



Portada: Albañiles, grabado de Eduardo Kingman

## ÍCONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 6. - Enero, 1999

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR  
ARQ. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS  
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

### CONSEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER  
FERNANDO CARRIÓN  
MARIA FERNANDA ESPINOSA  
CORNELIO MARCHAN  
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: K&T Editores Gráficos  
IMPRESION: Edimpres S.A.

### FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez  
118 y Patria  
Teléfonos: 232-029  
232-030 / 232-031 / 232-032  
Fax: 566-139  
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

# INDICE

## ACTUALIDAD

De la caridad al bono solidario  
**EDUARDO KINGMAN** 3

Indisciplina y deslealtad en el Congreso  
**ANDRES MEJIA** 13

Los dilemas de la diferencia  
**GIOCONDA HERRERA** 22

## HISTORIA Y CONFLICTO



¿La historia de límites o los límites de la historia?  
**ALICIA TORRES** 29

La paz: una rectificación de equívocos  
**CARLOS VITERI** 36

## COMUNICACION Y CIUDADANIA

Ciudad, espacio público y comunicación  
**DORTE WOLLRAD** 46

Ciudadanía: una cuestión de mediaciones  
**MARENA BRIONES** 54

## DIALOGOS



El Perú de Fujimori: entrevista a David Scott Pallmer  
**FELIPE BURBANO** 61

## FRONTERAS

Vuelve la crisis económica y de paradigmas  
**LUIS FIERRO** 70

Los contrastes de Amartya Sen  
**MARK SAINT-UPERY** 79

Pinochet: Más temprano que tarde  
**ANIBAL QUIJANO** 92

## ENSAYO



Fragmentos, rupturas, traiciones  
**JAVIER PONCE C.** 101

## RESEÑAS

Reseñas bibliográficas:  
- Ciudadanía multicultural  
- Emancipación y diferencia  
- Creer que se cree  
- Los fines de la historia  
- La sociedad sin hombres  
- Socialismo para escépticos  
111

# El Perú

## de Alberto Fujimori

El pueblo peruano reconoce a Fujimori como quien le sacó del borde del abismo en términos de seguridad, economía y violencia política. Pero desde hace un tiempo cuestiona la prepotencia, la arbitrariedad y la intimidación del régimen

Felipe Burbano de Lara  
Profesor-investigador de FLACSO

**E**l Dr. David Scott Palmer, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Boston, es un gran conocedor de América Latina y un especialista en el Perú. Su libro más conocido, *The Shining Path of Perú*, publicado en 1995, se convirtió rápidamente en una obra indispensable para entender al Perú bajo el acoso de Sendero Luminoso.

Su amplio interés por la región le llevó en los últimos meses a seguir muy de cerca, casi íntimamente podríamos

decir, el proceso de paz entre Ecuador y Perú. Frente a toda la compleja negociación, Scott Palmer se convirtió en una voz importante dentro del gobierno de los Estados Unidos.

Su última visita al Ecuador se produjo en la tercera semana de octubre. Vino a participar en el seminario "Ecuador y Perú: Bajo un Mismo Sol", organizado por FLACSO-Ecuador, la Fundación Kellogg y DESCO del Perú. En una de las conferencias, Scott Palmer expuso, junto a otros expertos extranjeros, sobre el proceso de paz Ecuador-Perú tal como se lo veía desde fuera.

