism. Legitimacy. Democracy. Authoritarianism.

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 *gobernabilidad* 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 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 anglosa-

* Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).

jón 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 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 preconstitucional, 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 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. Cuado 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 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 poder en su conjunto eran adoptadas por una persona 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 Mirkine-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 que, si n o 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]

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, etc.) y de servicios (transporte, seguridad, etc.). 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 moder-

nos, 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 autogenerativa de la norma; su fluidez y su flexibilidad son una expresión de las incesantes adaptaciones culturales a las que está sujeto. La autopoiésis es una característica del Estado constitucional, altamente sensible a las expresiones sociales a través de los mecanismos institucionales (sistema electoral) e informales (medios, encuestas, etc.) 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. Putnam[10] 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 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 Kobler[12] 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 caso específico de América Latina. Entre ellos deben considerarse los siguientes: la calidad del sistema representativo (reelección, rotación de elites); el impacto normativo (en el desarrollo, en la equidad, en la igualdad), la situación de grupos minoritarios (por razones de raza, religión, preferencia sexual, etc.), 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.

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 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.

## NOTAS

[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: N. 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 quœsitum." 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 edición del *Diccionario* (2001).

[2]El primer estudio sistemático sobre la materia fue el elaborado por Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy*, N. York, New York University Press, 1975. Se trata de un reporte sobre la gobernabi-

lidad de las democracias, presentado a la Comisión Trilateral, con un claro enfoque comparativo en materia económica y política. Años más tarde, la *Comission on Global Governance* elaboró otro reporte (*Our global neighbourhood*, N. 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.

[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*", en *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]Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 314 y ss.

[7]Mirkine-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.

[8]Véase Leonardo Morlino, *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, preligitimidad y cuasilegitimidad. Véase *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, 1988, esp. pp. 134 y ss., y 212 y ss.

[10]*Making democracy work*, N. Jersey, Princeton University Press, 1993, pp. 65 y ss.

[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.

[13]Véase H. Concha, H. Fix-Fierro, J. Flores y D. Valadés, *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).