

# GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CONSTITUCIÓN (A PROPÓSITO DEL CASO PERUANO)

Domingo GARCÍA BELAUNDE

SUMARIO: I. *Precisiones previas*. II. *El entorno latinoamericano*. III. *Gobernabilidad...* IV. *Centralismo y descentralismo como opciones*. V. *El presidencialismo como mal y cómo superarlo*. VI. *La globalización y sus efectos*. VII. *Panen et circenses...* VIII. *La Constitución y para qué sirve*. IX. *¿Qué hacer?* X. *Algunas notas sobre el Perú*. XI. *Anexo. Características del sector público del Perú*. XII. *Bibliografía sobre el tema*.

## I. PRECISIONES PREVIAS

El problema de la gobernabilidad es muy antiguo. Se encuentra en los orígenes de la cultura occidental, y en especial, en los filósofos que problematizan los sistemas de gobierno, ensalzan lo que consideran bueno y buscan evitar su degeneración o perversión (así Platón y Aristóteles), y esta inquietud atravesará el pensamiento político hasta nuestros días, y sigue siendo objeto de reflexión.

Lo que es nuevo en realidad es el nombre, que responde a una coyuntura especial surgida en el siglo XX, como producto de la crisis que se produce a partir de la primera posguerra, y se agudiza en la década de los cincuenta. Todo esto vinculado con la agudización de los conflictos, la explosión demográfica (la rebelión de las masas detectada por Ortega y Gasset a mediados de los años treinta en su famoso libro) y el problema de la legitimidad, esto es, la capacidad de mandar sin ser cuestionado.

El término surge en relación con su opuesto, la ingobernabilidad. Y es planteado, al parecer, en 1975 por el politólogo Samuel P. Huntington, más preocupado, sin embargo, por la ingobernabilidad que acuciaba a las

sociedades industriales contemporáneas. Lo hizo con otros colegas a fin de presentarlo a la Comisión Trilateral, constituida en Tokio en 1973.

Ahora bien, el término inglés *governability* y su adaptación al castellano como *gobernabilidad*, estuvo durante tiempo proscrito del idioma español en sus versiones oficiales. Pero hoy el *Diccionario* de la Academia Española lo acepta (en su vigésima segunda edición de 2001), pero como sinónimo de *gobernanza*, que se utilizó preferentemente en los primeros tiempos. La batalla, sin embargo, la ha ganado la traducción, o mejor, la adopción directa de la palabra al castellano, y por eso se habla de *gobernabilidad*, y así desde la década de los ochenta, en adelante.

Por cierto, cuando se habla de *gobernabilidad*, se entiende capacidad de gobernar un determinado país, esto es, que una comunidad es *gobernable* o es bien *gobernada*: capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática. Y es que siempre ha habido gobierno o sociedades gobernadas, bien gobernadas en el sentido que existía orden, seguridad y manejo del aparato público. Pero esto último se consigue de muy diversas maneras, y no es inusual que existiesen en el pasados sociedades que arrojaban un alto índice de *gobernabilidad*. Pero eso sucedía porque muchas veces la *gobernabilidad* se obtenía por otros medios, y sobre la base de otras creencias.

Pero cuando se gobierna en democracia, y por ella se entiende un régimen igualitario, en donde todos tienen iguales derechos —aun cuando en la práctica existan desigualdades— y en donde las autoridades son elegidas por cortos períodos, se deben al voto popular y crean expectativas, el problema de la *gobernabilidad*, entendida como *gobernabilidad democrática*, se vuelve problemático.

Es claro, pues, que la *gobernabilidad* entendida como democrática, sólo se presenta en esa magnitud en el siglo XX, que es en realidad el siglo por excelencia de la expansión democrática (el siglo XIX fue el que inició la lucha por ella, pero no la alcanzó plenamente).

Esta *gobernabilidad democrática* debe entenderse, para los fines de este trabajo, dentro de una variable importante: cual es la que se ejerce o practica dentro del vasto continente o subcontinente conocido como América Latina, que no tiene las ventajas que gozan los Estados Unidos o los países industrializados y ricos (la Unión Europea, Canadá, Australia, Japón, etcétera). Aun cuando se encuentra en mejor situación que las antiguas colonias africanas, hoy independizadas, y de algunos países del oriente.

## II. EL ENTORNO LATINOAMERICANO

Como bien señaló hace algunos años el mismo Huntington, la América Latina, esto es, los países al sur del río grande, que fueron colonias de las antiguas coronas española y portuguesa, tienen una historia y una evolución también singular. El Brasil, como se sabe, fue un imperio hasta 1889, pero independiente y sin relación con la corona de Portugal, lo cual lo libró probablemente de los turbulentos años iniciales que tuvieron sus vecinos. Pero en términos generales, ha tenido unas características comunes, por lo menos desde los inicios del siglo XX.

Descubiertas a fines del siglo XV, ampliamente colonizadas a partir del siglo XVI, a través de un intenso como peculiar proceso de interacción y mezclas culturales, económicas, religiosas, etcétera, fueron adquiriendo fisonomía en el transcurso de tres siglos, hasta que a inicios del siglo XIX, coincidente o como consecuencia de la invasión de las tropas napoleónicas a la península ibérica, se enrumban como independientes: Brasil bajo una monarquía, y el resto de los países, como repúblicas, si bien agitadas y volubles.

Las jóvenes naciones hispanoamericanas van a tener en el siglo XIX diversas vicisitudes: guerras continuas entre ellas, precisión y cambio de fronteras —no siempre bien fijadas por la administración colonial— continuas revueltas de tipo militar y civil, exportación de materias primas y productos no elaborados, dependencia económica de Inglaterra, primero, y luego de los Estados Unidos. Todo esto atraviesa el siglo XIX y llega hasta mediados del siglo XX.

