

# ASPECTOS ÉTICOS Y JURÍDICOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SUS DESAFÍOS EN LA REGIÓN ANDINA\*

**Enrique Bernal Ballesteros**

Jurista, Doctor en Derecho por la Universidad de Grenoble (Francia). Ex-Senador de la República y ex-miembro de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Profesor Universitario. Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas

*“Decir de un hombre que es el más hábil, equivale a extenderle patente de recto corazón, de bondad, de justicia, de nobleza por excelencia; lo que ordene hacer será precisamente lo más sabio, lo más propio y conveniente que podríamos aprender; lo que de todos modos nos convendría hacer con verdadero y leal agradecimiento, ejecutarlo sin la menor sombra de recelo. Tanto el trabajo como la vida, en cuanto del Gobierno dependiese, estaría entonces perfectamente regulado, y sería aquel Gobierno el ideal de todas las Constituciones.*

*Desgraciadamente, no ignoramos que en la práctica nunca se incorporarán con exactitud los ideales. Estos permanecerán siempre a gran distancia de nosotros...”*

*Thomas Carlyle, “Los Héroes”*

## 1. INTRODUCCIÓN

Los recientes episodios de crisis política en el Perú y en otros países de la región andina (como Bolivia y Ecuador), así como la constatación, a través del reciente informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de que un amplio sector de la población latinoamericana padece de un paulatino desencanto con un sistema democrático que no ofrece soluciones eficaces a sus demandas sociales, nos llaman la atención sobre un aspecto fundamental del sistema político: la gobernabilidad democrática.

Son varias las definiciones que diversos teóricos y especialistas en ciencia política han elaborado sobre este término y ellas obedecen a

distintos enfoques y metodologías de investigación; por ello, el propósito de este artículo no consiste en brindar una definición novedosa, sino más bien, a partir de un concepto operativo, funcional y mayoritariamente aceptado del término, ofrecer una aproximación a los principales aspectos éticos y jurídicos de la gobernabilidad democrática.

## 2. CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Siguiendo a Adrianzén, la gobernabilidad democrática se relaciona con la capacidad del sistema democrático “para agregar jerárquicamente, satisfacer o diferir demandas de la población”<sup>1</sup>. Adrianzén construye el concepto de gobernabilidad ligando esta capacidad enunciada a la capacidad del gobierno, a partir de su estructura, de preservar el poder ampliando la legitimidad en el ámbito público, concebido como el espacio para la comunicación pública.

Esta ligazón, que se traduce en la noción de buen gobierno, se vincula a su vez, a tres criterios fundamentales fuertemente entrelazados, los cuales son, en los términos del equipo que elaboró el proyecto “Agenda: Perú”, “eficiencia, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; [...] eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y [...] legitimidad, en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado...”<sup>2</sup>.

\* Artículo elaborado con la colaboración de Luis Eduardo Pérez-Albela Pighi, investigador de la Comisión Andina de Juristas

1 ADRIANZÉN, ALBERTO, Gobernabilidad y cumbre de las Américas. En: Análisis Internacional, N° 8. Lima: Centro Peruano de Estudios internacionales, 1994, p. 67

2 SAGASTI, FRANCISCO y otros, Democracia y Buen Gobierno. Proyecto Agenda: Perú. Lima: Apoyo, segunda edición, p. 19-20

A nuestro entender, para una efectiva gobernabilidad democrática son condiciones indispensables: la vigencia del Estado de Derecho, la existencia de instituciones democráticas sólidas, la vigencia de los derechos humanos y la condición ciudadana de todas las personas.

Estos pilares de la gobernabilidad, a su vez, están asentados en sólidos principios éticos y jurídicos que le dan consistencia, sostén y legitimidad al sistema democrático. En tal sentido, concordamos con Prats, quien señala que “el gran reto de la gobernabilidad democrática en América Latina consiste en encontrar los nuevos caminos que conduzcan a la consolidación de la democracia, a la construcción de mercados competitivos y abiertos y a la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades”<sup>3</sup>.

