

Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

GOBERNABILIDAD Y NUEVO GOBIERNO

Esta semana (13 y 14) se celebra en Lima la VIII Cumbre de las Américas, con el tema “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”¹. Tema hoy central en el país, como lo hemos podido ver en la crisis política que hemos tenido entre diciembre del 2017 y marzo del 2018. El tema de las dificultades de gobernabilidad en el país es anterior a PPK y a Vizcarra, pero se ha agudizado y hoy es preocupación de muchos, pues complica las posibilidades de que Vizcarra pueda llegar al 2021. Por ello queremos dedicar nuestra reflexión mensual a las posibilidades de gobernabilidad que tiene el nuevo Gobierno de Martín Vizcarra.

QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad gira alrededor de tres ejes²:

1.- La efectividad.

Ella hace referencia a la capacidad de los gobernantes de generar políticas públicas que den respuesta a las demandas de la población. En el caso del Perú éstas se centran, sobre todo, alrededor de los temas de seguridad, empleo, educación, salud y lucha contra la corrupción. Justamente un problema que tuvo el renunciante presidente Pedro Pablo Kuczynski en sus 20 meses de gobierno fue haber demostrado poca efectividad. El tan mentado gobierno de lujo de la tecnocracia ni siquiera pudo mostrar una efectividad promedio en su labor, ni en las tareas de reconstrucción del Niño Costero.

¹) Paralela a la cumbre las organizaciones sociales realizan una “Cumbre de los Pueblos” (10 al 14 de abril). La programación de la misma se puede bajar de <https://cumbredelospueblos2018lima.files.wordpress.com/2018/04/suplementocumbredelospueblos.pdf>

²) Cf. F. Jacome “Movimientos sociales, democracia y reformas en la región andina” en Martín Tanaka, Francien Jácome (eds.) *Desafíos de la Gobernabilidad Democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. (Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)- International Development Research Centre de Canadá (IDRC) – Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP) 2010) p.372-373

2.- La legitimidad,

que implica la aceptación de las reglas del juego democrático entre los diferentes actores. Esta legitimidad tiene tres fuentes:

+el **origen** del mandato de gobernar, que surge del hecho de haber sido elegido democráticamente en elecciones limpias y reconocidas por la población. En el caso de PPK, desde un inicio la principal fuerza de oposición en el Congreso (Fuerza Popular) se la negó, insistiendo majaderamente hasta su renuncia que a su lideresa (Keiko Fujimori) le habían prácticamente robado las elecciones.

+ el **carácter** autoritario o democrático que ejerce la autoridad en el desempeño de sus funciones, aquí tenemos que reconocer que el talante de PPK fue aceptablemente democrático (aunque poco ético también) que contrasta con el carácter autoritario que ha demostrado estos 20 meses la lideresa fujimorista.

+ los **resultados** de la gestión pública, que deben reflejarse en un incremento del bienestar de población, que incluye garantizar no sólo derechos civiles y políticos, sino sobre todo económicos y sociales, de acuerdo a las condiciones sociales y culturales de los diferentes sectores de la población. La ONG internacional IDEA sostiene que: “El fracaso en la prestación de dichos servicios socava tanto la legitimidad de las instituciones estatales como el apoyo a la gobernanza democrática”³.

3.- La representatividad

Es decir la capacidad política de representar los distintos intereses y grupos sociales presentes en todo el país, especialmente en uno tan diverso como el nuestro. Es indispensable contar con la capacidad del sistema de representación política para expresar la diversidad de intereses, demandas e identidades de la sociedad, o sea, representar las diferencias. Y si hay fallas en el sistema justamente las políticas y estrategias del Estado deberían acortar esas distancias entre representantes y representados.

A este nivel PPK falló clamorosamente, evidenciando una gran incapacidad de representar la diversidad de un país de todas las sangres que votó por él. Para muestra un botón: sus gabinetes estuvieron mayormente conformados por empresarios y gerentes del sector privado, con poca o nula experiencia en el manejo del Estado, y mayormente provenientes de la clase alta limeña, sin estrategias para romper inercias del aparato estatal y llegar a las poblaciones con problemas reales y urgentes.