El gran quiebre, se produce, en cierto sentido, en la década de 1930, cuando aparecen partidos de masas, con políticas nacionalistas y distributivas de largo alcance, que originan movimientos y gobiernos de distintos signos: es la masificación producto de la democratización.

En ese contorno, ayudado por la intensa agitación democrática, surge la revolución de las expectativas, que se condensa, por así decirlo, con la revolución cubana de 1959 (experimento, sin embargo, que a la larga dejó de ser modelo por su dependencia del exterior y sus prácticas antidemocráticas).

La caída del muro de Berlín (1989) y el posterior colapso de la otra poderosa Unión Soviética (1991) así como el colapso de las llamadas democracias populares de la Europa del este, se encargaron de lo demás.

Una honda de libre mercado, de apertura de fronteras, se abrió por doquier, dando origen a diversidad de inquietudes. Esto ha hecho surgir varios planteamientos, que veremos luego.

### III. GOBERNABILIDAD...

Aun cuando he adelantado algo sobre lo que es la gobernabilidad, cabe agregar algunas palabras sobre ella. Y es que, una definición fácil y en cierto sentido tautológica, sería decir que consiste en encontrar los factores que permitan que una sociedad determinada sea gobernable, esto es, que tenga orden, previsión en sus postulados, metas u objetivos, y un buen basamento institucional. Esto no es todo, pero en términos generales, nos permite saber que entendemos por gobernabilidad, más aun cuando su opuesto, o sea, la ingobernabilidad, es fácilmente entendible.

Por cierto, hay muchas definiciones de lo que es la gobernabilidad, pero aquí mencionamos esa, pues es relativamente sencilla, no es tan extensa y además es de fácil intelección.

Pero luego de la definición o precisamente por ella, tenemos que ver dos aspectos estrechamente vinculados con la gobernabilidad y que la hacen posible: *a) legitimidad* y *b) eficacia*. Analicemos ambos.

La legitimidad se ha entendido de muchas maneras. Aún más, se sabe que a la larga es un factor que tiene raíces políticas y sociales, y que ha variado con los tiempos. La famosa clasificación tripartita de Weber, sin agotar sus variantes, es bastante expresiva.

Así, en otros tiempos, quien mandaba por derecho divino, sustento del régimen monárquico —de monarquía absoluta— partía del hecho de que Dios había concedido, otorgado o permitido el trono a una persona o familia. Esto, generalmente aceptado por la población, permitía que pudiese ejercerse la autoridad sin problema alguno.

La legitimidad, entendida como problema sociológico, tiene aquí, en el principio monárquico, una de las de mayor duración a lo largo de la historia, pues ha estado en vigor durante siglos y en veces se pensó que sin ella los pueblos no podían vivir (recuérdese las luchas por la sucesión en países monárquicos, en donde lo que se buscaba era la sangre azul, o la cercanía a ella para acceder al trono).

Pero la legitimidad empieza a cuestionarse desde el siglo XVIII, y más en concreto, desde el siglo XIX, en donde asoma la llamada legitimidad democrática, que hace nacer del voto, la legitimidad que otras ve-

ces se encontraba en la cuna. Es cierto que hay varias experiencias históricas de los últimos cien años que la han negado (el nazismo y sus variantes). Pero ello no ha desautorizado el principio, que ha vuelto con gran fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo, tras la caída del muro de Berlín (el marxismo pretendió instaurar un nuevo tipo de legitimidad, con razones muy elaboradas por lo abstracto, como poco convincentes en la práctica, pero a la larga, los mismos hechos la dieron de baja).

Pero luego de estos sucesos, la legitimidad que se acepta es la democrática, entendiéndose por tal, la democracia representativa, basada en elecciones libres y competitivas.

El segundo aspecto señalado es el de la eficacia. Es decir, tener consecuencias positivas y deseadas. Y esto pudo darse en otras épocas sin mayores consecuencias, cuando las expectativas de las poblaciones eran más simples y en cierto sentido, menos exigentes.

O sea, cuando lo que se buscaba era la no intromisión del Estado en ciertas áreas, la protección de la vida y la propiedad, la presencia del orden en las sociedades, la defensa frente al exterior y hacer ciertas cosas básicas que la población requería. Pero cuando se piden más cosas, como por ejemplo, educación básica, asistencia en salud para la población, pleno empleo, seguro social para los desocupados y otras demandas similares, que precisamente condujeron a lo que ha sido llamado el Estado de bienestar (*Welfare State*), la cosa puede complicarse.

Dicho de otra manera: la satisfacción no solamente de los derechos llamados de primera generación, sino también los de segunda, o derechos económicos, sociales y culturales, que son derechos prestacionales. Y aquí surgen las dificultades, pues para el otorgamiento de estos derechos, que en realidad son beneficios que se otorgan a una determinada población, debe contarse con la existencia de un Estado que sea rico o por lo menos bien dotado, para proporcionar tales beneficios. Y si existe un Estado que tiene riqueza para otorgarlos, es porque existe una sociedad rica, ya que es sabido que la riqueza del Estado proviene, aparte de su patrimonio inmobiliario y de algunas empresas estatales, de los impuestos que pagan los contribuyentes. Si la población es pobre, no pagará impuestos y el Estado será pobre. Si la sociedad es rica, los ciudadanos serán contribuyentes que contribuirán a la riqueza del Estado, que podrá otorgar tales beneficios.

El problema se presenta cuando siendo rico el Estado, o teniendo una buena disponibilidad de dinero, ofrece tanto, que al final el propio Estado se queda sin recursos, como ha sucedido con algunas experiencias latinoamericanas, a través del fenómeno conocido como populismo (visible, por ejemplo, con el peronismo).

Con lo cual, lo que se inició bien, puede acabar mal.

