

# Constitución y Gobernabilidad

ALFREDO QUISPE CORREA

Profesor de Derecho Constitucional de la  
Universidad San Martín de Porras.

## I

Una de las grandes preocupaciones actuales se refiere a la gobernabilidad; es decir, a la conducción del poder de manera eficiente y eficaz. En las democracias, (utopías que hacen del pueblo el verdadero detentador y destinatario del poder), se reclama al buen gobierno. Y el buen gobierno siempre está referido a un fin que, para los efectos de este artículo, se centra en el bien común.

El bien común, (que no es un bien particular), es un medio que permite al hombre realizarse. Que se caracteriza por ser ordenado, por existir paz, porque es una vía para realizar la justicia y satisfacer el bienestar general. Aspectos que deben ser desarrollados por el gobierno para definirlos cualitativa y cuantitativamente y, a través de un planeamiento adecuado, promoverlos en el lapso de su administración.

A ese proceso llamamos gobernabilidad. Que no es otra cosa que conducción hacia una meta. Es dirección y conducción. Es plan y desarrollo. Por tal razón muchos autores asimilan la gobernabilidad, por la etimología, a la conducción de una nave. El piloto no es otro que un técnico que en medio de mares embravecidos lleva su barco a buen puerto. Desgraciadamente no siempre el gobernante es un técnico. La más de las veces se trata de un improvisado practicante de viejas escuelas.

El pueblo quiere buen gobierno. Cada cinco años apuesta por la satisfacción de su interés, con la consiguiente frustración al término del período gubernamental. El pueblo vive a plazos sin que se cancele la deuda social. El pesimismo lo envuelve: ¿qué le ha dado la democracia? ¿Qué ha significado en los pueblos subdesarrollados la democracia? ¿Qué fue del gobierno del pueblo y para el pueblo?.

## II

La primera respuesta que se aventura frente a la decepción es que la constitución tiene fallas y hay que reformarla. Hoy mismo, quienes ayer formulaban críticas a la carta de mil novecientos setenta y nueve, claman por la derogatoria de la actual y el retorno a la anterior. No se sabe por qué escondida razón el transcurso del tiempo convierte en perfecta la ley que adolece, según comentaristas, múltiples defectos.

Lo que no significa que la constitución vigente sea un dechado de perfecciones. El sólo hecho de haber nacido después de un golpe de estado para servir a un estilo de gobierno, justifica las críticas. Que requiere de reformas tampoco es objeto de dudas. Pero poner el énfasis del buen gobierno en la una reforma constitucional ha sido la historia permanente del país. Cada vez que se ha padecido un mal gobierno, sólo se les ocurría pensar que el próximo sería mejor si se cambiaba la constitución.

Argumento que no convence. Si fuese así todos los cambios de constitución habrían abierto la posibilidad de administraciones eficientes. Pero no resultó. Una misma constitución en manos de distintos gobiernos adquiere matices diferentes. Ocurrió con la de mil novecientos treinta y tres. Pasó igual con la de mil novecientos setenta y nueve. Es que se olvida un punto que resulta importante observar: el problema no pasa tanto por la constitución como por la clase gobernante. Lo que no requiere esfuerzos de imaginación para comprobarlo.

Si bastara la reforma el Perú sería distinto. Y países como Estados Unidos estarían a la zaga. En el país ha habido más de diez constituciones y, en Estados Unidos, una. ¿Cuál fue la diferencia entre ambas naciones? La clase dirigente. Igual puede decirse de Chile

y Costa Rica. Aunque las comparaciones resulten odiosas. La diferencia con naciones que progresan ha sido la existencia de una clase media, fuerte, organizada, pensante, dinámica, trabajadora. Clase que en el país ha sido proletarizada por diversos ensayos gubernamentales. Y que hoy no pasa de ser una ilusión que se diluye día a día en la difícil situación económica.

### III

Para la ciudadanía cambio de gobierno significa variación de la política. Sentimiento que se puede considerar como un hecho natural. Lo grave es que a veces el cambio de política se opera dentro de un mismo gobierno con el cese de un Ministro del Sector. Vista desde esta perspectiva la administración revela falta de dirección, horizonte indefinido, ensayos temerosos y dispersos. La sustitución de un régimen no debería significar, necesariamente, ruptura con el pasado. Debe haber continuidad y existir un proyecto que fije metas más allá de los avatares políticos.

Surge entonces la necesidad de un plan de gobierno y de un proyecto nacional, imprescindibles para seguir el rumbo. El pueblo quiere saber a dónde se dirige, qué se hará en los cinco años de gestión que se asume. ¿Qué se hará después?. Sin plan, sin proyecto, se carece de seguridad. Falta el horizonte, tan necesario para el administrador y para el administrado. Sobre todo para el administrado que hipoteca cada cinco años su esperanza convencido que su voto, en estas democracias imperfectas, define su destino para siempre.