³) *El estado de la democracia en el mundo 2017 Examen de la resiliencia democrática* (Estocolmo, Idea International, 2017) p. 36. Se puede bajar de <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-OVERVIEW-ES.pdf>

FACTORES QUE DIFICULTAN LA GOBERNABILIDAD EN NUESTRO PAÍS

Nos parece que las dificultades de gobernabilidad del Perú vienen de diferentes lados:

1.- La Corrupción

El ex procurador Antonio Maldonado afirma que “La red de corrupción de Odebrecht no solo tuvo un impacto en los proyectos que fueron sobrevalorados, los sobornos pagados, el lavado de dinero y las demás actividades criminales realizadas; sino que, además y principalmente, afectó la expectativa del crecimiento económico de una nación, su proyecto de desarrollo y su estabilidad política. En síntesis, afectó la gobernabilidad del país”⁴.

En su discurso de asunción del mando el Presidente Vizcarra señaló la lucha contra la corrupción como uno de sus principales objetivos. Sin embargo su intención ha quedado un poco desdibujada por el nombramiento en una cartera clave para esa lucha de Salvador Heresí como Ministro de Justicia y Derechos Humanos; alguien que abiertamente ha defendido el indulto al Presidente Fujimori aunque también declaró estar dispuesto a acatar el fallo de la Corte Interamericana.

El ex presidente del Consejo de Ministros Pedro Cateriano resume bien el sentir de parte importante de la población “El presidente Vizcarra dijo que iba a enfrentar de manera firme la lucha contra la corrupción, que es el motivo por el cual renunció PPK, por lo que se esperaba una figura que genere confianza y credibilidad, y ciertamente Heresi no reúne estos requisitos. Una medida como esta genera un desconcierto”⁵.

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es de similar parecer y ha señalado que Heresí “ha sido colaborador cercano de personajes procesados y sentenciados por corrupción, como Carlos Burgos, Félix Moreno y Alex Kouri (...) es indispensable que el Ministro de Justicia y Derechos Humanos sea una persona que no tenga vínculo alguno con procesados y sentenciados por corrupción”.

No olvidemos que la corrupción tiene un fuerte impacto no solo en la gobernabilidad, sino también en la economía. A inicios del año se hablaba de un crecimiento económico para el 2018 cercano al 4,2. Hoy, debido al impacto de Lava Jato este crecimiento oscila entre 3,6 (BCR) Y 3,0 (Servicio de Asesoría Empresarial de Apoyo).

⁴) “Odebrecht y el nuevo Procurador” en *El Comercio* 3 de agosto del 2017.

⁵) Gabinete Vizcarra: 15 de 18 ministros cuenta con experiencia en gestión pública en Gestión 3 de abril del 2018 <https://gestion.pe/peru/politica/gabinete-vizcarra-15-18-ministros-cuenta-experiencia-gestion-publica-230641>

Por otro lado, la corrupción representa un factor de gran deslegitimidad. Según la X Encuesta Nacional sobre Corrupción, dada a conocer en setiembre del 2017, el 52% de la opinión pública considera a la corrupción como el segundo problema más importante del país, siendo el primero inseguridad (58%).

Con ocasión de la VIII Cumbre de las Américas los capítulos de Transparencia Internacional de América Latina y el Caribe han señalado que las áreas estratégicas para combatir la corrupción son: financiamiento de partidos y campañas, compras y contrataciones públicas y sistema de justicia y han alcanzado una serie de recomendaciones concretas al respecto⁶.

2.- El Fujimorismo

Desde los tiempos de Alberto Fujimori, este movimiento político ha demostrado reiteradas negativas a aceptar las reglas del juego democrático, y siempre ha buscado cambiarlas a su antojo para adecuarlas a sus intereses. También ha demostrado una falta total de respeto a las instituciones democráticas y siempre ha buscado someterlas.

Algunos creyeron que el fujimorismo bajo el liderazgo de Keiko sería distinto, pero estos meses hemos visto que este tipo de comportamiento parece estar en el código genético de esta tendencia política. No solo se han negado a reconocer la legitimidad de origen del gobierno de PPK, sino que también en estos 20 meses han buscado copar diversas instituciones como la SUNAT (Superintendencia Nacional Tributaria), BCR (Banco Central de Reserva), etc., así como también han hostigado sistemáticamente a otras como el Tribunal Constitucional (TC), la Fiscalía, y el Poder Judicial. Igualmente hemos podido ver su negativa a reformar el sistema electoral, por ejemplo en el caso del financiamiento público de las campañas para evitar la intervención del dinero sucio en la política o la eliminación del voto preferencial.

