

## **La gobernabilidad como problema de la democracia**

### **Nicolás Lynch**

Profesor universitario desde hace veinte años, ex ministro de Educación, ex consejero político del Presidente de la República y hoy consultor privado, el sociólogo Nicolás Lynch expone en las líneas que siguen sus puntos de vista en torno del tan difícil como urgente tema de la gobernabilidad en democracia.

La gobernabilidad se ha convertido en el principal problema de la democracia peruana actual. Este problema de gobernabilidad se expresa como una frustración con el gobierno democrático. La gente está descontenta porque la democracia no cubre las expectativas de estabilidad y bienestar que se desarrollaron en la lucha contra la dictadura de Alberto Fujimori y que los diversos candidatos en las elecciones presidenciales se encargaron de esparcir por el país.

Esta falta de gobernabilidad se contradice, aparentemente, con la existencia de un régimen democrático formal, donde hay elecciones, funciona una división de poderes y hasta van a empezar a funcionar gobiernos regionales elegidos. Sin embargo, todo esto, que parecía un espejismo inalcanzable hace nada más que dos años y medio, se muestra hoy claramente insuficiente como un régimen político satisfactorio.

Ahora bien: se podría decir que todos los regímenes democráticos sufren, en mayor o menor medida, de problemas de gobernabilidad; los reclamos neoconservadores sobre el “exceso de democracia” en los países desarrollados son una muestra de ello. El asunto es que, en el caso peruano, los problemas de gobernabilidad no se refieren a un exceso de democracia sino a un desorden en el ejercicio del poder que más bien la limita en su ejercicio ciudadano, lo que puede terminar, por la erosión de legitimidad que ello supone, con la democracia misma.

La identificación del problema como desorden nos lleva a aclarar que la gobernabilidad en un régimen político, entendida como el funcionamiento eficiente y a la vez eficaz del gobierno, de acuerdo con determinados objetivos, no está necesariamente asociada con la democracia. Es importante recordarlo, porque la dictadura de Fujimori, a diferencia de lo que sucede hoy con la democracia, logró el apoyo inicial de la opinión pública resolviendo, aparentemente, los nudos de gobernabilidad de la época, crisis económica y subversión terrorista, a pesar de subvertir las libertades y terminar con el equilibrio de poderes.

Por ello, es especialmente grave que hoy la gobernabilidad reaparezca como problema de la democracia y que esto lleve, eventualmente, a la disociación de ambos conceptos, volviendo a acariciarse por este camino alguna tentación autoritaria.

### **La transición inconclusa**

La falta de gobernabilidad hace que el proceso de transición a la democracia iniciado con la caída del gobierno de Fujimori se encuentre en la práctica detenido. Esta dificultad para culminar la transición nos lleva a profundizar en la naturaleza del proceso democrático en curso. Aquí no se trata de volver a poner en funcionamiento instituciones ya existentes, como sucedió en los países del cono sur; lo que hay que hacer es crear nuevas instituciones, en algunos casos, como es el de la descentralización, desde el principio. Por ello la transición es un proceso de refundación, es decir, de volver a intentar fundar, o refundar, la democracia en el Perú.

Pero la transición no solo es difícil por ser refundación; hay también un tema coyuntural. Me refiero a que la coalición democratizadora que se forma en la lucha contra la dictadura de Fujimori y Montesinos no se traduce en coalición de gobierno. No digo que esto necesariamente deba ocurrir para que una transición sea exitosa, pero se vuelve una condición muy importante donde la tradición democrática es débil. El gobierno de transición de Valentín Paniagua expresó de mejor manera a parte de esta coalición democratizadora. Toledo, sin embargo, si bien empezó con un gabinete relativamente

plural, no tomó una referencia tan directa de las credenciales antidictatoriales. Esto ciertamente debilita la actividad de refundación.

Estamos, entonces, en una transición inacabada, porque esta supone un proceso de refundación democrática, donde se conocen las demandas pero no se llegan a encontrar los actores que puedan asumirlas, procesarlas y señalarles un camino de solución.

