

## **Gobernabilidad y capacidad de gobierno como temas de la agenda constitucional**

**Santiago J. Guevara García**  
**Prof. de la Escuela de Economía de la U.C.**

**2do. Coloquio "La constituyente y el Nuevo Modelo Político del Estado Venezolano " Valencia, 15 de enero de 1999. Colegio de Abogados del Estado Carabobo.**

### **Presentación**

Se nos pidió referirnos al asunto de la gobernabilidad como tema de la agenda de la propuesta Asamblea Constituyente. Desde ya nos sentimos obligados a realizar una precisión conceptual: no basta la preocupación por la gobernabilidad; lo que en verdad se plantea a la sociedad venezolana de hoy -y, dicho sea, de manera permanente a muchas otras- es la exigencia de una gobernabilidad democrática, lo cual nos remite a otro ámbito conceptual, relativo al tema de la legitimidad del diseño y de la organización de gobierno propuestos.

Aún más, en la discusión actual sobre la viabilidad gubernamental, se enfatiza -en algunos casos con clara ignorancia- sobre la gobernabilidad del sistema, cuando la observación de la realidad nos remite permanentemente tanto a la ingobernabilidad como al problema de la incapacidad para gobernar, que no es otra cosa que el conjunto de fallas de planificación, organización, dirección, despliegue y control del ejercicio de gobierno. De igual forma, es observable un manejo absoluto del terna constituyente, sin consideración alguna de los requisitos, condiciones y características que deben ser reunidos tanto por el proceso como por el producto constitucional. Por todo lo anterior, y en razón de otras exigencias conceptuales, nos sentimos obligados a comenzar nuestra ponencia con un trabajo mínimo de precisión de términos, que permita la uniformación de los objetos y del lenguaje a ser utilizados en su desarrollo. La ponencia continúa con la exposición de nuestro concepto de gobierno y nuestro esquema organizativo y funcional para su concreción. Finalmente, refiere las que consideramos las exigencias del buen gobierno al orden constitucional.

### **Precisiones en los términos (o cómo no bastan ni la gobernabilidad a secas ni la mera existencia de una constitución)**

La primera distinción entre términos, que lleva aparejada una neta diferenciación conceptual, es entre gobernabilidad y gobernabilidad democrática. El primero remite a la preocupación por la viabilidad del ejercicio gubernamental (por el funcionamiento efectivo, podríamos decir), con prescindencia del sistema político implicado; o, visto aún más dramáticamente, sin consideraciones o restricciones relativas a valores como la libertad, la participación, el respeto a los derechos individuales y de propiedad, etc. Lo que interesa es que el gobierno funcione sin consideraciones éticas de orden democrático.

El segundo término, por el contrario, exige un contexto, una cultura y un modo de actuación democráticos. Y con ello, implica otro concepto capital de la discusión política, cual es el de la legitimidad.

En nuestra posición, reafirmamos el criterio relativo a la imperiosidad de la exigencia de viabilizar el funcionamiento efectivo de un régimen de libertades, participativo y respetuoso de los derechos básicos de la democracia. O sea, de un régimen legítimamente democrático.

Por ello, hay que prestar una esmerada atención a la definición del objeto de intervención. Planteamos la discusión dentro de los parámetros de Yehezkel Dror: "Se suele hablar equivocadamente de «ingobernabilidad» cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. El uso del término «ingobernabilidad» es con frecuencia incorrecto y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad (subrayado nuestro), suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la .culpa a la sociedad".(I)

O como muy concretamente lo plantea el mismo autor, en otro texto: "La extendida tendencia a achacar a la «ingobernabilidad» de la sociedad la incapacidad de los gobiernos para tratar los problemas contemporáneos, es errónea. El Fallo radica más bien en una inadecuada capacidad de gobernar". (II)

Tal como decíamos, hay que precisar el objeto a intervenir. En otros términos, se exige identificar y especificar bien el problema a resolver.

Las citas anteriores nos permiten observar las posibilidades. El diseño de estructuras y procesos de gobierno se refiere a la solución de uno de los dos problemas referidos: o la ingobernabilidad de la sociedad o la incapacidad de ,gobiernos.

La exigencia democrática arriba formulada nos lleva a que en esta ponen,,, nos remitamos a la primera: de lo que se trata es de lograr formas y procedimientos para un efectivo ejercicio de gobierno en sociedades democráticas.

