

Orlando Plaza
editor



Capítulo 7

PERÚ. ACTORES Y ESCENARIOS AL INICIO DEL NUEVO MILENIO



Pontificia Universidad Católica del Perú
FONDO EDITORIAL 2001

Primera edición: noviembre de 2001

Perú: actores y escenarios al inicio del nuevo milenio

Copyright 2001 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Plaza Francia 1164 - Lima - Perú

Teléfonos: 330-7410 / 330-7411. Telefax 330-7405.

E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal: 1501052001 -4328

Derechos Reservados

ISBN: 9972-42-448-0

Impreso en Perú - Printed in Peru

El fujimorismo como régimen político: límites y perspectivas¹

Sinesio López Jiménez *

En un artículo reciente, he escrito que el fujimorismo es la contribución peruana a la teoría política universal, del mismo modo como Francia contribuyó con el bonapartismo en el siglo XIX: “El fujimorismo —he dicho— es uno de los productos no tradicionales que hemos exportado con mucho éxito a otros países tanto desarrollados como periféricos. Gracias a ese éxito, Perot fue llamado el Fujimori norteamericano, Yelsin, el Fujimori ruso y Fujimori mismo tiene mucho prestigio en la opinión pública de algunos países latinoamericanos. Qué es el fujimorismo?. El término se ha transformado en una categoría política que tiene un doble significado. En un primer sentido, el fujimorismo aparece como una forma de representación política plebiscitaria en situaciones de crisis partidaria que desguarnea a la sociedad y la deja disponible para que los líderes independientes audaces —sin filiación ideológica ni organización política— puedan apoderarse de ella. En un segundo sentido, el fujimorismo alude a un tipo autoritario y tecnocrático de régimen político que surge cuando los líderes independientes apelan a los poderes fácticos —fuerzas armadas, organismos empresariales, tecnócratas vinculados a organismos internacionales— para organizar su gobierno y suplir, de ese modo, la

¹ Este artículo recoge algunas ideas que el autor ha elaborado en otros trabajos que figuran en la bibliografía.

* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y coordinador de la Maestría en Ciencia Política de la Escuela de Graduados de la PUCP.

carencia de equipos gubernamentales y de organizaciones políticas de apoyo” (López, 1998).

El argumento central que desarrollo en esta ponencia es que el fujimorismo, como forma de representación política, es la forma personalizada, desideologizada y desinstitucionalizada en que se hacen representar los ciudadanos a través de líderes políticos independientes y pragmáticos en un contexto de crisis del sistema de partidos, de disponibilidad política creciente y de enorme volatilidad electoral, y, como régimen político, es la forma autoritaria como los nuevos líderes independientes en alianza con los poderes fácticos organizan el poder del Estado para garantizar un orden económico neoliberal y la gobernabilidad del país en un contexto de transiciones múltiples, de violencia terrorista, de fragmentación social y de desigualdad extrema.

A partir de este esquema básico de poder, el gobierno de Fujimori aplicó, bajo el impulso de los organismos financieros internacionales, las políticas de estabilización y las reformas económicas neoliberales – apertura de la economía peruana al mercado internacional, desregulación de los mercados y las privatizaciones-, desplegó, en cogobierno con las FF. AA. luego del autogolpe del 5 de abril, drásticas medidas efectivas de lucha antiterrorista dentro de un esquema extremo de un Estado de excepción y desarrolló, aunque tardíamente, una política social de lucha contra la pobreza basada en la focalización. Las formas como se han desarrollado estas medidas y políticas han dado origen a tres características principales de este gobierno: neoliberalismo en las políticas macroeconómicas, neopopulismo en las políticas sociales y autoritarismo para todos. Esquemáticamente se podría decir que el señor Fujimori gobierna para los ricos con el apoyo de los pobres y la oposición de las clases medias.

Como forma de representación y como régimen político, el fujimorismo no traduce sólo las ambiciones y los caprichos de un caudillo sino que es también la expresión política de una sociedad en crisis de representación y de gobernabilidad en una etapa histórica de cambios neoliberales en la economía y en el Estado. Visto desde esta óptica, el porvenir del fujimorismo depende de la forma como los factores que le han dado origen –la

crisis y colapso del sistema de partidos, la crisis de gobernabilidad (caos económico y violencia política), la forma neoliberal y neopopulista como se ha resuelto el agotamiento del antiguo modelo de desarrollo- vayan evolucionando, resolviéndose o agravándose. Lo que aparece claro es que la forma de salir del fujimorismo como régimen político autoritario depende de la forma como se enfrente y resuelva el fujimorismo como forma de representación.

Este artículo busca evaluar someramente los factores que dieron origen y consolidaron el fujimorismo como forma de representación y, sobre todo, como régimen político, hacer algunos apuntes sobre la evolución de esos factores y formular algunas hipótesis sobre una probable salida democrática. Para dar contexto a estos breves análisis se presenta en primer lugar las características del fujimorismo como régimen político.

1. El Fujimorismo como régimen político

Se puede definir el fujimorismo como un tipo de régimen político no democrático que no constituye propiamente una dictadura sino que es más bien una de las modalidades de los regímenes autoritarios. El fujimorismo es, en efecto, un gobierno civil-militar que concentra el poder en el Ejecutivo subordinando a los otros poderes del Estado, limita la competencia y la oposición políticas, estimula la despolitización de la población y su despartidarización, propugna el pragmatismo y la desconfianza en las ideologías, cultiva una disponibilidad abierta a cambiar las reglas de juego de acuerdo a los intereses y necesidades de la coalición gobernante, establece una relación plebiscitaria -sin mediaciones institucionales- de los líderes políticos con los ciudadanos e impulsa políticas neoliberales con la economía formal y neopopulistas con los pobres.

La instalación de Fujimori en el gobierno en 1990 trajo consigo la proliferación de diversos regímenes políticos que se sucedían unos a otros con inusitada fluidez. En el lapso de 6 años, el Perú ha experimentado dos intentos frustrados y cuatro cambios efectivos de régimen político. En los inicios del gobierno, se instaló el régimen que O'Donnell ha descrito como democracia delegativa; en noviembre de 1991 se frustró el intento instalar

una democradura cambiando las reglas de juego democrático² sin apelar al golpe de Estado; el 5 de abril de 1992 en que se produjo el autogolpe se frustró el establecimiento de una dictadura gracias a la presión internacional; en los primeros meses del autogolpe se estableció una dictablanda; con la elección del Congreso Constituyente Democrático se abrió paso una democradura y finalmente con la reelección de Fujimori en 1995 nuevamente se instaló una democradura de carácter plebiscitario.

Cuáles son las características de estos regímenes políticos? Prescindiendo de la democracia delegativa cuyos rasgos han sido ampliamente descritos por Guillermo O'Donnell³, todos esos regímenes pertenecen al género no-democrático pues comparten los principales rasgos que, según Juan Linz, definen tales regímenes⁴. Dejando de lado el intento frustrado de implantar una dictadura con el autogolpe del 5 de Abril de 1992, los restantes, incluida la dictablanda que se organizó luego del autogolpe, pertenecen a la familia de los regímenes autoritarios pues presentan algunas peculiaridades que los inscriben en esa familia. Finalmente si se excluye la dictablanda (que fue un régimen no buscado por los golpistas sino más bien impuesto por las presiones internacionales) cuyas reglas de juego no fueron definidas con precisión y cuya duración fue relativamente efímera, los regímenes restantes constituyen una democradura cuyos rasgos principales son los siguientes:

² Mediante los llamados Decretos de Pacificación el gobierno pretendió pasar de un régimen democrático a una especie de democradura que concentraba el poder en el Ejecutivo, sometía los otros poderes del Estado, otorgaba la primacía a los Comandos Político-militares subordinando a los gobiernos regionales y estableciendo un sistema de movilización de la población (Vidal, 1993).

³ Ver Guillermo O'Donnell.1994. Delegative Democracy. En: Journal of Democracy, January 1994, Volume 5, Number 1.

⁴ Para construir una tipología de los regímenes no-democráticos Linz utiliza los tres siguientes criterios: el grado de pluralismo político que va del monismo al pluralismo, el grado de participación real de la población que va de la despolitización a la movilización y el grado de ideologización que va de las simples actitudes mentales a la centralidad de las ideologías. Ver Linz,J.J. Totalitarian and Authoritarian Regimes. En: Grinstein, F.I. y Polsby (eds). 1975. Handbook of Political Science, Vol III. Macropolitical Theory, Reading (Mas.), Adison- Weley.