Así, tal como lo expresáramos en una anterior ocasión, la gobernabilidad supone, además, “diversos criterios como el consenso político y social; el buen funcionamiento de las instituciones estatales, el respaldo popular a la gestión de los gobernantes y representantes; la efectividad del sistema de partidos y la reversión de los indicadores sociales negativos. No hay gobernabilidad sin un componente de armonía política y sin desarrollo humano. En efecto, la consolidación democrática (que debe seguir a toda transición) es junto con la elección periódica de autoridades y control al poder, el logro de cimientos institucionales que hagan posible la verdadera soberanía del ciudadano”<sup>4</sup>.

### 3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Como anotamos líneas arriba, un Estado debe asegurar la concurrencia de los siguientes elementos para sentar las bases de su gobernabilidad democrática: vigencia del Estado de Derecho, existencia de instituciones democráticas sólidas, vigencia de los derechos humanos y la condición ciudadana de todas las personas, esto es, consolidar una lucha eficaz contra la exclusión social y la inequidad.

La gobernabilidad democrática se consolidará plenamente, además, con una efectiva recomposición del tejido social<sup>5</sup>, una relación entre partidos políticos y ciudadanos que refleje genuina

representación, la afirmación paulatina de una cultura auténticamente democrática y el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

Dado que las nociones de Estado de Derecho y vigencia de los derechos humanos gozan de amplia difusión en los ámbitos jurídico y académico, nos permitiremos poner el énfasis en el análisis de las instituciones democráticas y la condición ciudadana de todas las personas, nociones que están a nuestro juicio, íntimamente relacionadas y que interactúan precisamente en la definición de un Estado con garantías de gobernabilidad.

Las instituciones, al decir de Douglass North<sup>6</sup>, proporcionan las reglas de juego bajo las cuales se van a desenvolver los actores políticos, sociales y económicos y, en consecuencia, la gobernabilidad democrática se genera a partir de la buena marcha de las instituciones y de la imperturbabilidad constitucional que les da sustento. La estabilidad de la democracia tiene relación así con la fortaleza e independencia de las instituciones democráticas, un adecuado marco constitucional y un consenso amplio que haga posible que aquellas se consoliden y sean baluartes del sistema político. De allí la importancia del respeto a las instituciones para el funcionamiento de la democracia.

Entre estas instituciones, las que evidentemente concentran las funciones del Estado según el planteamiento de Karl Loewenstein, es decir, el poder Ejecutivo (el gobierno), el Parlamento y el Poder Judicial, son las que precisan de un mayor grado de eficiencia, legitimidad y fortalecimiento, dado su alto grado de relación con la ciudadanía, que identifica en ellas a los entes que por medio del ejercicio del poder estatal, deben atender sus demandas.

Esta relación con la ciudadanía reviste particular importancia a través del Parlamento, pues es mediante el voto que los ciudadanos delegan en los parlamentarios un mandato de representación de sus intereses; este mandato, para ser debidamente canalizado y ejercido, requiere de la existencia de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y legitimado en la sociedad.

Asimismo, la gobernabilidad precisa de un sistema político que promueva y garantice una cultura proclive a la generación de consensos

3 PRATS I CATALÀ, JOAN, *Gobernabilidad y Globalización*. En: Banco Interamericano de Desarrollo, *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, 2001, p. 81

4 BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE, *La cumbre y la gobernabilidad*. Artículo publicado en el diario “El Comercio” el 25 de mayo del 2003

5 Debe precisarse que la recomposición del tejido social debe asumirse en su real dimensión, es decir, como la dificultad real para resolver problemas como la frágil organización de las instituciones sociales, la marginación, la manipulación populista desde el poder y la exclusión.

6 NORTH, DOUGLASS. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1991



básicos. El consenso, entonces, debe ser entendido como una institución fundamental de la democracia y por ende de la gobernabilidad<sup>7</sup>.