Así pasamos al problema inicial: si la eficacia no sólo es tener orden, sino además beneficios a los menos favorecidos, sobre todo en el orden de bienes materiales, se puede llegar al final con un Estado pauperizado, que llegó sin querer al punto de partida.

De ahí que desde 1989 se haya iniciado un proceso de intensa liberalización en la economía, que ha empujado a la llamada reforma del Estado, que comenzó a aplicarse en nuestros países, con la privatización del sector público como remedio al crecimiento desmesurado del Estado.

Naturalmente esto no ha traído los beneficios que se esperaban, pero los hechos están ahí.

Puede pues, decirse que en cuanto a la legitimidad, hoy en día se da por aceptada la legitimidad democrática nacida del voto.

El problema sin embargo, no es éste, sino el segundo aspecto, esto es, la eficacia. Esta se entiende hoy de manera diferente a como se entendía hace cien años. Por eficacia la población quiere, en primer lugar, empleo. Luego tener acceso a la salud y a la educación, y posteriormente, derecho a un futuro mejor y normalmente, mayores niveles de vida. Que esto lo dé el Estado, lo logren los particulares, o lo consigan ambos, es algo que no interesa. Pero la eficacia que se busca es, conquistados los derechos clásicos de la primera generación, alcanzar un bienestar mínimo, y sobre todo que alcance para todos. Esto es lo que en América Latina no existe aún, pues se advierten:

- a) Amplios márgenes de pobreza.
- b) Desocupación.
- c) Analfabetismo en determinados países.
- d) Salud precaria.
- e) Desocupación.
- f) Alto desempleo.

Ahora bien ¿cómo se logra esta eficacia?, o mejor dicho ¿cómo se superan estas carencias?

Ha habido varios tipos de respuestas, pero sin lugar a dudas, al final todas re conducen al área política. En la política y en sus agentes, dentro y fuera del poder, corresponde dar las soluciones. Dicho en otras palabras: la eficacia se busca desde el poder. Veamos algunas de ellas.

#### IV. CENTRALISMO Y DESCENTRALISMO COMO OPCIONES

Cuando las jóvenes Repúblicas hispanoamericanas empezaron su andadura política, se discutió largamente sobre la forma de Estado que deberían adoptar. Una de ellas, fue la monárquica, que tuvo sus adeptos y sus intentos en la primera mitad del siglo XIX, pero a la larga desapareció. Monárquicos, a su manera, fueron Miranda y Belgrano, y en los hechos, San Martín. México tuvo un emperador, Agustín de Iturbide (1821) y el Brasil una monarquía hasta 1889. Pero no pasó de ahí. A la larga, la República se impuso y hoy está generalizada.

Pero el otro gran debate fue el relativo a la distribución territorial del poder. Y aquí lo que hubo fue la gran tentación federal, que vino por imitación de los Estados Unidos, sí bien ello fue consecuencia de una determinada experiencia histórica, y de circunstancias políticas que no existieron en los países hispanoamericanos.

No obstante, la idea federal tuvo vasta audiencia, y todavía hoy los países más extensos y poblados, son federales: México (integrado por entidades federativas) Brasil y Venezuela (con estados) y Argentina (con provincias)

En los demás países que apostaron por el Estado unitario, se llegó a una gran concentración que dio origen al centralismo, de corte francés, que avanzado el siglo XX ha ido revirtiendo en forma paulatina. Así, se han introducido, según los países, diversas modalidades de descentralismo, todas ellas de desigual calibre, pero en plan de perfeccionamiento. Algunas interesantes pero limitadas, como en Chile, otras más audaces, como es el caso de Colombia, y otras en sus inicios (como es el caso del Perú). En países pequeños, como los centroamericanos, el problema no alcanza el nivel que se presenta en países más grandes.

Ahora bien, después de mucho tiempo, se ha visto que el centralismo en realidad no es conducente y no ayuda a la gobernabilidad, y en eso existe clara conciencia. Por eso los esfuerzos de los últimos años van en ese sentido. Sin embargo, a contracorriente de este esfuerzo, se da en la

experiencia la práctica de Federaciones centralizantes, lo que es paradójico, y de lo cual es vivo ejemplo la Argentina, Venezuela y, en cierto sentido, México.

Esto es sólo un punto de vista, que ayuda a la gobernabilidad, pero que no es determinante.

## V. EL PRESIDENCIALISMO COMO MAL Y CÓMO SUPERARLO

En los últimos tiempos ha arreciado una crítica al presidencialismo tal como se da en la América Latina, atribuyéndole prácticamente todos los males políticos que soportan nuestras naciones, y como contrapartida pregonan cambios sustanciales en los sistemas de gobierno, proponiendo como bálsamo para todos estos males la adopción del parlamentarismo. En algunos casos más matizado, el modelo semipresidencial de origen francés (1958), aun cuando con algunos antecedentes. En otras palabras, se pide remplazar lo que se tiene y que no funciona bien, por lo que no se tiene y —según se dice— funciona bien (así Linz y sus seguidores).

El planteo así descrito en forma por demás sumaria, parte, en mi opinión, de un enfoque defectuoso. Cual es considerar que algunas formas de gobierno son mejores que otras. Que eso lo afirmasen los clásicos, cuando la teoría política era más prescriptiva que descriptiva y más filosófica que empírica, era perfectamente explicable, y así hasta el siglo XIX. Pero que hoy, a fines del siglo XX y principios del XXI, se siga con esa postura, es algo que no se compadece con el actual estado de la cuestión.

Es que en realidad no existen modelos buenos o malos, sino modelos que funcionan bien y modelos que funcionan mal. Y dicho funcionamiento no es producto del modelo *per se*, sino del entorno al cual se aplica. Los modelos son productos históricos y son difíciles de exportar, aun cuando se den situaciones políticas y sociales parecidas. Muchos son los que pueden alabar el sistema parlamentario en Alemania o la monarquía inglesa o el régimen convencional suizo. Pero eso no quiere decir que sean mejores que los otros, sino que en esos países, por especiales razones históricas y políticas, funcionan bien, sin que eso sea garantía de que trasladados a otros ambientes, funcionen igual que en sus lugares de origen.