En primer lugar, es un régimen civil-militar que concentra el poder en el Ejecutivo subordinando a los otros poderes del Estado a su dominio y centraliza funcional y territorialmente los recursos y las decisiones en manos del Jefe del Estado en detrimento del gabinete y de las regiones del país.

En segundo, la democradura es un régimen de pluralismo limitado con tendencia al protagonismo único que surgió de la crisis de los partidos y que se mantiene gracias a su colapso. Este le permite reducir la competencia política y a la vez mantener las formalidades de una débil e inofensiva oposición democrática.

En tercer lugar, la democradura fujimorista se apoya en la desconfianza de la población hacia los partidos y estimula su despolitización, por un lado, y la participación plebiscitaria por otro. En Noviembre de 1991 Fujimori buscó establecer la movilización de la población contra el terrorismo, pero esa medida tenía un sentido más militar que político. Los mecanismos plebiscitarios que establece la Constitución de 1993 tienen el claro propósito de cuestionar la democracia representativa.

En cuarto lugar, la democradura fujimorista es pragmática y desconfía de toda ideología. Eso no impide, sin embargo, que algunos de sus socios -los tecnócratas neoliberales- sean fuertemente ideologizados. Pero Fujimori mismo y sus socios militares son muy pragmáticos. Lo que les interesa es durar y si eso exige desarrollar algunas políticas de carácter populista que pueden poner en riesgo incluso el modelo neoliberal, no dudará en aplicarlas.

En quinto lugar, la democradura presenta un rostro civil (gobierno y Congreso) pero el cuerpo que lo sustenta y que participa también en la toma de decisiones políticas es militar con una fuerte presencia de los servicios de inteligencia. La democradura es un gobierno civil-militar, pero que no asume la forma de lo que América Latina se ha llamado la "bordaberrización" puesto que Fujimori no es un mero fantoche de los militares sino que es un socio que también decide. Como régimen civil se apoya formalmente en algunas reglas de juego democrático (elecciones generales pero nada limpias ni competitivas y tolerancia de una oposición formal) que acepta formalmente los controles institucionales democráti-

cos pero que realmente les arrebató toda función fiscalizadora (el Tribunal de Garantías Constitucionales, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Fiscalía de la Nación, el Poder Judicial y el mismo Parlamento). Como régimen militar viola los derechos humanos, desnaturaliza a las instituciones e introduce la emboscada, las sorpresas y los operativos sicosociales como normas de gobierno. Fujimori comparte el poder, pero no está dispuesto a compartir la pantalla de la TV: El quiere aparecer ante la ciudadanía y la opinión pública como el líder indiscutible y como el gobernante que monopoliza las decisiones políticas.

En sexto lugar, la democradura no es transparente en sus decisiones, ni se asienta en normas estables ni acepta la rendición institucional de cuentas (accountability). La democradura es un régimen de inseguridad jurídica puesto que cambia con frecuencia las reglas de juego según el interés del gobierno y de sus aliados.

Qué explica los sucesivos cambios de régimen político?. Hay dos factores explicativos de estos cambios. Por un lado, la voluntad de Fujimori y de sus aliados -los poderes fácticos- de cambiar las normas y las reglas de juego básicas que definen la democracia -la competencia y la oposición y la forma representativa de participación política⁵- y de establecer otras que son propias de un régimen autoritario y, por otro, la presión internacional de los gobiernos democráticos del mundo, especialmente de Estados Unidos, que han asumido la defensa de la democracia y de los derechos humanos ante la debilidad de los partidos de oposición. La fluidez de esos cambios así como el carácter híbrido de los regímenes fujimoristas, que combina elementos de carácter democrático con otros de carácter dictatorial o autoritario, tienen que ver con la tensión entre los gobiernos democráticos del mundo con el gobierno fujimorista así como con la negociación de éste con el gobierno norteamericano y con algunos organismos internacionales como la OEA.

⁵ Ver Dahl, Robert. 1989. La poliarquía, oposición y participación. Tecnos. Madrid.

Lo que neutraliza las presiones de los gobiernos y organismos internacionales y torna ambiguas sus posiciones es la simultaneidad de los cambios del régimen político con los cambios *en* el sistema político y *en* el sistema social mismo, algunos de los cuales son apoyados e impulsados por ellos mismos. Tal es el caso del modelo neoliberal de desarrollo y de las políticas económicas y sociales en cuyo establecimiento y funcionamiento están de acuerdo el gobierno fujimorista, algunos gobiernos democráticos de los países desarrollados y los organismos internacionales.

En efecto, el establecimiento de un régimen de carácter autoritario -la ofensiva contra los partidos en general y de la oposición en particular para limitar y desnaturalizar la competencia política, la persecución selectiva de opositores, la realización de elecciones generales y municipales poco limpias y nada competitivas, el establecimiento de mecanismos plebiscitarios en desmedro de los representativos, la preponderancia de militares y civiles (los poderes fácticos) que nunca han sido elegidos para desempeñar importantes cargos públicos y para intervenir en las decisiones políticas relevantes, la autocensura de algunos medios por temor al poder y la amenaza del gobierno a los medios opositores, la violación abierta de los derechos humanos y de algunas libertades democráticas (expresión, privacidad)- han ido acompañadas de cambios en la comunidad política -mayor dispersión de grupos políticamente activos en los poderes locales y menor canalización de demandas a los poderes centrales y regionales, las ideologías dominantes son el neoliberalismo y el pragmatismo, pero la cultura política sigue siendo estatista y comunitarista, el debilitamiento extremo del sindicalismo, el predominio de los actores sociales de sobrevivencia, la emergencia de nuevos movimientos sociales y de movimientos políticos independientes- y de cambios en las estructuras de autoridad: la concentración y la centralización⁶ de las decisiones en el Poder Ejecutivo, la pérdida de autonomía del Parlamento y del Poder Judicial, el cogobierno con la cúpula de las FF.AA., la desnaturalización de las instituciones demo-

⁶ La concentración alude a las funciones específicas y autónomas de los poderes del Estado mientras la centralización alude a la distribución espacial del poder. Esta diferencia es sugerida por Alberto Adriansén, pero ella tiene dos tradiciones teóricas: Locke y Tocqueville.

cráticas de control (la destitución de tres miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y la disminución de las funciones de Consejo Nacional de la Magistratura y de la Fiscalía de la Nación) y la utilización de los aparatos encargados de las funciones extractivas (SUNAT) contra los opositores del gobierno.

Los cambios *del* régimen político y *en* el sistema político han sido acompañados, además, por cambios *en* el sistema social, especialmente en el modelo de acumulación y de regulación mediante la aplicación de tres importantes reformas estructurales: el establecimiento de una economía de las ventajas comparativas mediante su apertura al mercado exterior, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas, esto es, la implantación del llamado modelo neoliberal.

Es justamente esta implantación, impulsada por los Estados Unidos y por los organismos internacionales, la herramienta que utiliza el gobierno fujimorista para neutralizar las presiones de los mismos en su exigencia de respeto a la democracia. Esta estratagema del gobierno fujimorista llegó a su límite con el autogolpe del 5 de Abril. En esa ocasión Fujimori y sus aliados, especialmente los militares, establecieron en los hechos una especie de canje entre el establecimiento de un modelo económico neoliberal y la implantación de un régimen autoritario puesto que una dictadura era intolerable para las democracias del mundo.

En resumen, los cambios en las normas y las reglas de juego de la democracia y los cambios en la comunidad política y en las estructuras de autoridad han significado un cambio, *no del* sistema político, sino *en* el sistema político y la coincidencia de estos cambios con algunos cambios *en* el sistema social, particularmente en el modelo de desarrollo, han terminado neutralizando parcialmente las exigencias democráticas de los países desarrollados y de los organismos internacionales.

2. Las nuevas mediaciones entre la democracia y el autoritarismo

El Fujimorismo surgió como producto de la crisis y el colapso de los partidos y mantendrá su vigencia mientras no emerja un nuevo sistema de partidos, sea por la fundación de nuevos partidos o por la conversión de los actuales movimientos independientes. Este segundo camino puede ser

más breve que el primero que requiere, por lo menos, más de una década en la maduración cultural y en la formación de nuevas élites.