Existe una relación inversamente proporcional entre la confianza de las relaciones interindividuales generada por instituciones sólidas en una sociedad y el grado de intervención política del gobernante, y en consecuencia, la acumulación de poder de éstos.

Pero, ¿qué sucede cuando el Estado no goza de este ensamblaje institucional o si, poseyéndolo, no es lo suficientemente sólido y ve limitada su capacidad de dirección y su legitimidad ante el desborde de demandas sociales?

En este escenario, y en sentido inverso al concepto de gobernabilidad presentado al inicio de este artículo, “la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad”<sup>8</sup>.

#### 4. ASPECTOS ÉTICOS

La dimensión ética de la gobernabilidad supone, en primer término, una confrontación entre el *ser* del Estado, verificable en el ejercicio que hace el gobierno de su poder y dominio sobre los ciudadanos, y el *deber ser* de un Estado democrático, que basa la condición de su gobernabilidad en los ciudadanos y en la relación armónica que establece con ellos a través del poder legítimamente ejercido.

Así, la ética aplicada a la actuación de un gobierno en un Estado democrático “alude a cuestiones tan vitales como el uso mismo del poder, la honestidad del gobierno, la decencia de quienes lo componen, la credibilidad de sus actos y la confianza ciudadana”<sup>9</sup>.

La cita precedente implica la aspiración de contar con gobiernos que, junto a un liderazgo genuinamente democrático, ostenten una sólida imagen de probidad y transparencia en la gestión. Ello es importante porque en la historia de los países de América Latina –incluidos los de la región andina– la pérdida gradual de liderazgo político, casi siempre acompañada de actos de corrupción consentidos o débilmente combatidos, fueron el

caldo de cultivo para la generación de crisis de gobernabilidad que desembocaron en aventuras autoritarias.

#### 5. ASPECTOS JURÍDICOS

La estabilidad del régimen político democrático descansa en la vigencia del Estado de Derecho, por el cual las normas jurídicas se emiten, se aplican y su desobediencia se sanciona por órganos que no sólo cuentan con legitimidad social sino que asumen esas funciones por mandato de la Constitución, norma jurídica fundamental desde la cual se produce el desenvolvimiento jurídico y político de la sociedad y del Estado.

Asimismo, de la Constitución se desprenden principios democráticos de índole política y de innegable necesidad para la vigencia de la democracia y su correcto devenir en un ambiente de gobernabilidad, son inequívocamente el mandato por elección popular periódica, la independencia y división de poderes, y la alternancia en el poder.

Se aprecia de esta manera una relación intensa entre Constitución y poder, por la cual, el poder se origina de la Constitución, se legitima por su imperio y, a su mandato y supremacía se somete. Por ello, si la gobernabilidad se explica en función de la capacidad de gobernar, es decir, de desplegar y administrar el poder, la gobernabilidad democrática implica el uso capaz y legítimo del poder para desarrollar, a través de la gestión de quien gobierna, el ideal de convivencia política plasmado en la Constitución.

Sin embargo, no escapa a la realidad que, hecha una revisión a la historia republicana de nuestros países, gran parte de ella nos haga darle la razón al ex Presidente peruano e ilustre demócrata José Luis Bustamante y Rivero, quien al referirse precisamente a la historia política de América Latina, sostuvo que en nuestro continente, “el régimen democrático es más bien un patrón político al cual nos mandan ceñir nuestras constituciones, que una realidad lograda en el ejercicio del gobierno”<sup>10</sup>.