### **La falta de representación como crisis de la política**

El espacio de la política aparece, sobre todo, como un espacio de pelea entre los principales actores, donde lo que resalta es la disputa entre ellos por espacios de poder antes que la preocupación por las demandas de la ciudadanía. Así, la visión de la política tiene más de continuidad que de ruptura con la visión anterior de la época del régimen autoritario de la década pasada. Esta polarización de la relación entre los actores promueve el desarrollo del sectarismo político, donde cada grupo defiende su propia verdad y se hace muy difícil alcanzar acuerdos duraderos. El sectarismo, si bien tiene tradición en la política peruana, aparece como arbitrario en la coyuntura actual que podría haberse supuesto como más presta a convergencias.

Usualmente se achaca a la carencia de un horizonte de expectativas, que brinde un mínimo de predictibilidad a los actores políticos, la gran dificultad para llegar a acuerdos de fondo y sostenerlos en el tiempo. Si no hay horizonte y la vida política se resuelve inevitablemente en el corto plazo, hay necesidad de acumular la mayor cantidad de fuerza en el menor tiempo posible. La táctica de desarrollo político se vuelve así una táctica de polarización y se entiende que para ganar hay que desarrollar, lo más que se pueda, un “anti” en la población. Esta parece ser la estrategia actual del gobierno del presidente Toledo para afirmarse y recuperar popularidad entre la población.

Ahora bien: el APRA, un partido históricamente sectario, por su combate de varias décadas contra el poder oligárquico, tampoco parece quedarse atrás en esta oportunidad, ya que sus reacciones asumen cada respuesta como un insulto, respondiendo en consecuencia.

Queda conformado así el círculo perverso de actores que deben buscar la polarización para sobrevivir cuando, al mismo tiempo, esta erosiona al régimen en su conjunto.

La política como pelea entre políticos despierta la protesta aún más airada de la ciudadanía por sus reivindicaciones y, paradójicamente, una resistencia muy importante de los políticos frente a la necesidad de cambiar. Quizá un síntoma de esta resistencia sea la negativa de políticos destacados, incluso de un partido importante, a aceptar la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones importantes, llegando en este proceso a trabar la toma de decisiones legislativas sobre el punto. Pero más grave todavía es la actitud equívoca de algunos líderes políticos, de distintos partidos democráticos, que estarían tomando una postura ambigua frente al tema de la corrupción, habiendo optado, según parece, por desprestigiar el esfuerzo anticorrupción. Este carácter arbitrario del sectarismo es lo que coloca a los políticos ante una situación difícil frente a la opinión pública, permitiendo que continúe desarrollándose en el país la corriente anti política que viene de la década pasada.

En estas condiciones, la distancia entre ciudadanos y representantes afecta severamente las posibilidades de desarrollo de la institucionalidad política. La precariedad consecuente tiene dos dimensiones. Una, la primera y fundamental, es la dificultad para representar. Más allá de los mecanismos específicos, llámense elecciones o controles, el deterioro del vínculo entre representantes y representados y el deterioro de la relación entre los actores políticos mismos hace muy difícil que la institución, a través de sus reglas preestablecidas, funcione.

La otra es la dificultad para gestionar. Si no hay eficacia representativa, muy difícilmente vamos a tener eficacia administrativa. Sin representación, la institucionalidad política aparece, definitivamente, como un fenómeno alejado de la población, y la función administrativa como una cuestión ajena a sus intereses. La institución entonces es precaria, no principalmente por sus reglas o su estructura, sino por la debilidad de los actores que la conforman.

Esta situación de distancia entre ciudadanos y representantes, y las malas relaciones entre estos últimos, llevan a que se desarrolle un sentimiento de desesperanza entre la población, lo que puede generar condiciones para un desborde popular que rebase las posibilidades de influencia y dirección de los partidos políticos.

### **La posibilidad del Acuerdo Nacional**

El único camino que aparece ante nosotros para superar la situación de falta de representación, sectarismo político y precariedad institucional parece ser el Acuerdo Nacional. La iniciativa del Acuerdo Nacional lanzada hace algo más de un año por el gobierno del presidente Alejandro Toledo ha tenido logros importantes como la firma, por los más importantes líderes sociales y políticos, de un documento que contiene veintiocho políticas de Estado en julio pasado. Sin embargo, este logro no ha pasado más allá de la firma, lo que nos lleva a señalar que el “Diálogo para un Acuerdo Nacional” ha sido hasta ahora una oportunidad más que han tenido los políticos para mostrarse en público, pero no un instrumento para hacer política cotidiana. Hay que encontrar entonces la manera de convertir el espectáculo del Acuerdo Nacional en una “caja de herramientas” para encontrar entendimientos de diverso nivel.