La salida del país del fujimorismo como régimen político depende de la salida del fujimorismo como forma de representación. En otras palabras, para que el país pueda salir del fujimorismo como régimen autoritario tiene que salir del colapso de sistema del partidos políticos. La instauración de la democracia y su posterior consolidación dependen, en efecto, de la recomposición del sistema de partidos y de la forma unitaria, responsable y democrática de su acción. Mientras subsista el colapso de partidos, la democracia seguiría estando en cuestión.

La crisis y el colapso de los partidos políticos han significado el tránsito de la representación partidaria a la representación plebiscitaria y han dado lugar a la emergencia de nuevos actores de la representación que no valoran o valoran poco las formas institucionales: los líderes independientes, los medios de comunicación de masas y los poderes fácticos. La crisis y el colapso de los partidos han consistido en la ruptura de sus múltiples nexos políticos, sociales, culturales, institucionales y afectivos con los ciudadanos, con las organizaciones de la sociedad civil, con los grupos y las clases sociales. Los factores más importantes que han incidido en la ruptura de esos múltiples nexos son la desinstitucionalización de la esfera pública, la fragmentación de la sociedad civil, el debilitamiento de las tradiciones cívicas, la desestructuración organizativa de los partidos, el incremento de los niveles de exclusión, la crisis y cambio en el proceso de modernización debido al agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones y de las políticas populistas y el retroceso en el proceso de democratización debido a la violencia política de los 80 y de comienzos de los 90. Los diversos niveles de intensidad que presentan estos factores en las diversas circunscripciones del país han determinado también grados diferentes de crisis de los partidos políticos.

Las nuevas mediaciones -los políticos independientes y los medios de comunicación -tienen una alta propensión al establecimiento de regímenes no-democráticos de carácter autoritario que combinan formalmente algunas reglas de juego de la democracia y otras típicas de un gobierno autoritario. Los políticos independientes tienen un conjunto de características que los predisponen al establecimiento de regímenes autoritarios.

- a. Los independientes no son herederos de una tradición cívica y, en esa medida, no poseen una clara conciencia de la diferencia entre los asuntos públicos y los asuntos privados ni de las lógicas diferentes con las que ambos se manejan. Ellos son más propensos que los antiguos partidos a manejar los asuntos públicos como si fueran privados. En el caso del gobierno fujimorista esta confusión se produce en todos los planos del gobierno, pero es especialmente notoria en el tratamiento de la deuda externa y en el manejo de los fondos públicos que provienen de las privatizaciones. Nadie o muy pocos saben en qué bancos se encuentran esos fondos, qué intereses ganan, cómo y en qué se los usa.
- b. Los independientes tampoco poseen una experiencia en el manejo institucionalizado de los asuntos públicos ni han sido educados para eso. Más aún: ellos lo rechazan aduciendo que ese manejo traba la rapidez y la eficacia en la toma de decisiones.
- c. Los nuevos líderes independientes buscan poner a su servicio a operadores y funcionarios técnicos igualmente dispuestos a abandonar el funcionamiento orgánico, el juego institucional y las lealtades de partido, introduciendo formas de funcionamiento empresarial en la gestión pública. A Fujimori le gusta subrayar que él, más que Presidente, es el gerente del Perú.
- d. Los independientes rechazan la nominación de políticos y prefieren aparecer como técnicos. Ese recurso les permite tomar distancia de un conjunto de procedimientos propios de la política: la negociación, la comunicación, el respeto a las reglas de juego y a las minorías. La negociación les parece “politiquería”; la comunicación, una pérdida de tiempo; las reglas de juego, trabas para la eficacia y las minorías, un obstáculo para el buen gobierno. En muchas ocasiones Fujimori ha dicho que su regla de oro es: Primero hacer y luego informar.
- e. Los nuevos líderes independientes introducen cambios en los procesos de toma de decisiones y de gestión pública: Se establece una relación directa con los ciudadanos sin mediaciones organizativas aunque apelando con frecuencia a los medios. Hay un control personal y centralizado de la toma de decisiones, modificando el sistema tradicional de agregar intereses y reconocer demandas de los grupos en conflicto.

- f. Los nuevos líderes establecen mecanismos de decisión centralizados en el Ejecutivo, principalmente en el Presidente de República, con clientelas disgregadas, con concentración de los recursos a distribuir, como el Ministerio de la Presidencia por ejemplo, y con limitación de funciones estatales a cumplir en remplazo de vastas redes de clientelas distribuidas a lo largo de las múltiples organizaciones del estado que caracterizaron al populismo tradicional.
- g. Finalmente los líderes independientes tienen la propensión, como ya se ha señalado, a formar coaliciones con los poderes fácticos. Carentes de un programa propio, de un equipo de gobierno y de un partido que los apoye, los líderes independientes, una vez en el gobierno, se ven obligados a asumir los programas de los organismos internacionales sin tener capacidad de negociar con ellos porque no tienen un programa alternativo, recurren a los técnicos vinculados a los organismos internacionales para integrarlos como equipo de gobierno e incorporan como socios gubernamentales a las Fuerzas Armadas, especialmente a sus servicios de inteligencia, para garantizar su estabilidad.

Como sector empresarial, los medios forman parte de los poderes fácticos y constituyen los nexos entre los líderes independientes y los ciudadanos. Su papel es canalizar la representación personalizada de los nuevos líderes y mantener viva la confianza de la opinión pública en ellos. Su comportamiento político se ve con frecuencia tensionado por el interés de mantener estrechos vínculos con el gobierno, como todos los empresarios, y la necesidad de cultivar buenas relaciones con la opinión pública y los ciudadanos a los que formalmente se deben. Esa tensión puede ser administrada con relativa facilidad cuando los líderes independientes tienen una alta aceptación ciudadana y es difícil administrarla cuando dicha aceptación disminuye drásticamente. En esta situación surgen las amenazas del gobierno y la autocensura de los medios y, en algunos casos, la oposición de éstos.

Pese a estas características que los hacen propensos a organizar regímenes autoritarios, algunos líderes independientes y sus débiles organizaciones pueden convertirse en partidos competitivos acicateados por las arbitrariedades del gobierno autoritario, por la voluntad de permanencia

en el poder de Fujimori y sus aliados y por las exigencias democráticas de los ciudadanos y de la sociedad civil. De hecho, algunos de ellos, enfrentados a la anticonstitucional voluntad reeleccionista de Fujimori y a las limitaciones antidemocráticas de la competencia política, defienden el Estado de Derecho y postulan en sus propuestas la construcción de un gobierno democrático. Pero les va a faltar tiempo, al menos para la próxima coyuntura electoral del 2,000, para organizar y consolidar su organización como partido político y para asumir un comportamiento democrático y competitivo que los antiguos partidos no fueron capaces de asumir.

3. Gobernabilidad y Democracia

Los líderes independientes, especialmente el fujimorismo, han construido un discurso políticamente exitoso que critica a los partidos como cúpulas ineficaces, corruptas y alejadas de sus bases y de la población, al Parlamento por ser una institución costosa, especializada en debates estériles y en negociaciones ocultas e ineficaces y a la democracia representativa por ser falsa e incapaz de establecer una relación útil con los ciudadanos. El discurso de los líderes independientes contraponen la decisión individual rápida, eficaz y gerencial a las discusiones colectivas interminables y estériles, la acción a la deliberación, el pragmatismo a las ideologías, la relación directa a la representativa y la eficacia a la democracia.