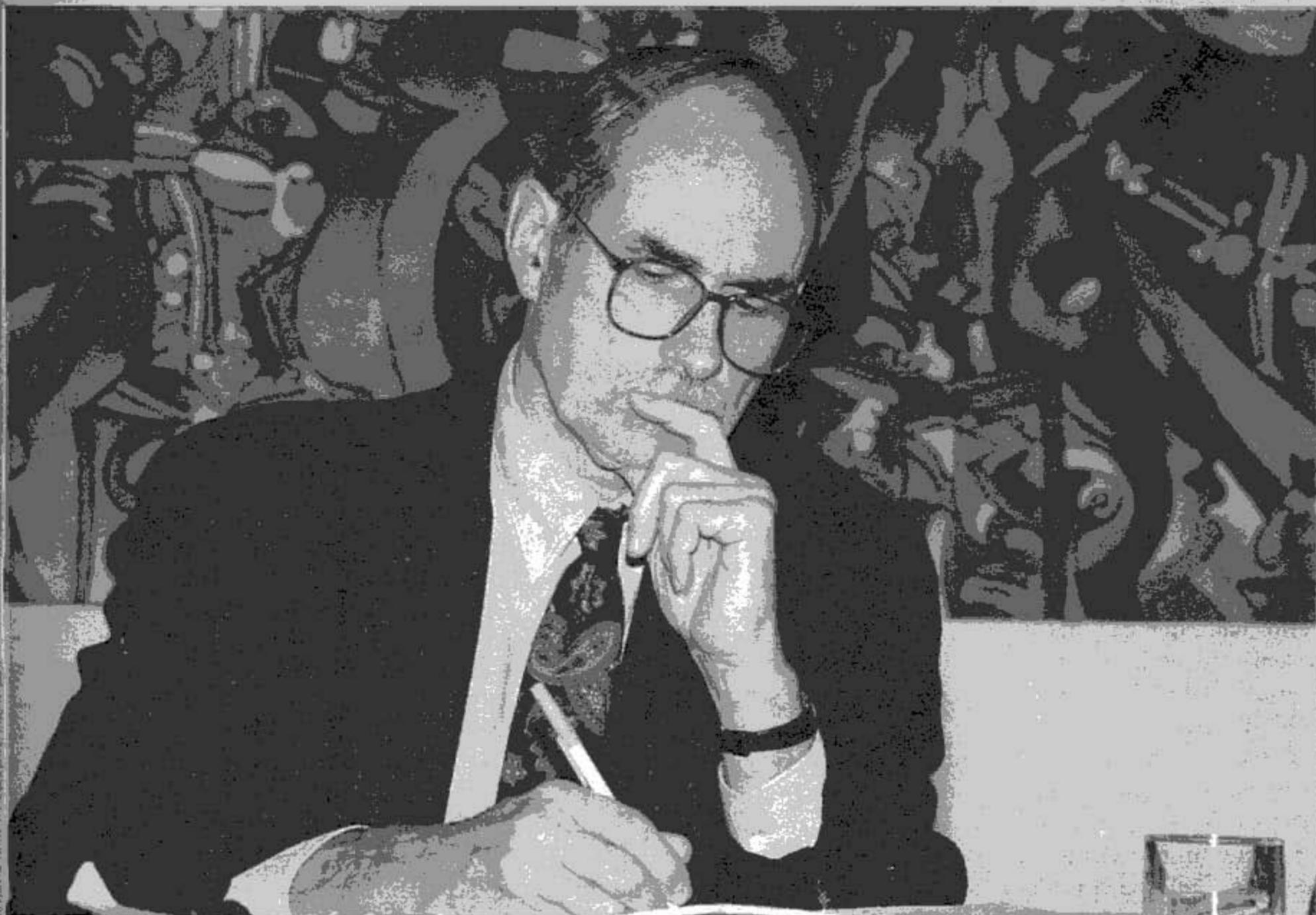
Aprovechamos su última visita para dialogar con él no

sobre la paz entre los dos países, y los momentos tortuosos y difíciles en los que se vio envuelto el proceso; preferimos dialogar con él sobre "el Perú de Fujimori". Intentamos desentrañar algunos de los aspectos más importantes del proceso político y económico que sigue ese país bajo la conducción de Alberto Fujimori. En el diálogo saltan algunos temas claves: la arbitrariedad del actual presidente del Perú frente al régimen constitucional; su prepotencia, su proclamada democracia directa, por encima de los partidos y de las instituciones políticas; su gusto por el poder y su proximidad a los militares; sus políticas eco-

nómicas de apertura y sus estrategias de lucha para combatir la pobreza.