Un ejemplo concreto lo observamos en el actual gobierno. El Ministro de Agricultura elabora proyectos de ley pidiendo la exoneración de impuestos. El Ministro de Economía considera que es imposible las exoneraciones.

El Congreso aprueba las exoneraciones y luego el Ministro de Economía plantea una reforma legal porque las metas propuestas para el presente año, vendrían por los suelos. ¿Qué pasó? ¿No coordinaron los Ministros? ¿No hay una política definida en materia tributaria en el Gabinete? ¿No hay un plan de gobierno para la coyuntura?.

Ejemplo actual pero no único en la historia de la administración política en el medio nacional. Podrían multiplicarse. Bastaría con comparar gobiernos sucesivos. O apelar a la experiencia de quienes han sobrevivido a diversos gobiernos. No hace falta consultar las bibliotecas. Sobra la experiencia. No hay necesidad de teorizar demasiado sobre estas discrepancias públicas.

---

***“... se olvida un punto que resulta importante observar el problema no pasa tanto por la constitución como por la clase Gobernante ”***

---

Si g a m o s c o n ejemplos. Se aprueba entregar en concesión un aeropuerto. Se realiza la licitación correspondiente y, cuando se debe firmar el contrato, el Congreso pide revisar el proceso. Por supuesto que tal hecho motiva la reacción de Ministros y de

diversos medios de opinión, por estimar que la filosofía de «menos estado y más mercado» es la que ha dado mejores resultados en el mundo. ¿Qué pasaría si el parlamento paraliza el procedimiento e impide que el aeropuerto pase a la administración privada? ¿Se puede gobernar con estos divorcios entre dos detentadores del poder?.

### IV

La respuesta es negativa. Estos enfrentamientos han conducido la más de las veces al golpe de estado. Basta recordar el gobierno de Bustamante y Rivero (1946-48), el del arquitecto Belaúnde (1963-68). O el de Fujimori en su primer período. Los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo han terminado en suicidios colectivos. Fueron simples disputas por ejercer el poder.

lo que corresponde al Ejecutivo y no al Congreso. ¿Quién hace entender esa situación a los parlamentarios?.

Hay que admitir que hasta la fecha no se ha propuesto formalmente un medio que pueda resolver esos enfrentamientos. El conflicto de poder es una constante cuando el gobierno carece de mayoría en el Congreso. Para ponerle fin debería apelarse al pueblo disolviendo el Congreso y convocando a elecciones. En la carta debería figurar, como prerrogativa del Presidente de la República, disolver el Congreso sin expresión de causa y sólo por una vez durante su mandato. Reforma que puede ser necesaria adoptar antes de las elecciones generales que harán del Congreso un «mosaico» de minorías enfrentadas.

Como otras reformas que podremos mencionar a lo largo de este artículo. Pero insistiendo que ese no es el problema capital, como lo demuestra tercamente la historia nacional. La hipótesis del trabajo gira alrededor de la falta de una clase dirigente, responsable y técnica. El gobierno soñador que se encarama en nubes, ¿es culpa de la Constitución? ¿El gobierno desorbitado nace de la Constitución? ¿Los tráfugas, conversos y topos son productos de la Constitución? ¿La medianía parlamentaria deriva de la Constitución? ¡Ay Constitución, cuántos crímenes se cometen en tu nombre!.

Quienes postulan la desconcentración como una forma democrática de ejercer el poder, no reparan que si ese hecho ocurre se pone en riesgo la direccionalidad y las metas del plan. Hay que recordar que la política general del Estado, es una. Que no pueden haber «políticas» de Estado en permanente contradicción. Si esta premisa es verdadera ¿por qué se postula, entonces, la existencia de administraciones periféricas que pueden entrar en colisión con la política general?.

Esa preocupación por un lado. Por otro, que existan diversos detentadores del poder no garantiza su ejercicio democrático ni el buen gobierno. El hecho que se produzca concentración del poder no es causa de administración tiránica. A veces uno y otro fenómeno se

origina como resultado de una elección democrática y sin sombras. El pueblo elige y desconcentra. O elige y concentra. Es una realidad. ¿Qué hacer entonces si la gobernabilidad requiere de una mayoría para realizar sus proyectos? ¿Qué pasa si se concentra el poder en manos de un partido y se cierran las posibilidades de justicia y de ejercer la libertad?. Vuelve la falta de madurez del elector y el dirigente como tema obsesivo.