Fujimori, el prototipo de los líderes independientes, encarnó esas críticas a la democracia y a las instituciones representativas y construyó una coalición gubernamental con los técnicos vinculados a los organismos internacionales, con los grandes empresarios y con las Fuerzas Armadas, especialmente con sus servicios de inteligencia. Desde los inicios mismos de su gobierno y en especial luego del autogolpe del 5 de abril, Fujimori comenzó a construir un discurso contra la democracia representativa de los partidos y fue definiendo los elementos básicos de la democracia plebiscitaria.

a. **Contra los partidos.** En un primer momento de la etapa democrática de su gobierno (Julio de 1990- 5 de abril de 1992) Fujimori actuaba con mucha desconfianza hacia los partidos. Los necesitaba para contar con una mayoría en el Parlamento y con algunos cuadros de gobierno, pero al mismo tiempo buscaba mantenerlos alejados como institucio-

nes. En todo caso, se interesaba en comprometer a algunos dirigentes de los partidos como personas pero sin comprometerse ni comprometer a los partidos como organizaciones. En un segundo momento de esa primera etapa, Fujimori pasa a atacar frontalmente a los partidos, calificándolos de partidocracia, esto es, de camarillas alejadas de sus bases, manipuladoras de las mismas, ineficaces y corruptas. El desprestigio y el fracaso de los partidos políticos hicieron que los ataques de Fujimori tuvieran una alta aceptación ciudadana. Con esos ataques Fujimori preparaba el cambio de régimen democrático por la democracia propuesta en Noviembre de 1991 mediante una treintena de decretos legislativos sobre pacificación y buscaba establecer una relación directa con los ciudadanos y, como él mismo lo señalaba, con las bases de los partidos. Los partidos reforzaban, a su turno, su propio desprestigio defendiendo instituciones estatales ineficaces y corruptas.

- b. **Contra el Parlamento.** Durante la etapa democrática de su gobierno Fujimori la emprendió también contra el Parlamento al que acusaba de ser una institución costosa para el país, de ser un centro en donde se realizaban negociaciones inútiles a espaldas de la población, de ser una institución ineficaz y de obstaculizar su labor gubernativa. Pese a la insistente demanda de concertación de los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas, Fujimori se negó siempre a concertar con ellos para buscar salidas conjuntas a los diversos problemas que enfrentaba su gobierno. Los ataques al Parlamento preparaban igualmente la propuesta de cambio de régimen político en Noviembre de 1991 y cuestionaban el carácter representativo de la democracia para afirmar una democracia plebiscitaria. Fujimori sostenía que la representativa era una falsa democracia y que la verdadera democracia era directa, sin intermediarios. Pese a los ataques del Presidente Fujimori, el Parlamento seguía comportándose como una institución alejada de los intereses y aspiraciones de la mayoría de la población.
- c. **Contraposición de la eficacia a la democracia.** Fujimori acusaba a la democracia representativa de ser ineficaz, de preferir los debates interminables a la acción y de enredarse en negociaciones interminables y secretas que iban en contra de los intereses de las mayorías nacionales. Su gobierno, en cambio, buscaba la eficacia, prefería la acción a las polémicas.

cas estériles, estaba constituido, no por políticos, sino por técnicos y actuaba técnicamente sin negociar ni consultar con nadie. De ese modo Fujimori buscaba cambiar las formas democráticas de legitimación -los valores y procedimientos democráticos- para reemplazarlos por los resultados que son más bien propios de los gobiernos autoritarios.

Este discurso fujimorista contra la democracia y sus instituciones y la práctica correspondiente adquirirían credibilidad en una situación de ingobernabilidad como la del Perú de fines de los 80 y de comienzos de los 90, pero la pierde cuando dicha situación ha sido superada, como es el caso del Perú actual. En efecto, el Perú ya no vive el desorden económico alimentado por el populismo irresponsable ni el desorden político generado por el terrorismo. La coalición gobernante del Fujimorismo ha tenido éxito en resolver esos problemas, pero, como ha señalado Julio Cotler, las soluciones de ayer son los problemas de hoy, esto es, la forma como se resolvieron esos problemas son hoy los nuevos problemas que la misma coalición gobernante ya no puede resolver. En efecto, la recesión, la falta de empleo, la violación de los derechos humanos, la ausencia de controles institucionales, la concentración del poder, el centralismo, la instauración de un esquema de guerra en la política, la poca disposición a rendir cuentas, la falta de transparencia, la corrupción y la voluntad anti-constitucional de permanecer en el poder podían ser tolerados por la mayoría de los ciudadanos en una situación de ingobernabilidad en donde lo que importa es el gobierno y no la forma de gobierno (Huntington, 1972), pero resultan intolerables en una situación relativamente estable en donde la ciudadanía demanda más bien una solución a estos problemas así como la instauración de un régimen democrático.

En efecto, los ciudadanos, en múltiples encuestas de opinión, e importantes organizaciones de la sociedad civil y de la esfera pública han exigido el respeto al Estado de derecho, luego de la destitución arbitraria de tres miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales por el Congreso, de la confiscación del canal 2 de TV a su legítimo propietario y de la violación abierta de los derechos humanos, incluso los de algunos miembros del Servicio de Inteligencia Nacional. La demanda de orden y gobernabilidad que legitimó el autogolpe del 5 de abril ha cedido su lugar a las exigencias de democracia y de respeto a los derechos humanos. En ausen-

cia de los partidos, ha sido la sociedad civil la que se ha puesto a la cabeza de estas reivindicaciones.

En la tradición clásica europea y también en la nuestra, aunque en forma parcial, la sociedad civil y la esfera pública, productos del desarrollo de la sociedad de mercado y de la separación entre la sociedad y el Estado, han logrado constituirse en un principio de control social y transformar, a través de sus diversas instituciones y organizaciones, el dominio estatal en un Estado de derecho.

La esfera pública y la sociedad civil pueden, pues, contribuir a la instauración y a la consolidación de un régimen democrático. Los analistas señalan que un factor importante que contribuye a la transición de las dictaduras a las democracias, especialmente en la fase de liberalización, es el despertar de la sociedad civil (O'Donnell, Schmitter, Whitehead, 1988 ; Cardoso, 1990). Una sociedad civil fuerte juega también un rol importante en la consolidación de la democracia (Lipset 1998; Przeworski, 1998).

Aquí me propongo relacionar la sociedad civil con tres fenómenos democráticos: la consistencia democrática, los tipos de democracia y la consolidación democrática.

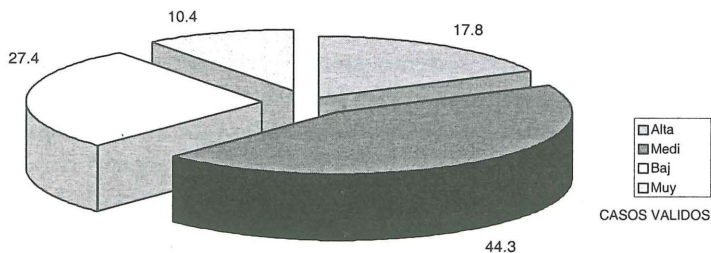
La consistencia democrática, esto es, el grado de densidad insitucional de la democracia depende, en gran medida, del nivel de desarrollo de la sociedad civil . La democracia es el régimen más deseado por la población, es el más sobrecargado de demandas y es percibido, por unos más que por otros, como un gobierno institucionalmente complejo. La gente le exige muchas cosas a la democracia y la somete, por eso mismo, al riesgo de incumplir con esas vastas exigencias. La mayoría cree al mismo tiempo que para que exista la democracia es necesario que haya libertad de opinión, que exista la oposición, que se realicen elecciones y que funcione un conjunto de instituciones como los partidos políticos y el Congreso, que los gobernantes hagan lo que piensa la mayoría de la población y que apliquen una política que acabe con la pobreza⁷. En todo caso, el ideal de

⁷ Cuando a la gente se le pregunta por los elementos que definen la democracia, ella no toma en cuenta tanto al gobierno bajo el que vive como la democracia ideal que tiene en su cabeza o que, según ella, figura en la Constitución.

democracia que cultiva la mayoría de la población en su imaginario social comprende algunos elementos relacionados con la libertad, la competencia y el debate público (libertad de opinar, existencia de la oposición), otros que tienen que ver con la igualdad, la participación y la capacidad representativa del sistema político (elecciones en las que participen todos, la existencia de los partidos políticos), con las instituciones en las que se deciden democráticamente normas con autoridad (el Congreso), con la receptividad y la representación (hacer lo que piensa la mayoría) y con la ejecución de algunas políticas públicas (acabar con la pobreza). Este último elemento va más allá de una democracia de procedimientos y apunta más bien a la configuración de una democracia sustantiva.