Además, se han negado a aprobar las diversas normas que buscan proteger los derechos sexuales y reproductivos, la reforma política, la alimentación saludable, etc. y más bien han dado paso a normas antidemocráticas, como la ley que convierte en paria a los congresistas que renuncian a su bancada de origen (que fue observada por el TC), y han modificado, llevándose de encuentro a la Constitución, los mecanismos de la llamada “cuestión de confianza” y disolución del Congreso. Por otro lado, impulsa el desafuero de varios de los congresistas que renunciaron a su bancada y que ahora se alinean con Kenyi Fujimori, para recuperar la mayoría congresal que perdió en diciembre, con ocasión de la primera votación de la vacancia presidencial. En paralelo, ocurre el blindaje de 27 congresistas, miembros de su partido, que afrontan diversas acusaciones. El último es el caso de Yesenia Ponce que ha sido un escándalo en la Comisión de Ética del Congreso, llevándola al extremo de perder su legitimidad.

⁶) Se pueden consultar en https://es.scribd.com/document/375725433/Posicion-de-TI-Cumbre-de-Las-Américas-Cumbre#from_embed

3.- La crisis de los partidos

Este elemento viene de atrás, pero se ve presente en partidos políticos que han perdido, al menos por el momento, su capacidad de jugar a plenitud el papel de intermediarios entre la sociedad y el Estado, así como su rol de representantes de las diversas miradas y necesidades sobre lo que habría que hacer con el país. Al contrario, la población ve en los congresistas miembros de los partidos, salvo muy pocas excepciones, a personas que busca su beneficio personal, lo que los invalida para velar por los intereses de los demás. Por ello, tienen una bajísima legitimidad en la opinión pública (11% de aprobación según GFK). En estas condiciones cuentan con poca capacidad de contribuir a la construcción de espacios de discusión, diálogo, reconocimiento y encuentro que ayude a generar consensos sobre por dónde enrumbar el Perú, lo que fortalecería la gobernabilidad.

4.- Un individualismo exacerbado

Cada vez es más frecuente encontrar en el ciudadano promedio un comportamiento pragmático que no cree en el bien común y responde a un discurso emprendedor individualista, que atraviesa los diversos sectores sociales y generaciones. Ello se explica no solo por la internalización de la prédica neoliberal, sino también porque la mayoría de la Población Económicamente Activa (68.6%, según el INEI) desarrolla su vida cotidiana en el sector de la economía informal (y hasta ilegal) marcada por una permanente trasgresión de la ley. Este individualismo exacerbado lo podemos apreciar en diferentes ámbitos de la vida social y política, constituyendo otro factor de ingobernabilidad.

Por otro lado, la mayoría de la población (80% de la Opinión Pública según Latinobarómetro 2017), que incluye sectores de bajos ingresos e ingresos medios, cree que el Perú está gobernado por grupos poderosos que actúan en su propio beneficio, de allí su distancia y falta de acatamiento de la ley en general, por no reconocer su legitimidad. Pero, además, esa distancia tiene que ver con que no ven cambios reales en sus modos de vida, de tal manera que perciben en la política cotidiana un desgaste de los discursos que normalmente ofrecen todo pero no cumplen.

Pero además, como sostiene el sociólogo Gonzalo Portocarrero, en nuestro país “Siglos de racismo han producido brechas profundas que dificultan la cristalización del sentimiento de ser una colectividad regida por las mismas leyes, a la búsqueda de construir un futuro satisfactorio para todos”⁷.

⁷) “Agresión y venganza” en *El Comercio*, 21 de junio del 2017.

¿PODRA CONSEGUIR LA GOBERNABILIDAD EL PRESIDENTE VIZCARRA?

Vizcarra es un presidente que no tiene partido, ni aliados políticos explícitos (aunque pareciera que implícitos sí), ni siquiera una bancada congresal. Por otro lado, no tiene bases sociales que lo respalden ni vínculos sólidos con los llamados poderes fácticos (empresariado, medios de comunicación etc.) y menos con la élite limeña. Su soledad es muy grande.

Como si esto fuera poco, no todos reconocen su legitimidad de origen. Hay un sector, minoritario por ahora, que lo que demanda es que Vizcarra, al igual que hizo Valentín Paniagua en el 2000 cuando cayó el gobierno de Fujimori, se limite a presidir un gobierno de transición cuyo fin principal sea convocar a Elecciones Generales. En este sector se encuentra gente de Acción Popular, el Frente Amplio y Nuevo Perú. Este sector busca aglutinar a ese 49%, que según la encuestadora GFK (21 de marzo del 2018) pide “que se vayan todos”.