## V

Otra vez el punto cardinal: el hombre, la clase media en extinción, la falta de ponderación. El buen gobierno seguirá siendo un sueño de imposible realización mientras el «dirigente» no cambie. O mientras el «pueblo» no adquiera conciencia que su destino no puede endosarlo sin condiciones. Qué debe elegir y elegir bien. Qué le corresponde a él, sólo a él, asumir la responsabilidad de sus errores.

La Constitución es la carta de navegación de un país. Sólo requiere de pilotos expertos. A veces la carta necesita modificaciones, no se puede negar. Pero discutir, por ejemplo, la forma de gobierno más apropiada para la administración, deriva siempre en un entrapamiento. El régimen presidencial para los tiempos de globalización, internet e informática, sería el más conveniente. El parlamento está en crisis en el mundo. A pesar de ese hecho hay quienes insisten en implantar un gobierno de carácter parlamentario. No es hora de discusiones sino de la acción. ¡Cómo hacerlo comprender!.

Lo que no implica, como se decía líneas antes, que esa carta de navegación no requiera de reformas. Se ha mencionado una que puede resolver el conflicto de poderes. Apelemos a otra: la prohibición de la reelección total, tanto para la presidencia de la república como para congresistas. Aunque en este caso se puede ceder si se propone la reelección por una vez, pasado un período. ¿Qué relación habría entre la gobernabilidad y la no reelección? Hay que mencionar varias: el hombre tiende a perpetuarse en el poder. Son sus demonios interiores

invencibles que lo conducen siempre a ampliar la esfera de su influencia por cualquier medio.

Lo segundo es que se debe desterrar los personalismos para enfatizar los equipos. Nada de hombres providenciales. Si se muere se queda a la deriva. Hay que asegurar la continuidad de los proyectos. El equipo es una necesidad. Claro que esta solución depende de la psicología del líder. Si tiembla ante las sombras se rodeará de medianías decorosas. Si es altruista llamará a expertos para que lo ayuden en la tarea del buen gobierno. Si es un autócrata, gobernará solo. Ese es un problema que parece no tener solución. Sin embargo, destaquemos por ahora la necesidad del equipo y la garantía de la sucesión prohibiendo o restringiendo la reelección, según los casos.

## VI

El otro paso resulta más importante: la elaboración de un proyecto nacional, con objetivos precisos. La idea ha sido desarrollada por un centro superior de estudios sin que, desgraciadamente, se haya

hecho realidad esa demanda. Es un proyecto a veinte años cubriendo cuatro periodos de gobierno. Así se tendría la seguridad de la coherencia y un derrotero seguro. El futuro dejaría de ser una visión cargada de nebulosas. Y el ciudadano aseguraría con su voto un horizonte confiable para él y sus hijos.

Ahora bien, hay que admitir que un proyecto nacional es mucho más fácil de describir que hacer. Las dificultades descansan en determinar la filosofía que lo sustente y quiénes serían los encargados de diseño, sobre todo por la natural predisposición nacional de discutirlo todo. Cada vez que nace una idea se genera una polémica interminable. Se la niega. Se la destruye. No se la quiere perfeccionar. Ese modo de ser es un obstáculo que se puede obviar si se define la base del proyecto, que no es otro que el de la libertad. El proyecto se sustentaría en el

liberalismo que, si bien desagradaría a los marxistas, como no constituyen mayoría en el país se descartaría su opinión. Además, han fracasado.

No sólo un proyecto nacional sino una cultura de la libertad, que se elaboraría con el siguiente procedimiento: un inventario de la realidad, un diagnóstico de esa realidad y, luego, la imagen-objetivo de un país deseable. Finalmente, el proyecto que servirá de puente de la realidad hacia esa imagen-objetivo de un país que queremos. ¿Cómo sería ese país? Esta pregunta origina respuestas variadas y contradictorias. Si se pudiera salvar ese escollo se habría dado otro paso positivo.

Una vez realizado el proyecto nacional habría

---

*“El buen gobierno seguirá siendo un  
sueño de imposible realización mientras  
el “dirigente” no cambie. O mientras el “Pueblo”  
no adquiera conciencia que su destino  
no puede endosarlo sin condiciones”*

---

que hacer el plan de gobierno, que no es otra cosa que la realización parcial del proyecto en un lapso de cinco años, por parte de quien sale electo. La competencia descansaría en acelerar la ejecución del plan, en reducir los costos, en apelar a

alternativas que mejoren la calidad del producto. Lo que favorecería al siguiente gobierno y, como es natural, a la sociedad que no tendría que esperar tanto tiempo para apreciar los cambios.