Los elementos más valorados de la democracia son la libertad de opinión (88%), la aplicación de una política que acabe con la pobreza (84%), la ejecución de lo que piensa la mayoría (72%) y la realización de las elecciones (71%) y los menos valorados -pero valorados de todas maneras como elementos constitutivos de la democracia- son los partidos (32%), la oposición (42%), el Congreso (52%).

FIGURA N. 1. PERU: NIVELES DE CONSISTENCIA DEMOCRATICA



Si se construye un índice con los diversos elementos componentes de la democracia y con los distintos niveles percibidos de la necesidad de su existencia para que ella sea posible, se tiene entonces un índice de consistencia democrática que muestra los diversos grados de compromiso y de lealtad de los ciudadanos y las ciudadanas con dichos componentes democráticos. En realidad, este índice es un intento de medir el grado de densidad institucional con el que es concebida la democracia. La mayoría de los ciudadanos (44%) tiene una consistencia media, el 27%, una consistencia baja y el 10%, una consistencia muy baja. Sólo el 18% presenta una alta consistencia democrática, esto es, concibe la democracia como un conjunto complejo de instituciones.

CUADRO N. 1. COMPONENTES DE LA DEMOCRACIA, SEGÚN NIVELES DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL

¿Qué es lo más importante para que haya democracia?	SOCIEDAD CIVIL			
	Alta	Media	Baja	Total
Que se acabe con la pobreza	36.56	38.87	41.77	39.33
Que haya libertad para opinar	30.43	31.98	30.00	30.52
Que el gobierno haga lo que piensa la mayoría	12.25	12.15	10.65	11.51
Que hayan elecciones	11.86	10.53	13.55	12.38
Que haya oposición	2.96	2.83	1.45	2.26
Que hayan partidos políticos	4.15	2.02	1.61	2.62
Que haya congreso	1.78	1.62	0.97	1.38
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
<i>Symmetric Measures</i>	<i>Value</i>	<i>Asymp. Std. Error</i>	<i>Approx. T</i>	<i>Approx. Sig.</i>
Contingency Coefficient	0.108			0.176
N of Valid Cases				1373

Existe una alta relación positiva entre el nivel de ingreso y el nivel de consistencia democrática de los peruanos y las peruanas. A mayor nivel de ingreso más consistencia democrática, esto es, mayor combinación de los

diversos elementos que conforman la democracia - realización periódica de elecciones, libertad de opinión, realización por parte de los gobernantes de lo que quiere la mayoría, la necesidad del Congreso, la existencia de la oposición, la vigencia de los partidos políticos- y a menor nivel de ingreso, menor consistencia democrática (ver anexo).

CUADRO N. 2. PERÚ: CONSISTENCIA DEMOCRÁTICA SEGÚN NIVELES DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL, 1997

CONSISTENCIA DEMOCRÁTICA	SOCIEDAD CIVIL			
	Alta	Media	Baja	Total
Alto	22,2	20,5	13,7	18,2
Medio	47,8	46,2	40,9	44,5
Bajo	22,8	25,8	31,9	27,3
Muy bajo	7,2	7,6	13,4	10,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Symmetric Measures</i>	<i>Value</i>	<i>Asymp. Std. Error</i>	<i>Approx. T</i>	<i>Approx. Sig.</i>
Contingency Coefficient	0,161			0,000
Spearman Correlation	0,157	0,026	6,049	0,000
N of Valid Cases	1441			

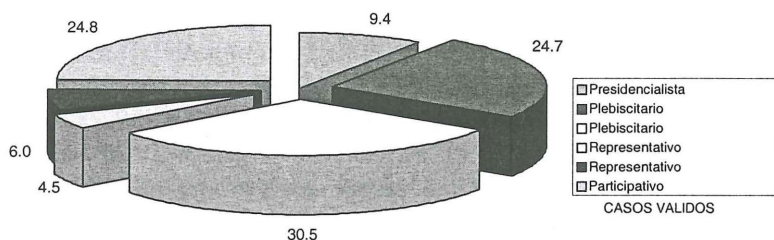
La consistencia democrática depende también del nivel de desarrollo de la sociedad civil y de la esfera pública. Existe entre ellos una significativa relación positiva. A mayor nivel de la sociedad civil, esto es, más altos niveles de ciudadanía activa y de ciudadanía informada⁸, mayor consistencia

⁸ La ciudadanía activa es un índice conformado por el nivel de organización de los ciudadanos, por la intensidad organizativa (nivel de participación en las instituciones a las que pertenece), por la densidad organizativa (número de organizaciones a las que pertenece) y por el interés por la política (interés en conocer lo que pasa en el poder ejecutivo, en el parlamento y en la oposición). La ciudadanía informada es un índice compuesto por el nivel de conocimiento de las garantías ciudadanas y por el nivel de acceso a los medios de comunicación social. La ciudadanía activa y la ciudadanía, informada, componen el índice de nivel de desarrollo de la sociedad civil.

democrática y, viceversa, a menor nivel de la sociedad civil, menor consistencia democrática. Esto significa que a medida que los ciudadanos estén mejor organizados e informados tenderán a concebir la democracia como un asunto institucionalmente complejo que no sólo es definido por la existencia de las elecciones generales sino también por la existencia del Congreso, de la oposición, de los partidos políticos, de la libertad de expresión, de la receptividad a los deseos de los ciudadanos y por el desarrollo de políticas públicas que acaben con la pobreza.

Existe igualmente una relación entre los niveles de desarrollo de la sociedad civil y las preferencias por determinados tipos de democracia. Si se combinan el primer y el segundo factor que los ciudadanos consideran más importantes para que la democracia funcione bien y se construye un índice con ellos se tiene los siguientes tipos de democracia: la democracia prebiscitaria-representativa, la democracia plebiscitaria-participativa, la democracia plebiscitaria-deliberativa, la democracia representativa-participativa, la democracia representativa-deliberativa, la democracia deliberativa-participativa.

FIGURA N. 2. PERU: TIPOS DE DEMOCRACIA EN EL IMAGINARIO SOCIAL DE LOS PERUANOS



La democracia plebiscitaria-representativa combina en el imaginario de las personas la existencia de un buen líder como presidente con la presencia de partidos políticos vigorosos. Este tipo se aproxima a las democracias presidencialistas que funcionan bien con un vigoroso sistema de partidos. Estos no son los casos de América Latina. Este parece ser más bien el caso norteamericano que, según diversos analistas (Sartori, 1996), es el único sistema presidencialista que funciona bien.

La democracia plebiscitaria-participativa combina la presencia del líder con la participación de la población organizada en los barrios y en otras asociaciones. Esta última puede indicar la voluntad de participación de los ciudadanos a través de las organizaciones de la sociedad civil, pero también puede expresar algunas resonancias corporativas y comunitaristas de la cultura política. Puede expresar también ambas cosas a la vez sin que se pueda establecer claros límites entre ellas.

La democracia plebiscitaria-deliberativa combina en el imaginario de las gentes la presencia de un buen líder con la existencia de una ciudadanía bien informada y deliberante. En la medida que este tipo de democracia carece de mediaciones institucionales, se aproxima a la democracia plebiscitaria, pero en la medida que en ella participan los ciudadanos informados y opinantes se aproxima a la democracia deliberativa.

La democracia representativa-participativa combina la existencia de partidos con la de la población organizada. Esta puede traducir, como ya se ha señalado, tanto el deseo ciudadano de participación política a través de la sociedad civil como la presencia de elementos corporativos. Este es el tipo de democracia con más alto nivel de insitucionalidad y se acerca a lo que algunos teóricos han llamado la democracia participativa (Macpherson, 1982; Held, 1992; Pateman, 1970)

La democracia representativa-deliberativa (Habermas, 1997) combina la representación partidaria con los ciudadanos informados y deliberantes. Esta es, pues, una democracia de partidos bien organizados y de ciudadanos bien informados. Este tipo de democracia se aproxima a la democracia parlamentaria o semiparlamentaria.

La democracia participativa-deliberativa combina la presencia de la población organizada en barrios y en asociaciones con los ciudadanos informados y deliberantes. Este tipo es lo que más se aproxima a una

concepción basista de la democracia o a una democracia directa. Se trata de una democracia con sociedad civil bien organizada y con unos ciudadanos bien informados, pero que no nos dice nada de las instituciones políticas, los partidos entre ellas, que la democracia de una sociedad compleja necesita.