Sin embargo, tenemos un sector, por ahora mayoritario, que desde el comienzo apoyó una salida constitucional a la crisis, pidiéndole que asuma la presidencia. También hay otro sector que quiere que le vaya bien y que termine su mandato. En este último sector se encuentra el empresariado, que considera que con Vizcarra habrá una mayor estabilidad política y tienen ciertas expectativas de mayor crecimiento de la actividad económica. Y también, por ahora, la mayoría de la Opinión Pública. Según la encuestadora Datum Vizcarra tiene una aprobación de inicio del 55% de la población. Pareciera que la gravedad de lo vivido, hace pensar en la necesidad de apostar coyunturalmente por Vizcarra.

El panorama es ciertamente difícil y él lo sabe. Por eso varias de sus primeras movidas parecen indicar que tiene claro que su debilidad puede superarse, al menos, mostrando una genuina preocupación por el bienestar de la población. Por ello sus primeras visitas han sido a un hospital y a un colegio y a la zona afectada por el Niño Costero. En dicha visita Vizcarra señaló que, transcurrido un año de las inundaciones, solo se han gastado 2,500 millones de soles (769 millones de dólares), un 10% de los 25,000 millones de soles (7,690 millones de dólares) asignados por el Ejecutivo a la reconstrucción en 13 regiones del territorio. Y añadió que a ese ritmo de ejecución presupuestal, se completarían las obras en diez años, lo que consideró inaceptable.

No podemos negar que el Fujimorismo ha tenido un rol central, claro que ayudado por los errores de PPK, en el jaque a la gobernabilidad del país que hemos vivido estos meses. Y no hay nada que nos haga pensar que no podría hacer lo mismo con el recién inaugurado gobierno de Martín Vizcarra. Es por eso que tanto él, como su premier Villanueva han buscado que tenga alguna presencia indirecta en el nuevo Gabinete. Se menciona la cercanía a esta agrupación de ministros como el de Relaciones Exteriores (Néstor Popolizio), el de Defensa (José Huerta) el de la Producción (Daniel Córdova) y el de Justicia y Derechos Humanos (Salvador Heresi). Sin embargo, también puede ayudarlo en su búsqueda de gobernabilidad el debilitamiento de Fuerza Popular, por la lucha fratricida entre Keiko y Kenyi.

El primer gabinete Vizcarra

Los nuevos ministros y su relación con el presidente Martín Vizcarra						
CARTERA	MINISTRO	TIPO DE RELACIÓN CON EL PRESIDENTE				
		AMISTAD	TRABAJO PREVIÓ JUNTOS	EXPERIENCIA EN EL SECTOR	EXPERIENCIA EN EL ESTADO	PARTICIPACIÓN EN CAMPAÑA
PCM	César Villanueva	Sí	Sí	Sí	Sí	No
RR.EE.	Néstor Popolizio	No	No	Sí	Sí	No
MEF	David Tuesta	No	No	Sí	Sí	No
MINEDU	Daniel Alfaro	No	No	Sí	Sí	No
MINCETUR	Roger Valencia	No	No	Sí	Sí	No
MTC	Edmer Trujillo	Sí	Sí	No	Sí	Sí
VIVIENDA	Javier Piqué	No	No	Sí	No	No
MIDIS	Liliana La Rosa	No	No	Sí	Sí	No
MIMP	Ana María Mendieta	No	No	Sí	Sí	No
MINAM	Fabiola Muñoz	No	No	Sí	Sí	No
MINCUL	Patricia Balbuena	No	No	Sí	Sí	No
MINEM	Francisco Ísmodes	No	No	Sí	No	No
MINJUS	Salvador Heresi	No	No	No	Sí	Sí
MINDEF	José Huerta	No	No	Sí	Sí	No
PRODUCE	Daniel Córdova	No	No	No	No	No
MININTER	Mauro Medina	No	No	Sí	Sí	No
MINSA	Silvia Pessah	No	No	Sí	Sí	No
MINAGRI	Gustavo Mostajo	No	No	Sí	Sí	No
MTPE	Christian Sánchez	No	No	Sí	Sí	No
Totales		2	2	16	16	2

⁸ Nos parece que José Alejandro Godoy hace una buena síntesis del mismo, nos dice que el gabinete está conformado por: “ortodoxos en sectores económicos, liberales y socialdemócratas en carteras sociales, militares y policías en retiro para las carteras ligadas a seguridad”⁹.

Vemos que, a diferencia de PPK, Vizcarra para conformar su primer gabinete parece haber buscado gente con experiencia en el Estado y en el sector público en general: 16 de los 19 miembros del gabinete tienen ese perfil. Ello puede permitirle una mayor rapidez y agilidad en poner a rodar la maquinaria estatal y mostrar resultados que le permitan ganar legitimidad ante la población.