Así, cuando las debilidades humanas de los gobernantes, las crisis galopantes, la corrupción o los apetitos de caudillos abyectos convierten a las constituciones en meros “trozos de papel”, toda noción de gobernabilidad democrática se

7 Sobre este punto se sugiere la lectura de la Introducción al libro “Generación de consensos en situaciones de conflicto: la experiencia iberoamericana”. Lima: Comisión Andina de Juristas, Serie Democracia N° 8, 2004, p. 13-24

8 BOBBIO, NORBERTO y otros, Diccionario de Política, Tomo 1, Madrid: Siglo XXI Editores, 2002 p. 707

9 BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE, El carácter ético de la actual crisis. Artículo publicado en el diario “El Comercio” el 3 de febrero del 2004

10 BUSTAMANTE Y RIVERO, JOSÉ LUIS, “El Problema de la democracia”. En: Mensaje al Perú. Lima: Editorial Universitaria, s. f. p. 27

desvanece, y lo queda es un poder vil, ajeno a la Justicia y al Derecho, y vaciado de contenidos éticos.

¿Está la región andina en constante peligro de caer en una crisis de gobernabilidad democrática? Si bien es positivo que a partir de la década de 1980 se haya producido una “ola democratizadora” que progresivamente terminó con las dictaduras militares, experiencias recientes como el gobierno dictatorial de Alberto Fujimori en el Perú, las salidas abruptas del poder de los Presidentes Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad en el Ecuador, así como la de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, obligan a un constante estado de alerta y una evaluación permanente de las condiciones que aseguren la gobernabilidad democrática en la región.

El siguiente punto de este artículo hará un breve desarrollo de la actual situación política y social de la región andina.

## 6. SITUACIONES DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN ANDINA

Con excepción de Chile, los países de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) atraviesan por situaciones de inestabilidad política distintas en su génesis, desarrollo y alternativas de solución. En este escenario regional, si bien la vigencia del conflicto armado en Colombia y la polarización política en Venezuela importan riesgos permanentes para el sistema democrático, no configuran realmente un escenario de ingobernabilidad.

Por el contrario, Bolivia, Ecuador y el Perú, por distintos y/o similares factores, presentan escenarios en los que la crisis de gobernabilidad amenaza con desbordarse, si se toma en cuenta el cuadro siguiente:

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ			
Indicador	Bolivia	Ecuador	Perú
Aprobación del gobierno <sup>11</sup>	65%	8%	6%
Movimientos / protestas sociales	Tregua temporal	Intensos movimientos indígenas presionan por renuncia del Presidente Lucio Gutiérrez	Intermitentes y dispersos
Situación económica	Mala	Mala	Mala
Estabilidad del sistema político	Inestabilidad media	Alta inestabilidad	Inestabilidad media
Lucha contra la corrupción	Deficientemente institucionalizada	Deficientemente institucionalizada	Deficientemente institucionalizada
Seguridad ciudadana	Baja	Baja	Baja
Exclusión social	Alta	Alta	Alta
Injerencia del estamento militar en el manejo de la crisis política	Alta	Alta	Potencial

Fuente: Comisión Andina de Juristas

Asimismo, apreciamos un preocupante escenario de precariedad institucional, unida a “un proceso paulatino de deterioro y crisis del sistema clásico de partidos políticos y sus lógicas clientelistas y populistas, debido al descrédito en el que han caído ante los ciudadanos por su incapacidad para resolver los problemas de pobreza,

desigualdad e inequidad social, así como por haber desvirtuado los fines de la política haciendo de ella un festín en el que la corrupción no sacia sino que por el contrario, estimula aún más los apetitos por el poder y el aprovechamiento ilícito de los recursos del Estado”<sup>12</sup>.

ÍNDICE DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES Y ACTORES: BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ									
País	Confianza en instituciones					Confianza en actores			Índice de confianza en instituciones y actores
	Poder Judicial	Gobierno	Municipios	Congreso	Índice	Gente que dirige país	Partidos políticos	Índice	
Bolivia	1,79	1,66	1,93	1,68	1,77	2,22	1,40	1,81	1,81
Ecuador	1,66	1,66	1,86	1,49	1,67	2,07	1,45	1,76	1,72
Perú	1,74	1,86	1,97	1,89	1,87	2,12	1,63	1,87	1,87