Ante todo hay que tener presente que el presidencialismo en América Latina, se adoptó desde muy pronto por una serie de razones, pero básicamente dos: la *primera* es que era prácticamente lo único aceptable que existía en el panorama para las nuevas naciones. Si revisamos el mapa político de entonces, pasado el periodo de la llamada “Europa napoleónica”, lo único que existía desde la península ibérica hasta el Imperio Otomano, era monarquías, más o menos despóticas, imperios ferreos y ninguna democracia efectiva (Suiza recién iniciaba su andadura, y las Repúblicas italianas del renacimiento y de fines del siglo XVIII, eran sólo un recuerdo). Lo único exitoso eran los Estados Unidos, creador precisamente de ese modelo. Y porque además, en países con inmensos territorios, sin tradición política, sin partidos y sin instituciones sólidas, ese modelo era lo único que se ofrecía a la mano con posibilidades de éxito. El parlamentarismo nació dentro de la monarquía inglesa, pero en aquel momento no se encontraba del todo asentado, y además, no calzaba, aparentemente, con la República que todos tenían en mente (el caso del Brasil es distinto, por la existencia del Imperio, que duró hasta 1889).

Eso fue lo que se experimentó durante todo el siglo XIX, en medio de sobresaltos. En el siglo XX, sobre todo a partir de 1940, la situación fue mejorando paulatinamente, aun sin alcanzar grandes niveles, pero lo más probable es que mejore con una más adecuada democratización y sin cambiar el sistema.

En todo caso, cambiar del presidencialismo al parlamentarismo, de la noche a la mañana, sin opinión pública consistente, sin partidos políticos maduros, es una aventura cuyo resultado es impredecible. Si a eso se llega, será paulatinamente, y como fruto de una evolución lenta, pero no de golpe, como algunos pretenden. De hecho, algunas experiencias parlamentarias o semiparlamentarias que hemos tenido (Chile, Brasil, Perú, etcétera) no han dado resultados. Es probable que no la den de inmediato.

De hecho, el cambio de una forma de gobierno a otra, puede no significar nada, y aún más, erosionar la legitimidad del sistema. No se puede cambiar, alegremente, una realidad por una utopía, olvidándose de los serios problemas que el parlamentarismo ha tenido en algunos países que se encontraban en mejor situación que los nuestros.

Algo parecido puede hallarse en el llamado por Duverger “modelo semipresidencial, que en realidad debería denominarse como “semiparlamentario”, y que ha funcionado bien en Francia, pero con pocos seguidores que se dan en situaciones similares.

La solución no es, pues, cambiar de un sistema político a otro, sino mejorar lo existente, y propiciar un desarrollo del sistema que paulatinamente conduzca a mejores logros. Pero sin olvidarse que más importante que el cambio de las instituciones, es formar las condiciones para que ellas funcionen, con independencia del sistema que se adopte.

## VI. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS

Desde la década del ochenta, y más en concreto, a raíz de la caída del muro de Berlín en 1989 y todo lo que ello significa, ha avanzado el fenómeno llamado de “globalización”. El nombre en cierto sentido es nuevo, pero el hecho ha existido desde siempre, si bien con características y limitaciones propias de cada tiempo y lugar.

Lo que se quiere decir con este concepto, que se ha vuelto de uso recurrente, es que el mundo se ha hecho más pequeño, que se han borrado las barreras de todo orden, y que estamos más intercomunicados que antes, pero también que ha habido una intensa movilización no sólo de hombres, sino de servicios y capitales. Aun la poderosa China, comunista en lo político, no ha vacilado, hace ya varios años, en abrir sus puertas al capital extranjero, en especial norteamericano, que se ha instalado con sus fábricas y que con pagos míseros, producen gran cantidad de bienes que luego son vendidos en el resto del mundo.

Esta globalización ha traído el libre tráfico de todo orden, que sin lugar a dudas ha sido beneficioso para la humanidad. Esto se advierte, sobre todo en los ámbitos político y cultural (como lo demuestra la extensión de los medios y de la misma información a través del mundo de la red).

Pero lo que ha causado un malestar en este fenómeno de globalización, que por así decirlo es imparable, es el aspecto económico. Esto es, en la globalización se han reproducido las mismas taras que existían antes en el mundo capitalista, en la cual unos cuantos países desarrollados ponían las reglas y otros las obedecían sin ventaja alguna. Aun en ejemplos sencillos se puede advertir el hecho: los Estados Unidos, pide apertura de mercados a los países de la América Latina, para que los bienes importados puedan entrar libremente a bajos aranceles, y aun más, que no protejan a sus productos nacionales. Sin embargo, esto que se exige a la América Latina, es incumplido por Estados Unidos, que subsidia a de-

terminados productos y a otros los protege con altas barreras arancelarias. Es decir, predica para el exterior, lo que no practica al interior de sus fronteras.

Frente a esto, lamentablemente, los países menos desarrollados no han sabido o no han podido defenderse. Este es el talón de Aquiles de la globalización, en el cual ya hay voces de alerta.

Lo que se tiene que hacer frente a la globalización, que es indetenible, es ver como manejarla, de manera tal que en el aspecto económico-financiero, no termine por producir en los países de la periferia efectos no deseados y malestar creciente. Y esto es una decisión política que afecta a la gobernabilidad.

