

Desafíos de la gobernabilidad democrática en el Perú: La experiencia del Gobierno de Transición y Emergencia

Francisco Sagasti

Profesor de la Escuela de Posgrado, Universidad del Pacífico; Investigador Afiliado, Instituto de Estudios Peruanos; Expresidente de la República;

Gracias por la invitación a dirigirles unas palabras al inicio del VI Congreso Regional - II Congreso Internacional de Ciencia Política. Es un honor para mí compartir algunas ideas y experiencias sobre los desafíos de la gobernabilidad democrática y cómo en el Gobierno de Transición y Emergencia hicimos todo lo posible para enfrentarlos de la mejor manera

Amenazas a la gobernabilidad democrática.

Las democracias están en peligro en muchas partes del mundo; paradójicamente, los procedimientos democráticos están siendo usados para socavar la democracia. Un pilar central de la democracia y los procesos electorales es el consentimiento de quienes pierden, pero eso está siendo negado sistemáticamente. “Si pierdo, es fraude” es el nuevo estribillo del autoritarismo, de las dictaduras disfrazadas de democracia. La negación de la realidad y la mentira desvergonzada están desplazando, al menos en algunos países, al respeto por los resultados de la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

La democracia es una antigua forma de gobierno que evoluciona y se renueva constantemente; puede siempre mejorar, pero también puede empeorar. Asuntos tales como la captura del Estado, las tiranías de la mayoría y de la minoría, el desmedido poder del dinero en las elecciones, la distorsión de las regulaciones electorales, y el impacto de las noticias falsas difundidas por las redes sociales, requieren una permanente evaluación y revisión las prácticas democráticas. Esto aún sin mencionar la corrupción, que algunos políticos nefastos intentan “democratizar” abriendo las puertas y las arcas del Estado a quienes consideran que es su turno, que les toca ahora, beneficiarse personalmente del acceso al poder político en vez de promover el bien común y el interés general.

Estos desafíos nos llevan a la conclusión de que necesitamos reformas en la manera en que la democracia funciona en la actualidad. Sin embargo, no debemos dejarnos seducir por la promesa ilusoria de que sólo una refundación total del sistema político— por ejemplo, a través de una nueva constitución— traería, automáticamente, por arte de magia, un nuevo contrato social y una nueva manera de relacionarnos políticamente. Más que empezar de cero, una vez más, descartando todo lo existente para definir nuevas reglas de convivencia política, debemos enfrentar con madurez el desafío de hacer que la democracia realmente existente funcione de manera más efectiva.

Para esto es necesario, en primer lugar, rechazar el autoritarismo y la dictadura, vengan de donde vengan, y reafirmar nuestra convicción de que la democracia y las prácticas democráticas son la manera más adecuada, más razonable, y menos dañina de organizar las interacciones humanas, gestionar conflictos, y avanzar hacia objetivos comunes. Winston Churchill dijo en un momento de claridad y candor que “la democracia es la peor forma de gobierno —exceptuando todas las otras que se han ensayado.”

En segundo lugar, en vez de introducir o, menos aún, imponer cambios radicales en las maneras en que funciona la democracia, debemos adoptar un enfoque paradójico: articular una visión ambiciosa de las maneras de organizar políticamente nuestra vida en sociedad y de construir un nuevo contrato social, pero al mismo tiempo avanzar paso a paso, delineando una secuencia de cambios parciales para acercarnos gradualmente hacia el ideal de una democracia efectiva que promueva el bien común. No necesitamos refundaciones ilusorias que casi siempre resultan siendo contraproducentes, sino mejoras democráticas incrementales para avanzar progresivamente hacia esta visión.