**F.B.- ¿Cómo ve usted la actual situación política de Alberto Fujimori?**

DSP.- Pasa por un momento difícil. El pueblo peruano lo reconoce como la persona que le sacó del borde del abismo en términos económicos, de seguridad y de violencia política; pero su forma de actuar durante estos últimos meses, de prepotencia, manipulación e intimidación; sus intervenciones directas e indirectas para ajustar las leyes con el fin de asegurar su dominación y su permanencia en el



poder, ha disgustado a muchos peruanos. Su popularidad ha bajado notablemente, por eso.

La gota que derramó el vaso llegó con el referéndum sobre el tema de una nueva re-elección. Durante dos años algunos grupos y partidos recolectaron más de un millón cuatrocientas mil firmas para convocarlo, las presentaron al Consejo Nacional de Elecciones y, por un ajuste legal hecho con anticipación, el pedido fue entregado al Congreso y éste lo rechazó. A pesar de que la Constitución establece reglas muy claras para convocar a un referéndum, el gobierno las violó para derrotar la iniciativa. Esto ha generado

una protesta bastante amplia desde abajo.

**F.B.- ¿Fujimori está definitivamente interesado en una segunda re-elección?**

DSP.- Bueno, está interesado en una segunda re-re-elección. Esa intención sería la médula del problema actual desde la óptica de muchos peruanos. Yo acabo de regresar después de estar varios meses en el Perú. Para mí fue una sorpresa ver cómo el gobierno, de la forma más descarada, manipula el sistema para asegurar la re-re-elección de Fujimori. El no ha expresado formalmente su decisión de lanzarse nuevamente a la presidencia,

pero todos saben que lo va a hacer.

**F.B.- ¿Cómo entender el interés de Fujimori por mantenerse en el poder?**

DSP.- Pueden haber varias razones. Él niega un interés político. Suele decir que, mientras dure su mandato como presidente, trabajará para mejorar la situación del país. Pero, en el fondo, hay dos aspectos: primero, hay una tendencia inevitable en muchos políticos que, cuando llegan al poder, les gusta y les resulta muy difícil dejar o alejarse de una posición desde donde tienen capacidad de impactar en distintos aspectos de la realidad na-

cional, sea para bien o para mal. Segundo, creo que Fujimori se ha convencido que es la persona indicada para que siga el modelo político-económico que él puso en marcha.

**F.B.- ¿Usted está de acuerdo con esto último? ¿Cree que el modelo político-económico peruano depende de la figura de Fujimori?**

DSP.- De ninguna manera. A mi juicio, el modelo que implementó Fujimori en los años 90 era totalmente necesario, tenía que cambiar el sistema económico del país, porque estaba al borde del colapso después de las iniciativas y políticas estatistas del gobierno de Alan García, dentro de un marco de política económica totalmente equivocada. Creo que el modelo económico actual está bien encaminado, dudo que haya un consenso mayoritario para cambiarlo, quizás para ajustarlo en ciertos aspectos, pero no para cambiarlo.

**F.B.- ¿Cuáles son los resultados del modelo económico?**

DSP.- El liberalismo económico pasa por varias etapas. Hay la etapa de la consolidación de los intereses particulares y privados. Tras esta etapa viene la inversión económica. Las actividades que generan estas inversiones producen un crecimiento económico. Estos dos momentos se han producido ya en el Perú. La tercera

etapa es la de la redistribución del ingreso. De acuerdo con ciertas reglas económicas naturales, esta etapa empieza a darse en 10 ó 15 años. Esto todavía no ha ocurrido en el Perú. Hay mucha crítica al modelo precisamente por esta razón. Lo que podría ocurrir si Fujimori no fuera re-re-elegido en el 2000, es que gane otro candidato que lo ajuste para asegurar y mejorar la redistribución del ingreso.

**F.B.- Ahora, ¿cómo definiría usted el modelo político de Fujimori?**

DSP.- Fujimori ha definido su modelo en varios foros. Ha dicho que se trata de una democracia directa, sin partidos y sin intermediarios. La articulación tan descarada de ese modelo comenzó con el autogolpe y la Constitución del 93, que cambió las reglas de juego para los partidos, estableció un Congreso de cámara único, con menos bancadas y con un distrito electoral único, que no tiene sentido pues resta representación nacional a los departamentos o provincias.