En otro plano conceptual, y con proveniencia un tanto inusitada para la discusión corriente sobre el asunto, una constitución es para la ciencia económica "un conjunto de reglas decididas por adelantado que determinan la manera en que se orientara la acción futura".(III)

Como institución tiene carácter variable. Tal como plantean el premio Nobel James Buchanan y Gordon Tullock, "la elección constitucional de una regla es tomada independientemente de cualquier decisión específica o conjunto de decisiones y está racionalmente basada en una visión a largo plazo que incluye muchas secuencias distintas de tiempo y muchas acciones colectivas distintas en la disposición de recursos económicos. La «optimalidad» en el sentido de escoger la regla específica «mejor» es algo completamente distinto de la «optimalidad» en la asignación de los recursos dentro de un espacio de tiempo dado". (IV)

Para los economistas, lo relevante de la definición de una constitución es que explica, y me baso en otro premio NOBEL, el Profesor Kenneth J. Arrow, que "es una regla que asocia a cada conjunto posible de ordenamientos de preferencias individuales una regla de elección social".(V)

Pero todavía más relevantes son las condiciones que debe cumplir una constitución. Esquematizando o interpretando a Arrow, podemos citar cuatro:

1. Una constitución debe respetar la condición de la racionalidad colectiva (la decisión deberá ser la alternativa más preferida, de acuerdo con un ordenamiento de las opciones posibles).
2. Una constitución nunca deberá permitir procesos de elección social que produzcan resultados inferiores a los permitidos por otros procesos viables preferibles de acuerdo con las preferencias sociales.
3. Una constitución debe impedir que un sujeto cualquiera (gobierno, técnicos, burócratas o electores) convierta sus preferencias en las preferencias de la sociedad, cualesquiera que ellas sean.

4. Una condición sugerida por Arrow, y que nosotros hemos utilizado y ampliado a fines de decisiones de gobierno, es que una constitución debe permitir expandir sus conjuntos de preferencias para colocar cualesquiera nuevas alternativas en el orden que les corresponde, en el momento de su conocimiento sin limitaciones contenidas en el orden constitucional existente.(VI)

Pues bien, para nosotros, en conclusión sobre este punto primero, y a fines de esta ponencia, los datos anteriores tienen la relevancia de constituir, llamémoslo así, términos de referencia para el diseño conceptual y de ingeniería de las estructuras y procesos de gobierno que se corresponden con una aspiración democrática clara.

### **Nuestro concepto y nuestro esquema organizativo y procedimental acerca de los gobiernos democráticos**

En un trabajo nuestro de 1977, definíamos el ejercicio de gobierno "en término de todo acto de electos, funcionarios y electores- relativo a los asuntos públicos". (VII)

Igualmente, referíamos -sin ánimo de definición precisa y exhaustiva un conjunto de fallas deficiencias de los cuatro tipos de agentes involucrados en el ejercicio de gobierno. Unas tienen que ver con "datos" de la cultura general de la sociedad; otras, con debilidades relevantes de la institucionalidad pública en el sentido de la profundización de la democracia o de la modernización institucional del sector público; e incluso, con algunos supuestos elementos "exógenos" en los modelos políticos corrientes. (VIII)

Lo que planteamos en esta ponencia es el abordaje de todas ellas y de circunstancias similares desconocidas, como medio general al más alto nivel de tratamiento, para la garantía de su superación o evitamiento.

Para ello, en el trabajo aludido proponíamos un dispositivo conceptual u operativo como instrumento de apoyo para la mejor efectividad y eficiencia de la gestión de gobierno.

El dispositivo involucra a la práctica planificadora y la define en términos de instrumento "basado en un satisfactorio esquema de comunicación y circulación e información entre gobernantes y electores -si el asunto es visto a nivel del sistema social todo-, y entre gobernantes, técnicos y operacionales, si más bien es visto a nivel y en el interior de las estructuras públicas".(IX)

Como puede observarse, el diseño de dispositivos gubernamentales alude, evidentemente al gobierno, pero también a otros: al sistema social gobernado y a los sujetos y estructuras técnicas y administrativas de apoyo al ejercicio gubernamental.

Cualquier diseño, entonces deberá comprenderlos a todos. Ello orientará nuestra respuesta.

Algunas condiciones y características referidas en nuestro trabajo pueden seguir de orientación:

1. La gestión de gobierno debe servir a los políticos para el ejercicio de la función de estado o de gobierno, bajo el reconocimiento de que en tanto se cumple en condiciones de democracia y de realidades complejas, variables dinámicas y turbulentas exige esquemas de relación de alta eficiencia hacia la sociedad y hacia el interior de la institución de gobierno, que permitan, precisamente, la mejor formulación política posible.
2. La gestión de gobierno debe servir a los técnicos para constituir efectivamente el apoyo racionalizador de la acción pública, bajo el pleno reconocimiento de la influencia específica de los factores de naturaleza política presentes en los asuntos públicos y del

contexto de demandas específicas de racionalización surgidas del hombre de estado o gobierno; todo ello a los fines de la optimización de los fines o metas políticas formuladas.

3. La gestión de gobierno debe servir a los responsables operativos para el despliegue de todas las capacidades institucionales de producción de bienes públicos, desde el mismo momento en que se realiza con plena consideración de las demandas de la gente y bajo el condicionamiento de la direccionalidad política del acto de gobierno.
4. Y, last but not least, la gestión de gobierno debe servir a los ciudadanos como práctica de las diversas potestades contenidas en el mandato social que les es permitido por la democracia, si se da con el reconocimiento tanto de las posibilidades de obtención de bienestar como de la lógica y de las limitaciones del sistema público productor de ese bienestar. (X)

### **Algunas exigencias al orden constitucional surgidas del diseño de estructuras y procesos de gestión democrática de gobierno**

Razones de espacio, de tiempo disponible y de sujeción al esquema adoptado nos obligan a limitarnos a sólo algunas proposiciones relativas a definiciones constitucionales. Ellas cumplen con el atributo de responder a un esquema; pero, precisamente por ello, dejan abierta la puerta a otras aproximaciones. Espero que otros asuman el reto.