Por ejemplo, considero que además de tener en mente un conjunto de reformas parciales de la Constitución para mejorar la calidad de nuestra democracia, es urgente modificar las normas electorales para lograr que quienes ocupen cargos electivos en el Congreso y en el Poder Ejecutivo sean, por lo menos, algo mejor que el promedio de aquellos que lo hacen en la actualidad. Existen numerosas propuestas en este sentido, muchas de las cuales han sido recogidas e integradas en proyectos de reformas constitucionales puntuales

para recortar los mandatos de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo y adelantar las elecciones generales con nuevas reglas.¹

En tercer lugar, necesitamos que surja un grupo determinado de ciudadanos que compartan una visión acerca de cómo mejorar la gobernabilidad democrática, que sean capaces de dejar de lado sus aspiraciones individuales, y que estén dispuestos no sólo a ser líderes sino también seguidores cuando los tiempos y las circunstancias lo demanden. Deben ser capaces, también, de combinar su visión de una gobernabilidad democrática mucho mejor con iniciativas de cambios incrementales, progresivos y anclados en la realidad.

Considero que es posible evitar el equilibrio de bajo nivel y mala calidad democrática que caracteriza actualmente a nuestra vida política. Un equilibrio pernicioso que garantiza el deterioro de nuestras interacciones políticas y humanas, y la degradación de nuestras aspiraciones. Avanzar en esta dirección demanda cambios en los hábitos, valores, comportamientos y aspiraciones de quienes tienen la capacidad y estarían dispuestos a asumir el liderazgo para diseñar y poner en práctica mejoras democráticas incrementales.

La experiencia del Gobierno de Transición y Emergencia

Quisiera referirme ahora, a la experiencia del Gobierno de Transición y Emergencia. Si gobernar es una profesión imposible en general, lo es aún más en el Perú. A lo largo de su difícil y enredada historia nuestro país se ha caracterizado por una diversidad difícil de encaminar por cauces convergentes. Una proverbial desunión nos ha pasado, y nos sigue pasando, una enorme factura que se manifiesta en el desprecio, el resentimiento, la indiferencia, el odio, la polarización y las luchas fratricidas.

Hasta ahora no hemos sido capaces de articular una noción compartida del bien común, de orientar nuestras acciones en direcciones que apunten hacia un mismo objetivo. Más aún, nuestras percepciones de la realidad no coinciden, y nos impiden apreciar lo mucho

¹ Véase, por ejemplo, *Recorte del Período del Mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República, Elegidos en las Elecciones Generales de 2021*, disponible en la sección “actualidades” de www.franciscosagasti.com.

en que nuestros deseos, aspiraciones y esperanzas, así como nuestros miedos, ansiedades y angustias, coinciden más que divergen.

Personalidades disímiles como José María Arguedas y José de la Riva Agüero han destacado la extraordinaria diversidad de nuestro país, que llevó al primero de ellos a “considerar al Perú como una fuente infinita para la creación” y al segundo a plantear que “el olvido y el desprecio” de cualquier manifestación de nuestra diversidad “enflaquece y menoscaba el sentimiento nacional.”² Estas apreciaciones, entre muchas otras, nos plantean el recurrente desafío de buscar la manera de aprovechar nuestra diversidad de diversidades, que nos confiere —al menos como posibilidad— una gran capacidad de resistencia y adaptación, acerca de la cual peruanos y peruanas no hemos tomado aún consciencia plena.

¿Cómo gobernar un Perú tan complejo, marcado una y otra vez por desencuentros, propenso a descalificaciones? ¿Cómo gobernar un país como el nuestro en medio de la pandemia más devastadora del último siglo, agravada por una serie de crisis políticas, económicas, sociales y de seguridad?

No sé si en el Gobierno de Transición y Emergencia encontramos respuestas a estas espinosas preguntas, pero al menos lo intentamos. Nos propusimos devolverle a la ciudadanía la confianza en el gobierno y la esperanza en un futuro mejor, no prometimos lo que no podíamos cumplir y cumplimos lo que prometimos, dijimos las cosas como son y no como nos hubiera gustado —o les hubiera gustado a otros— que fueran.