Con los reglamentos que salieron luego para la elección del 95 era obvio que Fujimori buscaba la forma de socabar el terreno al sistema de partidos. Los partidos políticos ya estaban muy desprestigiados por sus mismas iniciativas en los 80s. Fujimori hizo todo lo posible para facilitar la inscripción de nuevas agrupaciones políticas. Para las elecciones del 95 hubo ya 13 partidos en disputa por la presidencia y

22 para el Congreso.

**F.B.- ¿Es un número inusual en el Perú?**

DSP.- Sí, ver tantos partidos nuevos compitiendo para llegar al Congreso fue una novedad. Las nuevas organizaciones que entraron al juego político crearon dificultades a los partidos tradicionales. El sistema de votación, además, permitió que haya una dispersión de los elegidos al Congreso. Las votaciones ya no se dieron por identificación con partidos, ni con organizaciones políticas que solo existen para las elecciones, sino con individuos que pueden ser co-optados por el gobierno.

El sistema de votación para elegir diputados fue muy complejo, hubo muchísimos votos nulos, porque la gente no entendió cómo votar. Fujimori lo hizo a propósito para tener mayoría en el Congreso. Consiguió una mayoría con el 18% por ciento del voto total emitido. Esto nos da la base de lo que ahora se percibe, correctamente, como un proceso de deslegitimización del sistema político peruano bajo Fujimori.

**F.B.- ¿Qué va a pasar con este sistema político cuando no esté Fujimori? ¿Qué agrupaciones o qué instituciones políticas van entrar en juego? ¿La salida de Fujimori va a provocar un enorme vacío?**

DSP.- Para mí hay otro componente de este modelo de la democracia directa que

hay que señalar: me refiero a los productos del sistema. En un modelo de democracia directa hay que controlar el sistema de las salidas, de las respuestas, de la eficacia del sistema.

No es un accidente que la burocracia esté controlada por el Ministerio de la Presidencia, que tiene bajo su control el 35% de todo el presupuesto nacional. Tampoco es accidental la cantidad de entidades de desarrollo que se han creado. Este proceso es parte de lo que he investigado durante este último tiempo en Ayacucho.

Estas entidades de desarrollo están para responder directamente a las necesidades del pueblo, sin trabajar a través de los representantes elegidos. Es importante, entonces, analizar el sistema burocrático que se ha creado en los últimos años. Algunos componentes de este sistema son muy eficaces, muy fuertes. Por ejemplo, el sistema de recaudación de fondos de impuestos ha logrado elevar el nivel de recaudación para el Estado de un 4% del PIB en 1990, a un 17% en 1997. Esto ha sido un éxito notable.

Cabe señalar también una serie de entidades de apoyo directo a nivel local, un aspecto del modelo de Fujimori que no esperaba encontrar.

Estoy estudiando el fenómeno que llamo "la política informal", es decir, qué hace la población cuando el sistema político formal no funciona. Lo que he visto es que los partidos políticos prácticamente han desaparecido,

salvo en época de elecciones que es cuando de alguna manera se los ve. Lo que hay es una gama de entidades del Estado a nivel local, con un marco de trabajo que abarca a los distritos más pobres del país. Estas entidades han aliviado la pobreza más extrema a nivel local.

Una entidad estatal que vi muy de cerca fue el Fondo Nacional de Desarrollo y Compensación Social. En sus 7 años de existencia (6 años ya en Ayacucho) gastó más de 800 millones de dólares. La mayor parte de estos recursos, el 80%, ha sido destinada a los 200 distritos más pobres del país, que representan para ellos un aporte muy importante. La inversión ha sido destinada fundamentalmente a proyectos básicos como agua potable, riego, paquetes de medicinas, caminos rurales, aulas; o sea, a temas que para la población son prioritarios. Se llevan a la práctica a través de un modelo basado en un núcleo local de cuatro personas, designado por una asamblea de la comunidad, el mismo que asume la responsabilidad de ejecutar el proyecto. Es algo que está funcionando.