Por lo demás, se remite sólo al nivel nacional de gobierno, sin que ello signifique el olvido de las exigencias transnacionales y globales, por un lado; y de los niveles regional y local, por el otro. Esto nos obliga al asunto ineludible, en la era actual, de la intergubernabilidad, que debe ser tema obligado de la agenda política actual. Asimismo, el recurso a diversas -llamémosla así- posibles entidades de Estado, como los cuerpos de asesores, instancias de control externo o auditoría a fines económicos, por ejemplo. O, aún más, la atención del conveniente tema del desarrollo ético, civil, ciudadano y político de la sociedad, que debe ser entendido como responsabilidad del Estado. Finalmente, deja sin desarrollar todas las implicaciones en el mismo texto constitucional, tales como la redefinición de las competencias del Poder Nacional.

La primera definición tiene que ver con el Artículo 3° de la Constitución vigente. El texto actual refiere que "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo."

Esa concreción resulta hoy insuficiente. Proponemos un texto que al menos pueda incluir otros atributos necesarios del dispositivo gubernamental, tales como la definición y sistematización del carácter abierto de los procesos gubernamentales en relación, por una parte, a la participación ciudadana; y, por la otra, a la profesionalización de las estructuras técnicas y administrativas de apoyo.

Un texto posible podría ser: "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo y estará sujeto a las normas y condiciones técnicamente definidas para el logro del carácter participativo de su ejercicio y del contenido profesional de su organización y funcionamiento."

La segunda definición tiene que ver con el Artículo 4°. El texto al cual se refiere que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público."

Tal definición contiene un concepto limitado de la participación. Proponemos un texto que pueda reconocer las distintas modalidades, procedimientos y mecanismos de elección pública, incluidos los relativos a la definición de la estructura e intensidad de las prestaciones gubernamentales.

Un texto posible "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, y cualesquiera otros mecanismos de elección pública, por órganos del Poder Público. La ley fijará las condiciones par el uso del conocimiento establecido en relación a los mecanismos innovativos de decisión pública.

Restan aún otras tres propuestas. La primera tiene que ver con el Artículo 122°. El texto actual debería ser especificado, refiriendo los propósitos de la carrera administrativa (nos atrevemos a sugerir dos cosas: una la diferenciación entre carreras administrativas y técnica; otra, la mención a eventuales otras finas de función pública), limitados no sólo a una reivindicación del funcionario, sino a la exigencia de profesionalización absoluta de las estructuras de apoyo al nivel gubernamental.

Un texto posible podría ser: La ley establecerá una carrera administrativa, en términos tanto de dispositivo profesionalizador de la función pública como de instrumento garante de la carrera del funcionario público, mediante las normas de ingreso, formación, traslado, etc.

Las otras dos tienen que ver con las disposiciones generales relativas al Poder Público, par reafirmar, en primer lugar, el carácter participativo del ejercicio de gobierno; y, en segundo lugar, par incorporar un dispositivo de profesionalización de los gobernantes. Es éste un tema tan promisorio que prometemos tratar en el futuro inmediato. Como también, y concluyo el desarrollo de todos los temas sólo mencionados arriba, pero todavía requeridos de identificación, organización, especificación y análisis.

### **Notas y bibliografía**

DROR, Yeheskel. La capacidad de gobernar. Avance del Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. P.39.

DROR, Yeheskel. La capacidad de gobernar. Avance del Informe al Club de Roma para los participantes de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Circulo de Lectores. Cartagena de Indias. Junio de 1994. P.9.

BUCHANAN, James y Gordon TULLOCK. El cálculo del consenso. España Calpe. Madrid 1980.

Idem. p123. Citado por Robert B. EKELUND, Jr y Robert F. HEBERT. Historia de la Teoría Económica y su Método. Mc Graw-Hill. Tercera Edición. Madrid. 1992.

ARROW, Kenneth. El Equilibrio General; propósito, técnicas analíticas, elección colectiva. En: Los Premios Nobel de Economía. 1969-1977. Lecturas 25. Banco de México S.A. Fondo de Cultura Económica. México. 1978.

La posición básica de Arrow esta sistemáticamente expuesta en el trabajo anteriormente citado. Nosotros hemos realizado la interpretación y aplicación de ella. Ver op. Cit; P.185-186.

GUEVARA GARCIA, Santiago J.. La planificación de la gestión como proceso de aprendizaje del ejercicio de gobierno. En Memoria Política. Centro de Estudios Políticos y Administrativos . Universidad de Carabobo/Facultad de Derecho. Nro.5. Dossier: Políticas Públicas. Valencia, Venezuela. 1997.P.27.

Idem. p27-28.

Idem. p 28.

Las condiciones y características señaladas provienen casi textualmente de las páginas 28 y 29 de nuestro trabajo citado.