Los tipos de democracia menos importantes en el imaginario social de los peruanos y de las peruanas son aquellos en los que están presentes los partidos. Los más importantes son aquellos en los que están presentes la participación, la deliberación y el liderazgo plebiscitario. La poca aceptación de los partidos como un importante componente de una “buena” democracia se debe al desprestigio de éstos en los 80 y los 90 y a su colapso.

Los tipos imaginados de democracia dependen de las características socio-económicas y culturales de la población. Existe una significativa relación positiva entre los niveles de educación y de ingreso y el tipo imaginado de democracia. Las personas que tienen un menor nivel de educación y de ingreso son partidarios, en especial, de la democracia presidencialista-representativa y de la democracia plebiscitaria-participativa; los que tienen un nivel medio de educación y de ingresos, de la democracia plebiscitaria-deliberativa; y los que tienen más altos niveles de educación y de ingresos simpatizan particularmente con la democracia representativo-participativa, con la democracia representativa-deliberativa y con la democracia participativa-deliberativa. En otras palabras, las personas con menor nivel educativo y de ingreso apuestan por aquellas fórmulas democráticas en las que está fuertemente presente el elemento plebiscitario mientras aquellas que tienen un mayor nivel de educación y de ingreso prefieren los elementos representativos y deliberativos de la democracia. Unos y otros combinan sus opciones básicas con el elemento participativo de la democracia. En general, las personas que tienen mayores niveles de ingreso y educación optan por las fórmulas democráticas que implica una mayor densidad institucional. En cambio, los que tienen menores niveles de ingreso y de educación no pueden, al parecer, hacerse valer por sí mismos y apelan entonces al líder y al hombre fuerte para que pueda defenderlos y representarlos.

Aunque débil existe también una cierta relación entre el nivel de desarrollo de la sociedad civil y la esfera pública y el tipo preferido de democracia por los ciudadanos. En general, los niveles bajos de desarrollo de la sociedad civil tienden a asociarse con la preferencia por las democracias en las que está presente el elemento plebiscitario, mientras los niveles altos de desarrollo de la sociedad civil tienden a asociarse con tipos de democracia en los que se haya presente el elemento institucional.

CUADRO N. 3. PERU: TIPOS DE DEMOCRACIA SEGUN LOS NIVELES DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL, 1997.

TIPOS DE DEMOCRACIA	SOCIEDAD CIVIL			
	Alta	Media	Baja	Total
Plebiscitario-Representativo	10,4	9,8	8,7	9,5
Plebiscitario-Participativo	21,5	21,2	26,6	23,7
Plebiscitario-Deliberativo	27,7	31,4	32,8	30,7
Representativo-Participativo	5,4	3,4	3,3	4,1
Representativo-Deliberativo	6,8	7,6	5,3	6,3
Participativo-Deliberativo	28,3	26,5	23,2	25,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Symmetric Measures</i>	<i>Value</i>	<i>Asymp. Std. Error</i>	<i>Approx. T</i>	<i>Approx. Sig.</i>
Contingency Coefficient	0,105			0,084

Existe, finalmente, una estrecha relación entre los niveles de desarrollo de la sociedad civil y la consolidación democrática. Como es difícil que la democracia pueda resolver los múltiples problemas que se le plantean, los ciudadanos se ven enfrentados con frecuencia a dilucidar algunos dilemas que ponen en cuestión su consolidación. Uno de los dilemas más frecuentes es el que confronta la libertad con la igualdad, las formas procedimentales de la democracia con la necesidad de superar la desigualdad, especialmente con la desigualdad no socialmente aceptada, esto es, la pobreza. La dificultad para dilucidar este dilema reside en el hecho de que las formas de eliminar o reducir drásticamente la desigualdad no socialmente aceptada no dependen sólo ni principalmente de la justicia sino más bien del

desarrollo. De ese modo el dilema entre la democracia y la pobreza se ve transformado en la relación entre el desarrollo y la democracia. Pero la relación de éste con la democracia es más o menos problemática. Los diversos teóricos que subrayan las condiciones económicas y sociales de la democracia ven entre ésta y el desarrollo una relación positiva. En esta óptica se inscriben los trabajos de Barrington Moore, los antiguos y nuevos trabajos de Lipset y más recientemente los de Rueschemeyer y Stephens. Los golpes del 70 en los países más avanzados de América Latina pusieron en cuestión esta primera visión optimista (Collier, 1986). Trabajos posteriores como los de Huntington (1992) han señalado que el desarrollo alienta y consolida la democracia y que el atraso es el terreno del autoritarismo. En general, los países más desarrollados son los más democráticos y los más atrasados, los más autoritarios. Se ha señalado asimismo que no se puede establecer una clara relación entre el desarrollo y la democracia en los países en proceso de modernización pues ésta genera desfases, desestructuraciones y reestructuraciones en los procesos de desarrollo económico, en la movilización social y en los cambios de los sistemas políticos. Todo esto hace que los países en proceso de modernización sean, a diferencia de los modernos y atrasados, zonas de turbulencia y de fuertes conflictos entre fuerzas sociales y políticas, lo que define el carácter cíclico del patrón de organización del régimen político: Estos países se ven sometidos a movimientos cíclicos de democratización y autoritarismo. Por esa razón, la consolidación democrática en estos países es más complicada.

Enfrentados al dilema entre la democracia y la pobreza, la mayoría de los peruanos y las peruanas optan por la democracia. En efecto, el 59% no aceptaría que se suprima la democracia si con eso se acaba con la pobreza, especialmente los que viven en los distritos con nivel bajo y medio de pobreza y alto nivel de ciudadanía. En cambio, el 35.5% lo aceptaría, principalmente los que viven en los distritos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía. Las salidas de este dilema dependen, pues, de las características económicas, sociales y culturales de los ciudadanos y del nivel de desarrollo de la sociedad civil. En efecto, existe una alta relación inversa entre los niveles de educación y de ingreso y la aceptación o no de que se suprima la democracia si con eso se acaba con la pobreza.

Las personas que tienen mayores niveles de educación y de ingreso tienden a no aceptar que el costo de acabar con la pobreza sea la supresión de la democracia. En cambio, los que tienen menores niveles de educación y de ingreso tienden a aceptarlo. Esto significa que en los países pobres es difícil, sino imposible, consolidar la democracia.

CUADRO N. 4. SUPRIMIR LA DEMOCRACIA PARA ACABAR CON LA POBREZA, SEGÚN NIVELES DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL

¿Qué se suprime la democracia si se acaba con la pobreza?	SOCIEDAD CIVIL			
	Alta	Media	Baja	Total
Sí	33.51	34.35	40.51	36.81
No	66.49	65.65	59.49	63.19
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
<i>Symmetric Measures</i>		<i>Value</i>	<i>Asymp. Std. Error</i>	<i>Approx. Sig.</i>
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	0.0695		0.0277

La consolidación depende también de los niveles de desarrollo de la sociedad civil: A mayor nivel de desarrollo de la sociedad civil, mayores posibilidades de consolidación democrática y a menor desarrollo de aquella menor consolidación de ésta. Sin embargo, la capacidad democratizadora de la sociedad civil puede verse limitada por su composición actual: la preponderancia de las organizaciones de sobrevivencia. Estas tienen una virtud, la capacidad de organizarse para enfrentar y resolver problemas, pero tienen una grave limitación: su falta de autonomía para constituirse en organizaciones de control del poder estatal, salvo que se modifiquen las políticas sociales neopopulistas y las formas de relación entre el Estado y esas organizaciones.

4. Del neopopulismo al desarrollo y la democracia

El fujimorismo ha establecido una sólida relación con los sectores populares, especialmente con los sectores pobres. ¿Qué factores explican esa relación política?. Uno de los elementos es el neopopulismo que despliega Fujimori en la aplicación de las políticas sociales. Fujimori encarna, cuando aplica las políticas sociales de lucha contra la pobreza basadas en la focalización y sobre todo en el asistencialismo (PRONAA y otros), la demanda de Estado y de su rol distributivo que los peruanos, especialmente las clases populares, cultivan en su imaginario social. En efecto, el 72% de los peruanos, especialmente los pertenecientes a los estratos sociales populares, demandan un rol distributivo del Estado y el 75% piensa que la presencia del Estado debe ser mayor en su localidad para que atienda sus necesidades más sentidas, tales como seguridad, pistas y veredas, salud, empleo y la instalación de servicios básicos (López, 1999).