Entonces, para volver a su pregunta, este sistema parece bastante bien rutinizado, no institucionalizado, y esta dinámica podría seguir con o sin Fujimori. Pero el problema básico del país es la desinstitucionalización partidista y la falta de una respuesta de oposición organizada. Hay mucha oposición, pero es dispersa, sin canales institucionales.

**F.B.- ¿Qué peligros trae para una democracia no contar con canales institucionalizados de oposición?**

DSP.- Para nosotros, los científicos políticos, no se puede hablar de una democracia sin canales rutinizados de expresión y oposición. Se puede hablar de una democracia formal en el Perú, hay elecciones, se aceptan los resultados, pero no es una democracia ni rutinizada ni consolidada. El mayor error de Fujimori, a mi juicio, es haber acaparado demasiadas funciones del gobierno, ya sea él personalmente o a través de las entidades que lo rodean. Esto representa un sistema político, en el fondo, sumamente débil, donde hay constantemente el peligro de una desestabilización.

**F.B.- ¿Este aparato estatal que funciona a nivel local opera con algún grado de participación de la gente? ¿Funciona como un mecanismo eficiente de redistribución?**

DSP.- Muy pocos investigadores hemos estudiado el sistema a nivel local. Generalmente lo estudiamos a nivel nacional. Pero cuando llegamos a la base, a los puntos de contacto del gobierno con la base, uno encuentra, en el caso peruano por lo menos, una realidad bastante más compleja, donde hay, efectivamente, hasta ahora, una distribución hacia los más pobres. Diría que no hay una redistribución, pero sí una distribución a través de entidades estatales que

tienen como propósito trabajar con los más pobres. Hay recursos que están llegando a los sectores más pobres, y eso es importante.

El segundo elemento que también vale destacar, y que yo no esperaba encontrar, es la existencia de una red de organizaciones y entidades locales construidas en los últimos 10, 15 años máximo; otras, incluso, más recientemente desde hace 5 años. Todas estas organizaciones están formando lo que se podría llamar una "sociedad civil rural emergente", que no funcionaba en esa forma hace 30, 40 ó 50 años. Durante mis primeros estudios en Ayacucho en los años 60, no existía este tipo de organización, era un sistema mucho más clientelista, en su forma tradicional.

**F.B.- ¿Son redes que funcionan con autonomía del aparato estatal o se organizan exclusivamente para captar recursos?**

DSP.- Hay las dos cosas. Por ejemplo, hay clubs de madres, los comités de auto-defensa civil (las denominadas rondas campesinas), hay asociaciones de padres de familia para los colegios y las escuelas, hay nuevos núcleos ejecutores, que funcionan durante la época del desembolso de un proyecto o una obra, etc. La pregunta es muy importante porque va a la médula del dilema que tenemos que observar a nivel local. No cabe duda de que el campesinado y las comunidades son inteligentes, han logrado experiencia con el

tiempo y ahora saben cómo usar el sistema para su propio beneficio. En muchos casos son respuestas netamente instrumentales para captar lo que haya y para buscar la forma de mejorar su situación local a través de lo que se encuentra.

Pero también está pasando algo diferente. Las rutas que están siguiendo esas organizaciones son las rutas trazadas por sus líderes, que se orientan con criterios sujetos a unas ciertas reglas. Es un clientelismo moderno, tecnificado. Su dinámica está creando, en algunos casos, cierta autonomía a nivel local y cierta vinculación entre varias de estas entidades justamente para mejorar la situación del pueblo.

El problema básico es que todo este proceso ocurre dentro del marco de una fuerte recentralización del poder. O sea, la capacidad de estas organizaciones locales para captar recursos depende de una decisión del centro. Por ejemplo, los recursos de las entidades estatales, los recursos del Fondo de Compensación Municipal, que van a todas las municipalidades de acuerdo con una fórmula, son controlados por el Ministerio de la Presidencia. Pero el hecho es que están llegando fondos que antes no llegaban. Cuando hay buen liderazgo a nivel local, lo están empleando para fines positivos de la comunidad.