## VII. *PANEM ET CIRCENSES...*

Uno de los aspectos de la eficacia que hoy se solicita a las democracias, es básicamente el pleno empleo, y muchas veces, un seguro que sirva básicamente para la alimentación y la salud. Así se ha visto en el pasado y se ven todavía, gobiernos populistas que destinan una parte importante del presupuesto a sostener comedores populares en donde por sumas simbólicas, y decididamente financiadas por el Estado, se proporcionan las tres comidas del día, dejando así la impresión de que el Estado se preocupa por los más bajos estratos de la población. Estos regímenes asistencialistas (como son los ejemplos recientes de Fujimori en el Perú y de Chávez en Venezuela) a la larga tienden a destruir las instituciones, y parecerían dar legitimidad a los regímenes que se preocupan, como en la antigua Roma, de dar comida y entretenimiento a las grandes masas. Factor que es preocupante y que en nada ayuda al mejor desempeño de un régimen democrático en la región.

Porque el pan y el circo no son eternos, y a la larga fatigan incluso a quienes se benefician con ellos.

## VIII. LA CONSTITUCIÓN Y PARA QUÉ SIRVE

De acuerdo a un cuadro diseñado por Albert Blaunstein en 1980, para acompañar a su inmensa colección de Constituciones del mundo, existían a ese momento 155 países con Constitución (más 6 sin ella, como el Reino Unido, Israel, etcétera). De las 155, 33 eran anteriores a 1960, y el resto,

o sea, 122, habían sido promulgadas a partir de 1960 y son las que estaban en escena en aquella época. Este inmenso número estaba relacionado sobre todo con los países fuera del mundo desarrollado, es decir, países africanos, asiáticos y latinoamericanos (si bien estos últimos, en menor escala). Lo que significa que la Constitución, entendida como pacto social, como norma del más alto nivel y destinada a durar en el tiempo, había perdido su sentido, pasando a ser una norma más destinada a satisfacer demandas de coyuntura. Este dato, de 1980, no ha hecho más que agravarse desde entonces.

Si en el siglo XIX latinoamericano, las Constituciones eran útiles para justificar cualquier golpe de timón en los respectivos gobiernos (como lo fueron, también, en el periodo *post* revolucionario francés del siglo XVIII) hoy en día se piensa que cada crisis debe arreglarse con la dación de una nueva Constitución, de la cual se esperan efectos taumatúrgicos.

Lamentablemente, la realidad no se compadece con estas aspiraciones, pues es lo mismo que poner la carreta delante de los bueyes. Las Constituciones, a la larga, pueden no servir para nada, ya que ellas en sí mismas, no dan nada ni otorgan ni mejoran nada. Las Constituciones se parecen a un juego de ajedrez: tienen un objetivo, así como determinadas reglas; y si queremos alcanzar los objetivos, hay que seguir las reglas. Esto es un acto de voluntad política, que es la base del cumplimiento de toda Constitución. Y precisamente, por ser la base de todo el ordenamiento, no tiene manera de hacerse cumplir, ni menos de sancionar a quienes la violan, ignoran o incumplen. Ello depende de la voluntad política de la clase dirigente, frente a lo cual nada se puede hacer. Veamos un caso concreto. La Constitución peruana de 1979, inspirándose en los ejemplos de otras Constituciones (en especial la mexicana de 1917 y la venezolana de 1961) estableció lo siguiente en su artículo 307:

Esta Constitución no pierde su vigencia ni deja de observarse por acto de fuerza o cuando fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En estas eventualidades, todo ciudadano investido o no de autoridad, tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Son juzgados, según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecen responsables de los hechos señalados en la primera parte del párrafo anterior. Así mismo, los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución.

El Congreso puede decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los prejuicios que se le hayan causado.

Pero tan enérgico enunciado normativo no funcionó, pues la clase política peruana lo ignoró y prefirió mantener, con ligeras enmiendas, la Constitución de 1993, fruto del gobierno autoritario de Alberto Fujimori.

El golpe de Estado que el 5 de abril de 1992 perpetró Fujimori en el Perú, no ha recibido hasta ahora una sanción efectiva. En 1993, se convocó un congreso constituyente que aprobó y sancionó una nueva Constitución, la de 1993, que sigue vigente hasta ahora.

Fujimori mediante una curiosa implosión, dejó el cargo en noviembre de 2000, cuando intentaba cumplir un tercer periodo presidencial consecutivo, y fue remplazado, provisoriamente, por Valentín Paniagua en la presidencia de la República. A él siguió, en julio de 2001, el presidente Alejandro Toledo, que debe cumplir su mandato en julio de 2006. Ahora bien, ¿qué se ha hecho para cumplir el artículo 307 de la Constitución de 1979 que parecía la más pétrea de todas las cláusulas...? Absolutamente nada. La clase política que sucedió a Fujimori se limitó a borrar la firma de éste en la promulgación de dicha Constitución e intentó una reforma total de la Constitución de 1993, pero desde ella misma, con lo que la ha ido legitimando en el camino. Frente a esto, nadie, ni siquiera los que en su momento fueron partidos de oposición, han hecho nada al respecto, lo cual demuestra que no hay voluntad política para cambiar nada. El ejemplo es elocuente y habla por sí solo.

De lo expuesto se desprende que, en realidad, las Constituciones sirven de poco si no existe detrás de ellas una férrea voluntad política para hacerlas efectivas. Son, como decía Alberdi hace más de un siglo, cartas de navegación, útiles en la medida que las aceptemos y que tengamos la intención de seguir las para llegar al rumbo que ellas señalan. Pero que no sirven si no existe esa voluntad que es expresada por la clase política o por un movimiento fuerte de opinión pública. La Constitución es, por tanto, un instrumento necesario, pero no suficiente.

A ello se debe agregar que la importancia de una Constitución es que ella asuma un contenido democrático, que consagre valores democráticos y que no sea un documento de mera fachada, como sucede muchas veces (como han sido varias Constituciones en el pasado y en parte lo son to-

davía algunas, como la Constitución bolivariana de 1999, la cubana de 1976, etcétera).