Otro factor importante que suelda la relación de Fujimori con los sectores más pobres es la demanda de comunidad en un mundo socialmente fragmentado. En efecto, la segunda demanda en orden de importancia que los peruanos (más del 40%), especialmente los sectores populares, formulan al Estado es que se preocupe por la unión de todos los peruanos. Fujimori articula desde del vértice del poder a los públicos y a los sectores sociales dispersos a los que busca expresar en las múltiples vestimentas que utiliza, de acuerdo a la región que visita.

Un tercer factor que probablemente contribuya a fortalecer la relación de Fujimori con los sectores más pobres es la presencia de los nuevos electores que, gracias al sufragio universal, nacieron a la ciudadanía política sin que los partidos políticos lograron representar debido a su crisis y a su colapso.

Finalmente, el fujimorismo acompaña y alienta la emergencia de una esfera pública plebeya en la que se combinan las expresiones de la identidad y las demandas de reconocimiento de los sectores populares, distorsionadas por algunos medios de comunicación social, y las manipulaciones autoritarias realizadas por el gobierno.

La dificultad que encuentran otros líderes políticos independientes para competir con Fujimori en la disputa por ganar la lealtad de los sectores

populares radica en que ellos no han sido capaces de imaginar otro tipo de políticas sociales que, recogiendo las demandas del imaginario popular, permitan salir de las políticas neopopulistas y entrar a impulsar las políticas de desarrollo, establezcan un trato digno y recojan en términos democráticos las demandas de identidad popular y de unidad nacional.

¿Es posible plantear un nuevo tipo de políticas sociales?. Es posible si concebimos a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de sobrevivencia, como un gran capital social que tiene dos dimensiones: una productiva que pueda contribuir al desarrollo y otra política que hace de las organizaciones sociales instituciones de control sobre el Estado que puede contribuir a la instauración y consolidación de la democracia, a la profundización de la reforma del Estado, a la transparencia y a la eficacia de las instituciones estatales.

a. El capital social

El capital social comprende algunas características y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil que contribuyen decisivamente tanto al desarrollo económico como a la eficacia de las instituciones públicas. El capital social es una alternativa de solución a los dilemas de la acción colectiva en la articulación entre los intereses individuales y los intereses colectivos y a las diversas estrategias poco eficaces para enfrentarlos: la no-cooperación, la coerción, la explotación y la dependencia. Los dilemas de la acción colectiva inhiben la cooperación tanto en la economía como en la política. La intervención coercitiva por un tercero no es una solución adecuada para resolverlos. La manera eficaz para enfrentar esos dilemas es la cooperación voluntaria que depende del capital social. Este es definido por los siguientes elementos: la confianza social, las normas de reciprocidad y las redes de participación cívica.

a. 1 La confianza social.

La confianza es un componente esencial del capital social. Las diversas organizaciones de cooperación mutua -las asociaciones de crédito, las cooperativas y otras organizaciones de ayuda mutua- despliegan sus acti-

vidades y perduran gracias a la confianza mutua que existe entre sus miembros. La confianza social cumple las siguientes funciones en estas organizaciones:

- Sirve de garantía para todos los participantes en estas asociaciones
- Constituye una fuente de información confiable
- Crea mecanismos institucionales de control social
- A través de la solidaridad crea comunidad entre sus miembros
- Es acumulable y crece con el ejercicio continuo
- Alimenta la certidumbre entre sus miembros
- Es un elemento de predicción de los agentes según sea miembro o no de la asociación.
- Incentiva y refuerza la cooperación
- Es la base de un círculo virtuoso en la vida cívica y en el desarrollo económico

a. 2. Las normas de reciprocidad

Las normas de reciprocidad son una de las fuentes de la confianza social en una sociedad compleja. Las normas sociales transfieren el derecho de controlar la acción del agente a otros puesto que dicha acción genera “externalidades”, esto es, consecuencia positivas o negativas para terceros. Las normas se inculcan y respaldan mediante modelos de socialización y mediante sanciones. Las funciones de estas normas son las siguientes:

- Reducen los costos de transacción.
- Facilitan la cooperación y la reciprocidad. Esta puede ser equilibrada o específica (se intercambia cosas de valor equivalente) y generalizada o difusa (el intercambio no tiene contrapartida inmediata sino futura).
- Producen información barata y fiable.

a. 3. Las redes de participación cívica

Independientemente de su naturaleza y tipos, todas las sociedades desarrollan un conjunto de redes formales e informales de comunicación e intercambio entre las personas. Estas son de dos tipos:

- a. Horizontales: Relacionan a agentes de status y poder equivalentes
- b. Verticales: Vinculan a agentes en forma desigual mediante relaciones asimétricas.

En la práctica estos tipos de redes se combinan. Pero la confianza social surge, no en las redes predominantemente verticales, sino de las redes predominantemente horizontales como las redes de participación cívica. Estas redes cumplen las siguientes funciones:

- Mantienen la transacción elevando los costos del incumplimiento
- Fomentan normas sólidas de reciprocidad
- Facilitan las comunicaciones y mejoran el flujo y la fiabilidad de la información sobre los integrantes de estas redes.
- Revelan éxitos del pasado que pueden ser reproducidos en el futuro
- Fortalecen el espíritu cívico. No es cierto que una sociedad fuerte genere un Estado débil. Putnam ha demostrado que la existencia de asociaciones cívicas guarda una relación muy estrecha con la eficacia de las instituciones públicas (Putnam, 1993: 83-115).
- Fomentan el desarrollo económico: No es cierto que la sociedad fuerte tienda a crear una economía débil. Putnam ha demostrado que las regiones de Italia en donde hay mayor participación cívica han logrado un mayor nivel de desarrollo (Putnam, 1993: 152-162).

Una política de desarrollo basada en el capital social asume probablemente un carácter gradual. En una primera etapa combina la asistencia y la focalización con la política de desarrollo y en una segunda etapa enfatiza el desarrollo con respecto a la asistencia y a la focalización. Esta nueva política puede verse reforzada con una reforma del Estado que, sin renunciar a su responsabilidad social en términos de financiamiento de las políticas sociales, traslade a la sociedad civil su gestión y administración, haciendo más competitivos y elevando la calidad de estos servicios y fortaleciendo la sociedad civil.

b'. Las reformas del Estado y la sociedad civil

La crisis del Estado tiene tres componentes básicos que deben ser enfrentados:

- a. Financiera: Déficit de las cuentas públicas
- b. Administrativa: Ineficiencia de la administración pública
- c. Estratégica: Inadecuada organización del Estado para intervenir en las actividades sociales y económicas

Las alternativas de solución abarcan los siguientes campos:

- a. Revisión de la forma de intervención del Estado en la economía y en la sociedad
- b. Revisión de la modalidad de financiamiento
- c. Nuevas maneras de organizar las políticas públicas sociales

La crisis de los diversos tipos del Estado social ha conducido a las necesarias reformas del Estado. Estas han asumido tres modalidades básicas: la del Estado mínimo, la de la reconstrucción del Estado profundizando la democracia y el de la publicización que amplía y fortalece la sociedad civil o el espacio público no estatal. La propuesta de reforma del Estado plantea la necesidad de una intervención más activa y directa de la sociedad sobre el Estado y la administración pública. Esta intervención puede desenvolverse en dos campos: en la producción de bienes y servicios públicos sin fines lucrativos y el control social sobre lo público mediante la participación ciudadana. En el primer caso se trata del sector productivo no estatal denominado también tercer sector, sector no gubernamental o sector sin fines de lucro. En este rubro se puede considerar las organizaciones sociales de base y las de sobrevivencia. En el segundo caso se trata de defender tanto los derechos republicanos como de resolver una serie de problemas públicos que tienen que ver con la participación política, la representación y la democracia (Bresser Pereira y Grau, 1998; Morales, 1998; Vieira, 1998).