La dificultad más importante para poner en funcionamiento el Acuerdo Nacional es la carencia de una fuerza política que lo sustente. En el caso peruano, a diferencia de otras democracias establecidas, esta tarea corresponde al conjunto de fuerzas políticas democráticas. La división gobierno-oposición, que da paso a una interacción en la que se articulan competencia y cooperación, y entre nosotros las más de las veces la confrontación, debe privilegiar en estos años la cooperación entre las fuerzas políticas, de manera tal que se pueda construir la casa común democrática que albergue a todos. En lo inmediato, diera la impresión de que tanto el gobierno, a pesar de ser quien tuvo la iniciativa del Acuerdo Nacional, y la oposición aprista, cuyo líder no cesa de repetir su acuerdo con el Acuerdo, hubieran convertido a este en una ficha más de su rivalidad política. La derechista Unidad Nacional, en cambio, a pesar también de haber firmado el documento, tendría reparos más de fondo que apuntan a señalar que el Acuerdo debe

quedarse en el largo plazo y que la tarea de gobernar compete exclusivamente a la administración del presidente Toledo.

La forma de avanzar en la constitución de esta fuerza política que dé sustento a la puesta en práctica del Acuerdo Nacional es promover acciones en tres sentidos, que acorten la distancia entre representantes y representados, estimulen la mejor relación entre los actores sociales y políticos y promuevan la limpieza en la política.

Las acciones a que me refiero creo que deben desarrollarse en tres ámbitos: participación de la población, cooperación entre los actores y transparencia en el ejercicio del poder. En el ámbito de la participación, hay necesidad de desarrollar dos acciones muy concretas: aceptar la influencia de las organizaciones de la sociedad civil, como una actividad distinta de la que realizan los partidos políticos pero indispensable para el buen funcionamiento democrático, y facilitar la participación a través de los propios partidos haciendo más sencilla su creación legal y promoviendo la democratización de su funcionamiento interno. En el ámbito de la cooperación, hay necesidad de mejorar la relación entre los propios actores, tanto entre los que influyen cuanto entre los que toman decisiones, y mejorar también la articulación institucional entre los diversos niveles de gobierno local, regional y nacional.

Por último, está la transparencia en el ejercicio del poder. Aquí se combinan, paradójicamente, control ciudadano con liderazgo político del más alto nivel, las dos caras de una misma moneda. Uno sin el otro difícilmente brindaría un resultado a favor de la gobernabilidad democrática. El control ciudadano, por ello, que ya cuenta con iniciativas importantes en la sociedad civil, debe ser acompañado de un firme liderazgo político que profundice la limpieza del Estado llevando adelante la lucha anticorrupción.

¿Cuáles serían los escenarios posibles si no se cambia la situación actual? El más probable, quizá, sea el debilitamiento progresivo del gobierno democrático en funciones continuando como una “democracia de baja intensidad” que se limite cada vez más a administrar su propia supervivencia. La alternativa, no descartable aunque menos probable, es la crisis del

gobierno actual, que lleve a un cambio por mecanismos constitucionales. El riesgo, sin embargo, es la crisis del régimen democrático como producto de la caída del gobierno por lo que difícilmente se arriesgarían los actores políticos. Tenemos también la interrupción democrática a través del golpe de Estado, pero la debilidad actual de las Fuerzas Armadas, tradicional fuente de estas acciones, hace difícil que se concrete esta posibilidad.

Frente a estos escenarios, no queda sino apostar tercamente por la gobernabilidad en democracia, no solo para vivir mejor, sino también para no sufrir una nueva regresión autoritaria que frustre definitivamente esta oportunidad de establecer la democracia en el Perú.

---

*Artículo elaborado originalmente para Idea Proyecto Perú. Las opiniones vertidas en él son de exclusiva responsabilidad del autor.*