### IX. ¿QUÉ HACER?

La clave de la gobernabilidad es que sea democrática y que precisamente permita eso, o sea, conducir una sociedad, de acuerdo a valores democráticos.

Pero para ello hace falta no sólo una voluntad política o si se quiere, una clase política decidida a ello, sino un entorno socio-económico que la haga posible. Esto en vista de las demandas, muchas veces excesivas, que hacen los pueblos, y que terminan sobrecargando el sistema, que al final no se da abasto. Esto se soluciona en mucho con un sistema económico sostenido que procure niveles aceptables de vida, que la población vea como adecuados, y sobre todo que también se acepten los esfuerzos que se realizan en esa dirección.

Pero esto no lo resuelve el aparato jurídico, por más moderno y perfeccionado que sea.

### X. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PERÚ

Al igual que los demás países de la región, el Perú atraviesa en los actuales momentos por un problema de gobernabilidad. Y de esto es en parte responsable el actual gobierno, que no ha comprendido que hay que hacer cosas que es necesario hacer, que hay que evitar el populismo y sobre todo, afrontar seriamente el problema de la reforma del Estado. Es cierto que existe un manejo adecuado de la economía a nivel macroeconómico, pero ello no llega todavía a los más bajos niveles de la población, ni tampoco se traduce en una política moderna sobre inversiones, a reducir el aparato estatal y fijar metas a futuro. Pero lo curioso del caso es que precisamente por esto, es que el propio gobierno mediante Decreto Supremo número 002-2004-PCM del 9 de enero de 2004, ha declarado al presente año de 2004, como año del Estado de derecho y de la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad empieza por el Estado y por sus titulares, como es obvio. Pero no acaba ahí. No obstante, señalemos algunos puntos que es necesario tomar en cuenta y que son parte de la realidad:

a) Aparato estatal sobredimensionado: lo que se comprueba con el excesivo número de servidores públicos (entiéndase aparato burocrático) así como un número grande de instituciones públicas (incluyendo ahí empresas públicas, si bien esto último ha sido radicalmente disminuido en la última década, en un proceso no concluido). Esto es de lo más notorio que existe en la región.

b) Deterioro en la calidad del gasto público: gran parte de los ingresos están destinados a solventar gastos corrientes, o sea, pagos de servicios, en forma desproporcionada.

c) Como consecuencia de lo anterior, se advierte una baja inversión pública, incluso a nivel de infraestructura (puentes, caminos, escuelas, etcétera).

d) Política tributaria errática: que se advierte en dos dimensiones; por un lado, no existe una política tributaria que signifique fines y objetivos de recaudación y actividades imponibles que a su vez puedan significar ingresos reales no discriminatorios. Por otro, la administración tributaria tiene una actitud intimidatoria con los contribuyentes, a los cuales en lugar de cobrar, acecha con pretensiones innecesarias. Esto significa que cada vez que se necesita cubrir algún gasto, se recurre al expediente fácil de crear algún tributo, o simplemente incrementar la tasa de uno que ya existe.

e) Mala política de distribución del gasto: al no haber una política para el gasto público, éste se ordena según necesidades básicas, sin fijarse métodos ni contenidos. Una buena parte del gasto va para cubrir la deuda externa (la deuda interna casi no se cubre y no hay interés en ello) otra para cubrir sueldos y salarios y el resto para las urgencias que más presión hacen sobre el aparato del Estado. Al final, el gasto es desordenado, se gasta en donde no se debe y en donde se necesita el dinero del Estado, dicho dinero no llega.

f) Mal control del gasto público: no obstante las denuncias de corrupción, no se ha implementado un control sensato del gasto público. La Contraloría General, cuya misión constitucional es precisamente esa, se dedica a la publicidad de sus modestos logros y en perseguir problemas minúsculos, o en hacer investigaciones innecesarias. En la práctica, se ha convertido en un ente inútil.

g) Aparato judicial deficiente: advertido desde hace más de veinte años, poco es lo que se ha hecho de a verdad por replantear y tomar en serio la problemática judicial, que atravesó una severa corrupción duran-

te la década pasada. A fines de 2003, se dio una iniciativa que partió de la propia magistratura, encontró eco en los demás poderes públicos, y se creó el CERIAJUS, comisión encargada de estudiar la realidad judicial y proponer alternativas. La Comisión entregó sus estudios hace algunos meses, y ello, como es lógico suponer, implica destinar al proyecto una fuerte dosis de inversión pública. Pero ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo parecen interesarse en el tema. De hecho, el proyecto de presupuesto para el año 2005, no contiene ninguna partida especial para implementar las reformas, con lo cual queda claro que todo no pasó de las buenas intenciones; que por el momento nada se hará para mejorar el aparato judicial.