Desde la perspectiva de la consolidación del tercer sector (Fernandes, 1994), la reforma del Estado supone el refuerzo de las organizaciones no estatales productoras de servicios sociales tales como las escuelas, las universidades, los centros de investigación, los hospitales, los museos, los espacios culturales con el apoyo financiero del Estado. La reforma del Estado debiera propender a que las actividades sociales que no requieren ser monopolizadas por el Estado sean ejecutadas en forma competitiva

por el sector público no estatal para lograr la ampliación de los derechos sociales. De ese modo, el Estado deja de ser un Estado social y burocrático para convertirse en un Estado social y liberal.

Desde la perspectiva del control social, la reforma del Estado debe abrir un espacio a la participación de los ciudadanos para que contribuyan a la renovación del sistema político, ayuden a resolver los problemas que surgen de la crisis de los mecanismos tradicionales de representación política y de participación social, de la descentración de la política y de la debilidad de los parlamentos, combatan el patrimonialismo en sus diversas formas, contribuyan a instaurar y consolidar la democracia, defiendan la universalidad de lo público estatal (derechos republicanos) y ensanchen lo público social.

Bibliografía

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria. «Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal». En: Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria. 1998. *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. CLAD-Paidós. Buenos Aires-Barcelona-México.

Cardoso, Fernando E.

1990. «La construcción de la democracia: desafíos y dificultades». En: Cotler, Julio. *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*. IEP. Lima.

Collier, David

1985. *El nuevo autoritarismo en América Latina*. FCE. México.

Fernandez, Rubem Cesar

1994. *Privado aunque público. El tercer sector en América Latina*. Civicus. Washington-Rio de Janeiro.

Habermas, Jurgen

1997. «Popular sovereignty as Procedure». En: Bohman, James. 1997. *Deliberative Democracy*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

1998. *Facticidad y Validez*. Editorial Trotta. S.A. Madrid.

Held, David

1992. *Modelos de democracia*. México. Alianza editorial.

Huntington, Samuel P.

1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. Buenos Aires.

1992. *La Tercera Ola*. Paidós. Buenos-Barcelona.

Linz, J.J. «Totalitarian and Authoritarian Regimes». En: Grinstein, F.I. y Polsby (eds). 1975. *Handbook of Political Science*, Vol III. Macropolitical Theory, Reading (Mas.), Addison-Weley.

Lipset, Seymour M.

1998. «Repensando los requisitos sociales de la democracia». En: *La Política*. N. 2. Paidós. Buenos Aires.

López, Sinesio

1998. «Mediaciones políticas democracia e interés público en el Perú». En Urzúa, Raúl y Agüero, Felipe. 1998. *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*. Centro de Políticas Públicas, U. De Chile.

1999a. *Los Ciudadanos por dentro. Aspectos subjetivos de la ciudadanía del Perú*. IDS (en prensa). Lima.

1999b. *La sociedad civil en el Perú* (mimeo)

Macpherson, C.

1982. *La democracia liberal y su época*. Alianza editorial. Madrid.

Morales, Carlos Antonio

1998. «Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales». Aspectos generales. En: Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria. 1998. *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. CLAD-Paidos. Buenos Aires-Barcelona-México.

O'Donnell G., Schmitter, P. y Whitehead, L.

1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidos. Buenos Aires-Barcelona-México. 4 vols.

O' Donnell, Guillermo

1994. «Delegative Democracy». En: *Journal of Democracy*. January 1994. Volume 5, Number 1, pp.55-69.

Pateman, Carole

1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.

Przeworski, Adam

1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge. University Press. Cambridge.

Putnam, Robert

1993 *Marking democracy Work. Civic Traditions in modern Italy*. Princeton University Press. New Jersey.

Tocqueville.

1956. *La Democracia en América*. FCE. México.

Vieira, Liszt.

1998. «Ciudadanía y control social». En: Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria. 1998. *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. CLAD-Paidós. Buenos Aires-Barcelona-México.

ANEXO

CUADRO N. 1. COMPONENTES DE LA DEMOCRACIA, SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y DE CIUDADANÍA

¿Qué es lo más importante para que haya democracia?	NIVELES DE POBREZA Y DE CIUDADANÍA*					
	11/12	13	21	22/23	31/32	Total
Que se acabe con la pobreza	41.73	45.71	37.33	42.52	36.86	39.21
Que haya libertad para opinar	28.35	24.76	31.61	29.13	32.05	30.42
Que el gobierno haga lo que piensa la mayoría	9.06	4.76	13.90	9.45	12.18	11.16
Que haya elecciones	15.75	22.86	13.62	10.24	10.74	12.91
Que haya oposición	1.97	0.95	0.82	2.76	3.53	2.37
Que haya partidos políticos	1.57	0.95	1.63	4.33	3.37	2.68
Que haya congreso	1.57		1.09	1.57	1.28	1.25
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Symmetric Measures	Value	Asymp. Std. Error	Approx. T	Approx. Sig.		
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	0.166		0.005		
N of Valid Cases		1604				

* 11= Alta pobreza y alta ciudadanía, 12= Alta pobreza y ciudadanía media, 13=Alta pobreza y baja ciudadanía, 21= Pobreza media y alta ciudadanía, 22=Pobreza media y ciudadanía media, 23= Pobreza media y baja ciudadanía, 31= Baja pobreza y alta ciudadanía y 32= Baja pobreza y ciudadanía media.

CUADRO N. 2. COMPONENTES DE LA DEMOCRACIA, SEGÚN NIVELES DE INGRESO

¿Qué es lo más importante para que haya democracia?	INGRESOS					Total
	Mas de 3,601	De 1,801/3,600	De 901/1,800	De 451/900	Hasta 450.00	
Que se acabe con la pobreza	34.21	21.28	32.14	42.41	42.48	39.21
Que haya libertad para opinar	36.84	45.74	32.50	27.81	29.05	30.42
Que el gobierno haga lo que piensa la mayoría	7.89	5.32	12.86	13.41	9.78	11.16
Que haya elecciones	5.26	15.96	14.64	10.26	14.16	12.91
Que haya oposición	5.26	2.13	1.79	2.76	2.19	2.37
Que haya partidos políticos	5.26	7.45	5.00	1.58	1.75	2.68
Que haya congreso	5.26	2.13	1.07	1.78	0.58	1.25
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Symmetric Measures	Value	Asymp. Std. Error	Approx. T	Approx. Sig.		
Nominal by Nominal	Contingency Coefficient	0.203		0.000		
N of Valid Cases	1604					

CUADRO N. 3. NIVEL DE CONSISTENCIA DEMOCRATICA SEGÚN
EL NIVEL DE INGRESO DE LOS CIUDADANOS, 1997.

NIVEL DE INGRESOS	NIVEL DE CONSISTENCIA DEMOCRATICA				
	Total	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Mas de 3,601	2,2	4,1	3,0	0,7	
De 1,801/3,600	6,0	9,8	6,5	4,4	1,7
De 901/1,800	17,3	19,3	21,4	11,9	11,0
De 451/900	31,5	32,2	30,7	34,3	26,6
Hasta S/. 450.00	42,9	34,6	38,4	48,8	60,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1658	295	735	455	173

Statistic	Value	ASE1	Val/ASE0	Approximate Significance
Spearman Correlation	0,18852	0,02348	7,81176	,00000 *4

**CUADRO N.4. SUPRESIÓN DE LA DEMOCRACIA PARA ACABAR
CON LA POBREZA SEGÚN NIVELES
DE EDUCACIÓN E INGRESO, 1997**

	GRADO DE INSTRUCCIÓN					INGRESOS TOTALES					TOTAL
	I	II	III	IV	V	Hasta s/. 450	De 451/ 900	De 901/ 1.800	De 1.801/ 3.600	Más de	
Sí	38,5	41,3	38,9	30,5	24,4	39,6	36,2	30,6	18,4	20,0	35,5
No	52,6	54,0	56,4	65,6	72,2	53,9	59,5	66,1	77,7	70,0	59,3
No precisa/ No responde	8,9	4,7	4,7	3,9	3,3	6,5	4,3	3,3	3,9	10,0	5,2
Total de entrevistas	369	322	530	305	299	818	563	301	103	40	1825

Grado de Instrucción: I- Primaria o Menos. II- Secundaria Incompleta. III- Secundaria Técnica/Técnica Incompleta. IV- Técnica Completa/Universitaria Incompleta. V- Universitaria Completa.