Otro dato a resaltar es que 3 de ellos tienen un fuerte vínculo con el sector extractivo, particularmente el minero. Ellos son el Ministro de Energía y Minas, Francisco Ísmodes (Milpo y Sociedad de Minería, Petróleo y Energía); el Ministro de la Producción Daniel Córdova (Southern) y en menor medida la Ministra del Ambiente (Quellaveco).

Ello ha llevado a Paul E. Maquet, de la ONG CooperAcción, a advertir que “un evidente vocero y representante de los intereses empresariales en minería pasará

⁸) Tomado de 50+1 grupo de análisis político – ESAN Informe especial para Perú.21 entrega 72. Los hombres del presidente: ¿Se trabaja mejor sin amigos?.

⁹) “Mes abril 2018: Una primera mirada al Gabinete Villanueva”. Se puede bajar de <https://josealejandrogodoy.wordpress.com/2018/04/>

a ser ahora la máxima autoridad responsable de este sector”¹⁰. Curiosamente desde *Semana Económica*, publicación ligada al mundo empresarial, insospechable de caviar, coinciden con esa preocupación. Ellos dicen “El flamante titular de Producción, Daniel Córdova, y el de Energía y Minas, Francisco Ísmodes, exhiben una trayectoria de estrecha cercanía con grandes empresas y gremios de los sectores económicos bajo su autoridad. Dado que similares vinculaciones perjudicaron al anterior gobierno –como advirtió esta revista (SE 1523, Voces y Opiniones)— ellos deberán esforzarse particularmente por evitar cualquier concesión al cabildeo”¹¹.

La elección de los tres ministros anteriormente mencionados no es casual. Por declaraciones últimas del Premier Villanueva la intención del gobierno es levantar la economía, atrayendo inversión privada sobre todo en el sector extractivo, pero condicionada al tema ambiental y social. Villanueva declaró “No podemos tener una riqueza minera, petrolera, gasífera importante enterrada en el subsuelo y tener pobreza en la superficie. Por ejemplo, siempre ha habido una situación cuasi antagónica entre la visión del tema ambiental y la minería. Pero hoy hay tecnologías suficientes para manejar bien una armonía, un matrimonio entre la minería y la agricultura, y el manejo del medio ambiente (...) vamos a procurar que podamos explotar cuantos proyectos mineros salgan, con dos condiciones: respeto al tema ambiental y un profundo respeto al tema social”¹².

Para varios analistas, como Alvarez Rodrich este es un “gabinete conversado y supervisado por Fuerza Popular”. Y pone como prueba que cuando a Miki Torres (Fuerza Popular) le consultaron si le preocupa la presencia de gente de izquierda en el gabinete (en referencia a los Ministros de Trabajo y MIDIS) Torres dijo “No. De hecho, me preguntaron antes del nombramiento y yo dije que no pasaría nada, nadie está vetado”¹³. Esto ha llevado al sociólogo y analista Sinesio López a preguntarse “¿Cuánto durará este gobierno indirecto y abusivo de Fuerza Popular?”¹⁴.

Queremos terminar nuestro análisis destacando el Comunicado de la Conferencia Episcopal Peruana, cuando señala que “En este momento crucial urge poner en primer lugar el Bien Común ante los intereses particulares. Recuperemos los valores éticos y morales que han construido la esencia de nuestra peruanidad. No hay nada más contrario al mensaje cristiano que el individualismo: vivir sin prójimos y aprovecharse de ellos”.

Lima, 12 de abril del 2018.

¹⁰) “Radiografía Ambiental del Nuevo Gobierno”. Se puede bajar de <http://cooperacion.org.pe/radiografia-ambiental-del-nuevo-gobierno/>

¹¹) “Luces y Sombras del Gabinete Villanueva”, 9 de abril del 2018. Se puede bajar de <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/politica/274906-luces-y-sombras-del-gabinete-villanueva/>

¹²) Entrevista de Jaime de Althaus *El Comercio*, 8 de abril del 2018.

¹³) “Fujimorismo hoy a 26 años del 5 de abril”, *La República* 5 de abril del 2018. Se puede bajar de <http://larepublica.pe/politica/1221744-fujimorismo-hoy-a-26-anos-del-5-de-abril>

¹⁴) El gobierno de la coalición vacadora”, *La República*, 5 de abril del 2018. Se puede bajar de <http://larepublica.pe/politica/1221741-el-gobierno-de-la-coalicion-vacadora>