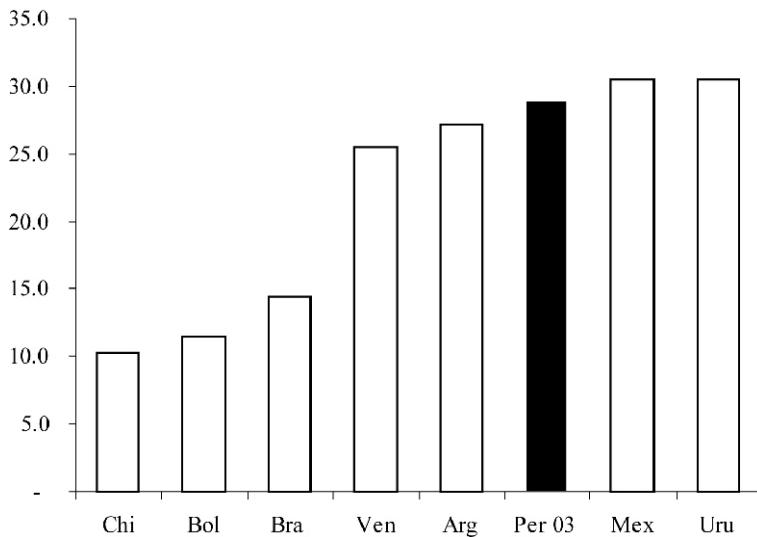
h) Crecimiento del sector informal: al lado de la economía formal, que es el que en realidad interesa, existe un fuerte sector de economía informal, paralela o sumergida, que se da en todas partes. Este sector es fruto de determinadas circunstancias históricas, y lo ideal es que tienda a desaparecer o a reducirse sustancialmente, pues los países no avanzan mucho con este tipo de economías (si bien los ayudan a resistir). Pues bien, no obstante algunos esfuerzos realizados, la economía informal ha crecido velozmente en los últimos años, y es uno de los más grandes de América Latina. Este crecimiento tiene muchas explicaciones, pero uno que es importante es el papel del Estado, que ha hecho muy poco por formalizar la economía y tampoco ha dado grandes facilidades para ello. Por el contrario, no obstante que se ha desmontado gran parte de las empresas públicas luego de la privatización de los años noventa, el Estado se ha desentendido de este sector, y se ha dedicado tan solo al sector formal, tanto en lo que se refiere a estímulos, como a controles. Así, por ejemplo, el Estado a través de su administración tributaria vigila muy cercamente a las empresas legalmente constituidas, pero no hace el menor esfuerzo por supervisar o acotar tributos a las informales, que se ven así incrementadas, muchas veces por la corrupción imperante (caso especial de la proliferación, sin control, de casinos y máquinas tragamonedas); y muchas otras por el excesivo costo que significa mantenerse en la formalidad.

Naturalmente, éstas no son todas las causas o hechos, pero creo que son los principales. Gran parte de ellas las he tomado de la conferencia inédita del congresista Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, impartida en la Universidad Católica Santa María de Arequipa (12 de mayo de 2004).

que fue acompañada de cuadros que, con autorización del autor, reproduzco en parte en el anexo.

XI. ANEXO.  
CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PÚBLICO DEL PERÚ

PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA  
LATINA, 1999 Y 2003\*  
(% de la PEA formal)

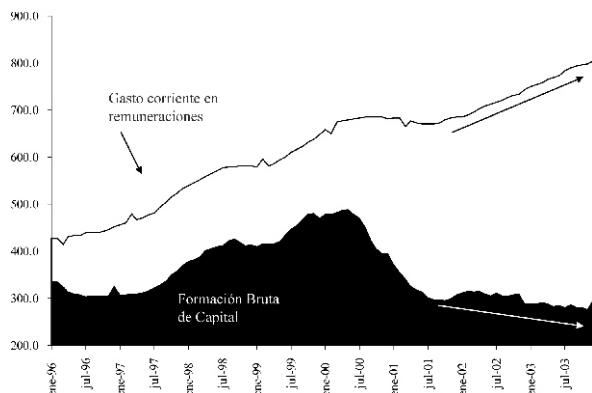


En términos de personal, el Estado peruano es uno de los más sobredimensionados de la región.

\* Sólo Perú presenta cifras al 2003, en el resto de países las cifras corresponden al año 1999.

Fuente: MEF, INEI, *Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe* (BID).

GASTO CTE EN REMUNERACIONES Y FORMACIÓN BRUTA  
DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL  
(millones de S/. promedio móvil 12m)



*Creciente deterioro en la calidad del gasto.*

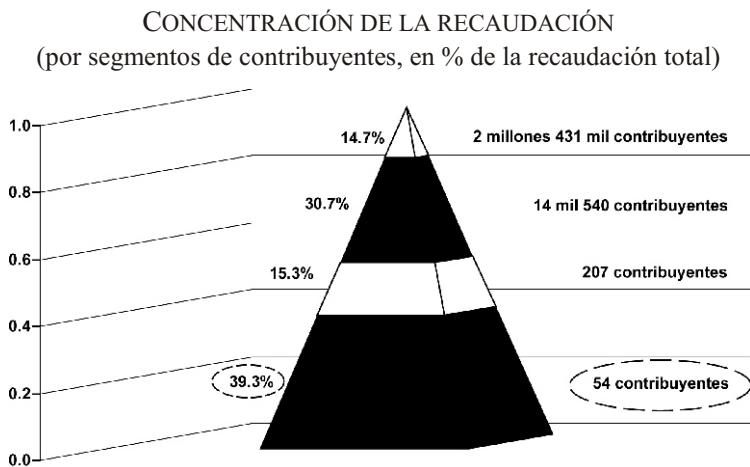
INVERSIÓN PÚBLICA RESPECTO AL PRESUPUESTO TOTAL

Años	% (Inversión pública/Presupuesto total)
1997	15.5
1998	18.8
1999	19.3
2000	16.5
2001	12.8
2002	11.9
2003	11.2
2004	11.1

Fuente: Comisión de Presupuesto e INEI

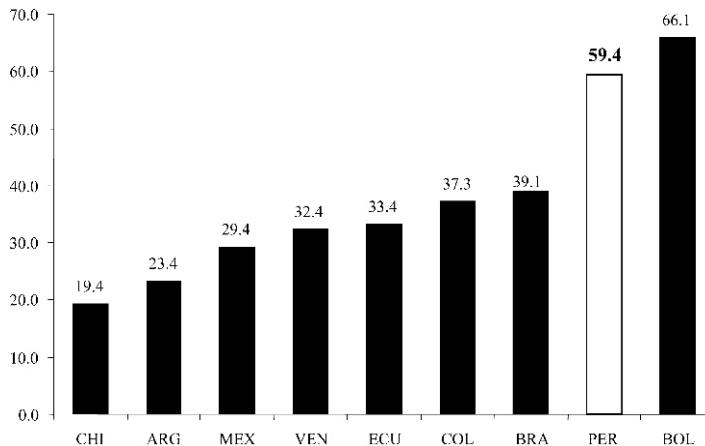
El presupuesto 2004: baja inversión pública.

