

## POPULISMO Y NEOPOPULISMO: LA EXPERIENCIA PERUANA\*

John Crabtree

### RESUMEN

*Este artículo examina la tradición populista en el desarrollo político del Perú durante los últimos 50 años. Resalta algunas de las continuidades en la práctica política de los regímenes correspondientes, a pesar de sus distintas orientaciones ideológicas. En este afán, busca definir el 'populismo' como un estilo de gobierno que vincula a los gobernantes con los gobernados, ignorando los sistemas representativos de mediación política.*

*Aunque el populismo suele emerger en momentos de crisis económica y política, cuando las instituciones representativas dejan de proveer soluciones a las demandas populares, también refleja la debilidad permanente de estas instituciones en el Perú a lo largo del siglo. A pesar de las distintas orientaciones de las políticas económicas de los gobiernos de García y Fujimori, la forma de hacer política de ambos es más similar de lo que convencionalmente se cree. Estas continuidades reflejan, en parte, el gran abismo que existe entre el Estado y el resto de la sociedad.*

### ABSTRACT

*The article examines the populist tradition in Peru's political development over the last fifty years, seeking to draw attention to some of the continuities in the political practice of successive regimes, albeit ones of different ideological orientations. In so doing, it seeks to define 'populism' as a style of government which links the rulers with the ruled bypassing representative systems of political mediation.*

*Whilst typically populism emerges at moment of economic and political crisis, when representative institutions fail to provide solutions to popular demands, it also reflects the longstanding weakness of such institutions in Peru this century. Despite the very different orientation of their economic policies, the political methods of the García and Fujimori governments have more in common than is often believed. These continuities reflect, in part, the chasm dividing the state and the rest of society.*

### Introducción: cambios y continuidades

Después de un prolongado período, la discusión de la noción de populismo empieza a destacarse nuevamente. Esto no es una coincidencia. La aparición de líderes políticos como Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor en Brasil, Alberto Fujimori en Perú y aún Rafael Caldera en Venezuela (sin mencionar las variantes en otras partes del mundo), ha obligado a los analistas políticos a retomar y re-examinar los métodos de análisis, comunes en los años 1950 y 1960, que buscaron explicar el ciclo anterior de gobiernos populistas. Una vez

más, observamos la emergencia de figuras políticas que tratan de obviar las instituciones existentes, de cuestionar el *status quo* y de legitimizarse a través de su relación directa con el pueblo. La naturaleza del nuevo discurso es claramente diferente al que caracterizó a la antigua generación de populistas. En términos económicos, los nuevos populistas optan por políticas muy diferentes a las aplicadas por sus predecesores, apuntalando hacia una transformación neo-liberal y dejando de lado las políticas de desarrollo industrial del modelo cepalino. En términos políticos, sin embargo, la continuidad es más evidente y, por esta razón,

\* Una versión preliminar de este artículo será publicada por El Colegio de México.

el término neo-populismo surge en la literatura para describir este fenómeno.

La utilidad del término populismo, una vez más, está siendo cuestionada<sup>1</sup>. Este término nunca ha tenido el peso teórico de otros conceptos en las ciencias políticas y ha sido considerado como vago, impreciso y carente de rigor analítico. Además, ha adquirido connotaciones peyorativas que han contribuido a crear desconfianza entre analistas rigurosos. Sin embargo, proporciona contenido suficiente para facilitar la comparación entre distintos tipos de movimientos y regímenes políticos en diferentes lugares. Nos ayuda también a hacer comparaciones entre distintas coyunturas en el mismo país. Ciertamente, la historia de América Latina no carece de ejemplos de regímenes con características que podemos reconocer como populistas o con rasgos populistas.

En síntesis, en la búsqueda de un denominador común, quizás la definición de populismo más fructífera sea: "el llamamiento al pueblo sin intermediación política"<sup>2</sup>. Fundamentalmente, regresamos a la noción de una identidad entre el líder o un movimiento político con el *populus*, aunque la popularidad de los llamados populistas no es tan clara y a veces ha sido poco duradera. Postulamos que el gobierno de Fujimori encaja con esta definición. Más aún, es parte de una larga tradición histórica en el Perú. Sobresale como ejemplo de lo que O'Donnell denomina 'democracia delegativa', en la cual se renuncia a las normas de la democracia liberal, se marginaliza a las instituciones democráticas y la mediación política consiste más en una movilización 'desde arriba' que en la articulación de demandas 'desde abajo'<sup>3</sup>.