También está el fenómeno de las ONGs. Según mis cálculos, en Ayacucho hay como unas 600 comunidades campesinas. Las ONGs están trabajando en 461 de esas

comunidades. Es impresionante. Tienen un problema: son fondos que provienen desde fuera, no son locales. Entonces, cuando la prioridad de las ONGs cambia, esos fondos van a otra parte. La pregunta más importante que se puede hacer es ¿qué va a pasar cuando el Estado o las ONGs decidan no seguir? ¿Bajo qué condiciones podrían seguir esas organizaciones si no cuentan con los recursos locales, si no cuentan con la capacidad económica local para mantenerse?

**F.B.- ¿Ve en el liderazgo de Fujimori elementos muy nuevos, de orden simbólico o cultural? ¿O usted cree que su fortaleza radica en su eficacia para manejar la economía y atender a los sectores más pobres?**

- DSP.- No veo el liderazgo de Fujimori como algo nuevo. Lo veo como una copia bastante parecida a los gobiernos de Leguía en los años 20. A diferencia de Leguía, Fujimori heredó una crisis económica profunda que le ha dado más legitimidad. En 1919, después de ser elegido, Leguía decidió no seguir con el sistema político y continuó en el poder a través de un autogolpe. Luego se mantuvo en el poder con dos elecciones manipuladas sucesivas. Siguió el modelo económico liberal del momento, con aperturas a la inversión extranjera notables, con el programa de caminos rurales -que ligó todo el país por primera vez. Yo lo veo muy parecido a Fujimori, claro que en otra coyuntura y

época internacional y nacional. Yo creo que son primos hermanos en términos de su percepción, sus prioridades y su actuación.

**F.B.- ¿Usted cree que este modelo político de Fujimori es un modelo específico del Perú o cree que hay elementos muy compartidos con lo que está ocurriendo en otros países latinoamericanos?**

DSP.- Para mí el Perú es un caso extremo. Creo que hay tendencias de la misma índole en varios países de América Latina: es el fenómeno de lo que O'Donnell llama "democracia delegada". Creo que es un componente del sistema presidencialista que funciona en toda la región, y que tiene su razón de ser, su historia; pero creo que si hacemos las comparaciones entre cómo están funcionando los sistemas presidenciales en otros países, vamos a ver quizás que el caso menos acentuado de "democracia delegada" es el costarricense, mientras el más extremo es el peruano. El menemismo sería un caso intermedio, limitado en parte por la presencia histórica de un sistema de partidos bastante fuerte y de un regionalismo institucionalizado.

**F.B.- Es decir, ¿usted vería las características de ese modelo como derivadas del presidencialismo?**

DSP.- Cada sistema tiene sus idiosincrasias de acuerdo con sus propias historias. Hay un contexto muy dife-

rente y especial en cada país latinoamericano. La coyuntura también es diferente y el impacto de los factores internacionales puede variar significativamente en los distintos casos. Hay que destacar estos tres elementos y notar hasta qué punto afectan a la operación de cada sistema. Yo creo que los científicos sociales estamos enfocando bien el problema cuando partimos del presidencialismo para entender la dinámica política actual en casi toda la región.

**F.B.- ¿Cómo ve el futuro de las democracias en América Latina? ¿Cree que se han estabilizado, se han institucionalizado, se han enraizado, o cree que todavía sigue habiendo mucha fragilidad en los procesos democráticos?**

DSP.- Bueno, yo creo que estamos viviendo un fenómeno político insólito en la historia de América Latina. Este fenómeno se llama la democracia occidental, formal. Hay que reconocer que se ha extendido en distintas formas, a veces por crisis profundas internas, a veces por intervención externa, pero se ha extendido a todo el continente. A estas alturas de fines de siglo, podemos decir que este proceso, muy imperfecto y muy incompleto, se ha rutinizado, empleando los términos de Huntington.