En el Proyecto de Presupuesto los Gastos de Inversión Pública respecto al total son bajos, solo uno de cada diez soles se destina a la inversión, perjudicando la dotación de infraestructura de soporte que el país tanto requiere.



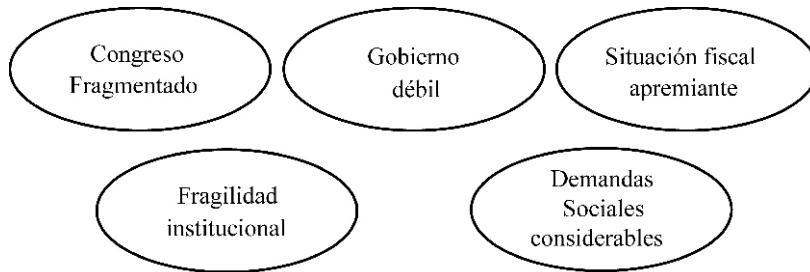
Fuente: SUNAT.

ESTIMACIONES DEL TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL,  
PROMEDIO 2000- 2001  
(en % del PBI)



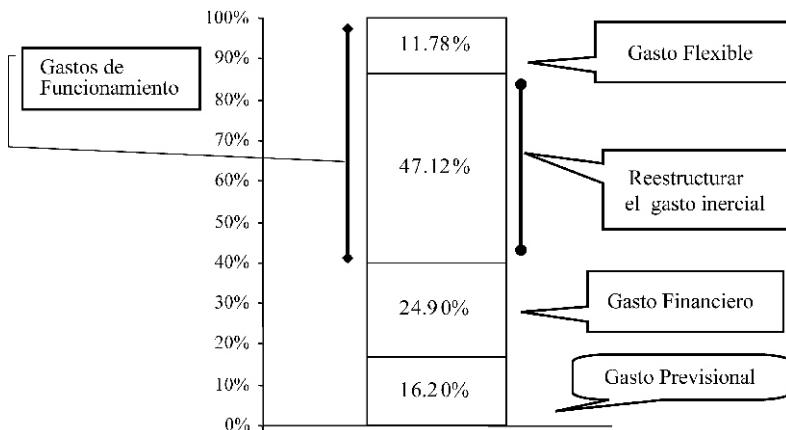
Fuente: Schneider F. "The Size and Development of the Shadow Economies and shadow Economy Labor Force of 16 Central and South American and 21 OECD Countries: First Results for the 90s", Draft. University of Linz, Austria. febrero de 2002.

## ¿ES POSIBLE UNA REFORMA DEL ESTADO EN EL ESCENARIO ACTUAL?



Es un proceso que se realiza por etapas, en forma progresiva, equilibrada y ordenada, pero a la velocidad de los nuevos tiempos.

## REFORMA DEL PRESUPUESTO PRE-REQUISTO DE LA REFORMA DEL ESTADO



La reforma del presupuesto es una condición necesaria, aunque no suficiente para la reforma del Estado.

Fuente: elaborado con base en cifras del MEF.

## XI. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TEMA

- ACHARD, Diego y FLORES, Manuel, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, PNUD-Fondo de Cultura Económica, 1997 (contiene entrevistas a diversos personajes, en especial presidentes, técnicos e intelectuales).
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, CEC, 1994.
- Bases para la gobernabilidad*, Encuentro de Presidentes, Santiago de Chile, 2001.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- BOBBIO, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1984.
- BORJA, Rodrigo, “Gobernabilidad”, *Enciclopedia de política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BRAVO LIRA, Bernardino, *El Estado constitucional en hispanoamérica*, México, Escuela Libre de Derecho, 1992.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venenzolana, 2001.
- CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, UNAM-Porrúa, 2003.
- Comisión Andina de Juristas, *Crisis de la democracia en los Andes*, Lima, 2001.
- COTARELLO, Ramón, *Del Estado de bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC, 1990.
- DAHRENDORF, Ralf, *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- GIDDENS, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2003.
- HENRIQUE CARDOSO, Fernando, “Reforma del Estado y gobernabilidad democrática”, *Brújula*, publicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 6, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós.
- , *La tercera ola*, Buenos Aires, Piadós.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, 2002.

- KLAREN, Peter F., *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004.
- La democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
- LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- LÓPEZ-ALVES, Fernando, *Sociedades sin destino ¿América Latina tiene lo que se merece?*, Buenos Aires, Taurus, 2002.
- MAYORGA, René Antonio (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, La Paz, Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- MONTANER, Carlos Alberto, *Las raíces torcidas de América Latina*, Barcelona, Plaza y Janés Editores, 2001.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín, *Constitución, democracia y autocaricia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- PASQUINO, Gianfranco, “Gobernabilidad”, en BOBBIO, Norberto *et al.* (coords.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, t. I.
- PEREYRA, Carlos, *Breve historia de América*, Madrid, Aguilar, 1941.
- PLANAS, Pedro, *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001, 3 ts.
- RABOS, Xavier y GINER, Salvador, *La gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir ediciones, 1994.
- STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Madrid, Suma de Letras, 2003.
- TANAKA, Martín, *Los espejismos de la democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1988.
- URCUYO, Constantino, *Reforma política y gobernabilidad*, San José, Editorial Juricentro, 2003.
- VALENCIA-DONGO, Rafael, *Cuadros, anexo*, Perú.
- VÁSQUEZ HUAMÁN, Enrique, *Estrategias del poder*, Lima, Grupos Económicos en el Perú, Universidad del Pacífico, 2002.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Las transiciones constitucionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.