Fuente: La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004<sup>13</sup>

11 Cifras promedio, a fines de mayo del 2004

12 “Generación de consensos en situaciones de conflicto: la experiencia iberoamericana”. Lima: Comisión Andina de Juristas, Serie Democracia N° 8, 2004, p. 17

13 Este índice mide el grado de confianza expresado por las personas encuestadas por el PNUD. Las cuatro posibles respuestas son “Ninguna”, “Poca”, “Algo” y “Mucha”, a las



Lo dicho se constata en el siguiente cuadro, en el que se puede apreciar el nivel de desconfianza y débil respaldo ciudadano a las instituciones llamadas a ser los pilares de la gobernabilidad democrática:

De otro lado, en torno a la capacidad -señalada al inicio- para agregar jerárquicamente, satisfacer o diferir demandas de la población, se observa en el siguiente cuadro los principales problemas que afectan con mayor intensidad a los países citados, y que forman parte del cúmulo de demandas sociales insatisfechas que agravan la crisis política:

PROBLEMAS MÁS URGENTES: BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ			
Problema	Bolivia	Ecuador	Perú
Desocupación / desempleo	27%	15%	34%
Bajos salarios	13%	18%	11%
Pobreza	12%	13%	11%
Corrupción	14%	23%	6%

**Fuente:** Zovatto, Daniel. Percepciones y actitudes hacia la democracia y sus instituciones en la región andina (con base en los datos del Latino-barómetro 2003)

Como vemos, en estos países la capacidad del Estado para procesar y atender demandas, así como para ampliar su ámbito de legitimidad en la estructura social, está limitada por diversos factores que hemos ido analizando a lo largo de este artículo y que en los cuadros presentados se reflejan con claridad.

### 7. ¿CÓMO ENFRENTAR LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA? LOS DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN ANDINA

Como hemos expuesto en el desarrollo de este artículo, la gobernabilidad democrática se apoya en la existencia de instituciones fortalecidas y en la continuidad constitucional que les da sustento.

Vista la situación actual de Bolivia, Ecuador y el Perú, ¿es posible diseñar fórmulas de solución

que resuelvan o al menos hagan manejable la crisis y recuperen el clima de gobernabilidad?

Planteado esto a nivel teórico, parte de la solución consiste en que, sin desvirtuar los principios de la democracia participativa, a través del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de mecanismos de participación ciudadana, se alcance, como señalara Burdeau, “el paso de la democracia política a la democracia social”<sup>14</sup>. Muy relacionada a esta afirmación se halla la idea de “democracia gobernante”, concepto acuñado también por Burdeau y cuya esencia reseña Sartori al expresar que “las democracias comienzan siendo gobernadas, pero se han convertido, o están convirtiéndose, en gobernantes en la medida en que una omnipotente voluntad popular se impone sobre el Estado”<sup>15</sup>.

### 8. PALABRAS FINALES

Hechos estos planteamientos, cabe precisar, sin embargo -y esta es una conclusión que queremos subrayar- que la reflexión acerca de los aspectos o fundamentos jurídicos y -particularmente- éticos de la gobernabilidad democrática no es un mero ejercicio académico sobre cuestiones teóricas vinculadas al quehacer de la ciencia política. Precisamente, esta vinculación con la política nos hace señalar claramente que no hay preocupación más concreta en estos momentos para la región andina que el de la gobernabilidad democrática, pues se vincula poderosamente con una definición magistral de la política acuñada por José Ortega y Gasset<sup>16</sup> y que, casi medio siglo después de formulada, nos sigue interpelando: “política es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación”.

que corresponden, respectivamente, valores que van de 1 a 4  
 14 BURDEAU, GEORGES, La Democracia. Ensayo sintético. Barcelona: Ariel, 1960, p. 57

15 SARTORI, GIOVANNI, Teoría de la democracia. Tomo 1. El Debate contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 163  
 16 ORTEGA Y GASSET, JOSÉ. Vieja y nueva política. Madrid: Revista de Occidente, 1963, p. 102