Si se habla de reforma constitucional y aunque algunos especialistas puedan considerarla una herejía, propondría que la reforma de la carta incluya la obligación de elaborar un proyecto nacional y la obligatoriedad de los candidatos de ofertar su plan de gobierno derivado del proyecto nacional, antes de las elecciones. No es posible que se siga eligiendo a ciegas, que no existan opciones técnicas razonables sobre las cuales se pueda decidir, que hasta la fecha no se haya dispuesto coercitivamente el deber del candidato de dar a conocer su plan de gobierno al elector.

La prohibición de la reelección, el proyecto nacional y el plan de gobierno son condiciones necesarias para la gobernabilidad. Pero no son suficientes. Hay que revisar las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento. Y hay que aceptar que un Presidente no puede gobernar si no tiene mayoría en el Congreso. Si la relación de fuerzas es adversa, el primer golpe lo recibirá el plan de gobierno y, de rebote, el proyecto nacional. Con lo que toda la teorización que se formula estallaría en mil pedazos.

Si se sostiene que ese hecho obligaría al consenso habría que contestar que siempre ha sido difícil de alcanzar. Pero aceptando que un día las personas cambien y se puedan poner de acuerdo, ese solo hecho de conciliar implicaría una cesión por ambas partes, lo que desnaturalizará el plan de gobierno y el proyecto nacional. Por esas consideraciones sería conveniente establecer en la ley correspondiente que quien gane las elecciones, para la presidencia, se le asigne la mitad más uno de la representación en el congreso, si es que la proporción obtenida fuese menor. Funciona en el gobierno municipal. Es de esperar que una medida así beneficie al gobierno central.

## VII

Tenemos la renovación permanente de los líderes, el proyecto nacional, el plan de gobierno y la mayoría requerida para la administración del poder. ¿Se garantiza así la gobernabilidad? Sin el desco de irradiar pesimismo la respuesta sigue siendo temerosa y evasiva. Es que se vuelve, siempre, como letanía, al hombre. La democracia considera que cada hombre es un voto y que todos, así como eligen, tienen derecho a ser elegidos. Las únicas restricciones se fundan en la nacionalidad, aunque en algunos países se ha superado esta exigencia. La edad, es otra. Y salvo estos requisitos no se han colocado nuevos límites. Es así que los candidatos no requieren esforzarse mucho para demostrar que son merecedores del favor del ciudadano. El bajo nivel cultural de la población hace el resto. Lo que explica el escaso interés de los gobernantes por invertir en educación. Un pueblo ilustrado es un

peligro para la estabilidad de los que se dedican a prácticas esotéricas.

Los partidos políticos, en los que algunas personas cifran esperanzas estimando que no hay democracia sin partidos, están en crisis. Tampoco en su época de auge dieron muestras de interesarse por el tema de la gobernabilidad, preparar programas alternativos de gobierno y formar líderes para el futuro. Respetando esas ideas, hay que admitir que el camino de la gobernabilidad no pasa por los partidos. Sigue siendo un problema que debe resolverse por otros medios.

Quienes proponen que instituciones de la democracia directa se injerten en la democracia representativa, alegando que de ese modo el pueblo participaría más y, que, si interviene más, sería un sistema mucho más democrático, no reparan que por ese procedimiento se debilita lo que se quiere alcanzar: la gobernabilidad. En primer término, está la falta de nivel de la población para el uso prudente de estos mecanismos. En segundo lugar, el plebiscito permanente atentaría contra la seguridad permanente y contra una eficiente administración. En cualquier momento se truncaría un acto de gobierno apelando al veto popular, a la revocatoria, al referéndum. Relacionando el nivel cultural del pueblo y los procedimientos de la democracia directa la gobernabilidad, como es lógico, se vería afectada constantemente.

El eje de la gobernabilidad descansa en el factor humano. Debemos seguir con la democracia representativa, sin hacer experimentos riesgosos. Perfeccionar el gobierno presidencialista. Pero, para darle a la sociedad el gobierno que merece, hay que ser cada vez más exigente en la ley respecto a los candidatos. El gobierno moderno es cuestión de técnicos con sensibilidad social. No es época de aventureros en busca de poder y jubilación ostentosa. Si no se acepta esta tesis el país seguirá a la deriva y seguirá recorriendo su frustración de ensayo en ensayo, mientras otras naciones incrementan ventajas.

Gobernar hoy, más que un arte, es una ciencia que requiere técnicas refinadas en su aplicación. No darse cuenta es un daño incalculable para el país. Hay que reflexionar seriamente sobre el destino que se merece. Y

responder sinceramente a las preocupaciones de los jóvenes estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, cuando revelan inquietudes sobre el funcionamiento y validez del sistema democrático. D&S