Con un Congreso opositor fui, de acuerdo con el destacado analista Juan de la Puente, “el único Presidente elegido por sus enemigos políticos,” quienes no me dieron tregua durante los casi nueve meses del Gobierno de Transición y Emergencia (enfrentamos hasta cinco mociones de censura en el Congreso, dos de las cuales llegaron al pleno). Tuvimos al inicio la opinión pública en contra, con una ciudadanía angustiada y decepcionada; enfrentamos los enormes desafíos de la pandemia, la crisis económica, los conflictos sociales,

² Citados en: Francisco Sagasti, *Discursos del Bicentenario*, Lima, Planeta Editores, 2021, pp. 53, 55.

las elecciones generales, las carencias y necesidades de las personas más vulnerables, la interrupción de los procesos educativos, la inseguridad ciudadana, y la agitación política.

En esta situación apremiante, hicimos todo lo posible para responder con solvencia a los desafíos de la gobernabilidad democrática. Ejercimos el poder y la autoridad política con:

- Un respeto irrestricto a la Constitución y las leyes, que juramos cumplir y hacer cumplir.
- Una coordinación continua, respetuosa y flexible entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, aún en momentos difíciles y situaciones de crisis aguda.
- Una neutralidad política absoluta en el proceso electoral y un respeto irrestricto a la autonomía de los organismos electorales.
- La reactivación de las instancias de intercambio de información y coordinación entre las diversas instituciones públicas que configuran el Estado peruano a través del Consejo de Estado.
- Un trato respetuoso, acotado conforme a la Constitución y las leyes, a las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y las entidades encargadas de la seguridad nacional.
- Un trabajo en equipo basado en información confiable y evidencia empírica, convocando a representantes del sector privado, la sociedad civil y la academia para colaborar y emprender tareas conjuntamente.
- El ejercicio de liderazgos abiertos, participativos y democráticos, pero con firmeza y determinación teniendo siempre en mente el bien común.
- Una propensión permanente para el aprendizaje en el ejercicio del poder, con la disposición de reconocer errores y corregirlos rápidamente.
- Escuchar continuamente opiniones distintas, divergentes y aún contrarias a las propias, otorgándoles la atención y el peso que realmente se merecen, tomando en cuenta sus sesgos, intereses e intenciones.

- Una disposición a no tomarse demasiado en serio a uno mismo, ubicándose en el contexto real de la actualidad, sin pretensiones, alardes o desplantes que supuestamente demuestran quién está ejerciendo el poder.

Por último, quisiera resaltar la importancia de que las más altas autoridades de instituciones públicas den ejemplo de probidad, búsqueda del bien común, respeto a la verdad, entre otros atributos deseables en quienes ejercen liderazgos. Deben, en todo momento, rechazar las distorsiones de la realidad, las interpretaciones sinuosas y los argumentos falaces empleados para justificar decisiones, medidas y acciones tomadas por conveniencia personal o por intereses de grupo. Este comportamiento mezquino, característico de la mediocridad y la ramplonería, es incompatible con el ejercicio de la autoridad en los más altos niveles de todas nuestras instituciones.

Parafraseando a nuestro insigne arquitecto y humorista Héctor Velarde, quien describió el “concho telúrico de acometividad” que nos caracteriza y que aflora intempestivamente cuando las circunstancias se tornan inaceptables, podríamos decir que este peruanísimo concho telúrico de acometividad nos confiere energía para cambiar el rumbo y restaurar la cordura y la sensatez cuando esto se vuelve indispensable. Considero que nuestro Perú tiene también, siempre en reserva, un “concho telúrico de regeneratividad”, un impulso que surge súbitamente para poner las cosas en su sitio, enderezar el rumbo y mostrar el camino correcto.

Termino estas palabras reafirmando, una vez más, mi confianza y esperanza en que superaremos las difíciles circunstancias políticas en que vivimos, en que más temprano que tarde, lograremos tener líderes que merezcan ser considerados como tales. Esta es una tarea en la cual los profesionales de la ciencia política desempeñan los importantes roles de observadores, intérpretes y orientadores. Les deseo el mejor éxito en sus deliberaciones durante el VI Congreso Internacional y Regional de Ciencia Política.

Muchas gracias