**F.B.- ¿Qué quiere decir con rutinizado?**

DSP.- Tomo la distinción de Samuel Huntington. Ruti-

nización sería algo que sigue en el tiempo de la misma forma. Su observación, que me parece correcta, es que en la medida que un sistema político pueda seguir funcionando por más años, va a seguir haciéndolo. Esta es la esencia de la rutinización. La institucionalización es otra cosa. Es la consolidación de los procesos de rutinización y de las organizaciones que lo están guiando, dirigiendo, y trabajando. Este proceso no se ha producido en la mayoría de los países de América Latina, hasta ahora. Es un proceso incompleto, todavía en camino. Cabe hacerse una pregunta: ¿va a seguir América Latina paulatinamente institucionalizándose o va a ver unas crisis profundas que van acabar con esta dinámica en algunos países? Yo creo que esta es la pregunta esencial que debe hacerse para el siglo XXI.

**F.B.- ¿Usted siente que hay algún cambio de actitud frente a la democracia, un cambio de cultura política frente a la democracia, o no? Cuando usted compara al gobierno de Fujimori con el gobierno de Leguía a mí me hace pensar que en casi 100 años no ha cambiado mucho.**

DSP.- Lo que sí ha cambiado es el porcentaje de la población dentro del sistema político, económico y social. Este es el cambio más importante que se ha producido y para mí es un logro muy fundamental. La pregunta "¿va a poder seguir?" dependerá de la capacidad del mis-

mo sistema para comenzar a responder a las necesidades de sus poblaciones. Es justamente eso lo que no se ha producido hasta ahora en los países de América Latina. A mi juicio, si no se produce en los próximos 5 a 10 años, vamos a ver unas explosiones dramáticas en algunos países, porque la población se cansará de no haber tenido sus demandas más importantes respondidas por el sistema que ellos mismos han elegido.

**F.B.- Me inquieta un poco la idea de una democracia directa como la planteada por Fujimori. ¿Qué tipo de liderazgo necesita la democracia directa? ¿Qué tipo de relación política establece entre la sociedad y el gobierno? ¿Es un liderazgo autoritario, patrimonial?**

**DSP.-** Para que una democracia directa funcione requiere un mando fuerte, requiere una "democracia autoritaria", aunque suene contradictorio. Yo también comparto su inquietud frente a este concepto de democracia directa y lo he tratado de estudiar y analizar un poco. Es, en su esencia, un sistema frágil que depende de un liderazgo fuerte, responsable y capaz. Y como vemos, no siempre los sistemas producen individuos responsables, con buen criterio y capaces. Y si los producen, de un día a otro, pueden desaparecer.

**F.B.- Recuerdo un artículo de Aníbal Quijano sobre el "fujimorismo". El habla del fujimorismo como un régimen que se articula a partir de una alianza fundamental entre los empresarios, el capital extranjero interesado en la**

**apertura, y las Fuerzas Armadas. ¿Cuál es el papel de estos otros actores en el Perú contemporáneo y su relación con Fujimori?**

**DSP.-** El sostén institucional del sistema político peruano actual, del presidente Fujimori, son los militares. Ese apoyo ha sido muy importante en momentos críticos. Y sigue siendo importante si incluimos en el sistema de la institución militar el servicio de inteligencia. Este organismo emplea su capacidad de intimidar y limitar la expresión de ciertos sectores, de asegurar una salida determinada. Creo que por allí conviene aceptar la propuesta de Aníbal Quijano sobre el "fujimorismo". Yo no lo veo, sin embargo, como una alianza con la empresa privada. Veo a la empresa privada como beneficiaria del modelo. Apoya a

Fujimori en gran parte porque les da espacio para poder llevar a cabo sus inversiones. Tienen reglas de juego muy cómodas para ellos. Eso, sí es importante. Pero no creo que convenga llamarla una alianza, ya que lo que se produjo fue una salida hacia un nuevo modelo económico después del fracaso del modelo anterior, no un acuerdo de grupos para implantar un sistema determinado.