Para muchos observadores de la realidad peruana, el año 1990 representa una línea divisoria en la política peruana, entre el caos y desorden de los años del Presidente Alan García y una nueva era de recuperación y estabilidad bajo la presidencia de Alberto Fujimori. El mismo Fujimori suele utilizar este contraste y busca, de esta forma, legitimizar su gobierno. Así destaca sus logros, llamando la atención en los tiempos difíciles previos a su mandato,

cuando, aparentemente, el Perú no pudo estar más cerca de caer en el precipicio. En la esfera económica, las políticas de Fujimori contrastaron nítidamente con las del gobierno de García: un proceso de liberalización reemplazó el intervencionismo; el objetivo fue el crecimiento orientado hacia el mercado de exportaciones, en lugar del basado en la sustitución de importaciones; y la reconciliación con la comunidad financiera internacional puso fin a un período de autarquía.

Sin embargo, estos contrastes no deben ocultar un sinnúmero de continuidades existentes entre ambos regímenes. Ambos gobiernos fueron presididos por líderes con inclinaciones autoritarias, dispuestos al ejercicio de repentinos cambios en las reglas de juego existentes cuando éstas les convenían. Asimismo, fueron líderes que rehuyeron compartir el poder con otros, evitando instituciones e intermediarios, pero dispuestos a legitimizarse a través de un contacto directo con el 'pueblo'. Del mismo modo, fueron personalistas en su estilo político, altamente preocupados de sus índices de popularidad y desdeñosos de todo sistema formal de rendición de cuentas (*accountability*).

No obstante, las diferencias entre los regímenes de García y Fujimori nos proveen de un buen paradigma para observar el contraste entre el nuevo y viejo populismo. El primero se asocia con un modelo de desarrollo centrado en el Estado y sobre la base de un proyecto de nacionalismo económico. El segundo es una nueva forma de populismo, elaborado sobre supuestos económicos totalmente diferentes, como la privatización del sector estatal, la desregulación de los mercados y la liberalización de la economía en su conjunto. Los ganadores y perdedores de cada fase son evidentemente distintos, así como quienes proveen el sustento político. Sin embargo, la especificidad de las circunstancias en que Fujimori llegó al poder, facilitó la adaptación de métodos políticos tradicionales para el logro de fines económicos muy distintos. Así, este nuevo tipo de populismo es, en sí, muy diferente. Por tanto, surge la inquietud de si el populismo aparece o no

estrechamente vinculado con un tipo específico de proyecto económico.

Por otro lado, se ha argumentado que el populismo está particularmente asociado con coyunturas disruptivas, en donde las viejas formas de hacer política cayeron en el descrédito y las instituciones existentes no lograron adecuarse a las presiones impuestas sobre ellas. Ambos episodios, el de García y Fujimori, se llevaron a cabo en momentos de dificultad económica, con efectos disruptivos en la esfera política. Sin embargo, postulamos que las continuidades entre los dos son el reflejo de los viejos y duraderos problemas en el desarrollo político del Perú, problemas que de ninguna manera pueden ser considerados únicos al país, pero que revela con gran claridad. Es por esta razón que cualquier análisis del populismo en el Perú debe empezar con un breve resumen de su tradición populista y las circunstancias que lo fomentó.

## 2. Una tradición populista

En los 40 años entre 1930 y 1970, Perú se destaca en comparación con los países más grandes de América Latina, donde la emergencia de nuevos actores (tanto de la clase media como de la clase obrera) apuntaló un nuevo modelo de desarrollo nacional liderado por el Estado. Este período se caracterizó esencialmente por la permanencia de un Estado no-intervencionista, por la dependencia en un modelo de crecimiento liberal orientado hacia afuera y por un modelo relativamente débil de desarrollo industrial<sup>1</sup>. Las nuevas fuerzas sociales, que en otras partes de la región proveyeron la fuerza impulsora y el sustento político para la industrialización vía la sustitución de importaciones (ISI), eran débiles y los partidos políticos, con los cuales se les asociaban, fracasaron en articular la fuerza suficiente para cambiar el *status quo*.

Más aún que la mayoría de los grandes países de la región, Perú se mantuvo básicamente como un país rural, pobremente integrado (tanto física como socialmente) y con una clase media y obrera relativamente peque-

ña. Aunque en este período la migración urbana empezó a acelerarse, la mayoría de la población todavía vivía en el sector rural, donde la participación política se encontraba restringida por la continua dominación del sistema de hacienda y las limitadas perspectivas de la comunidad campesina. Sólo cuando este patrón se quebró, como consecuencia del proceso acelerado de la reforma agraria de 1970, emergió una política de masas<sup>2</sup>. Julio Cotler ha enfatizado insistentemente en subrayar la importancia de esta falta de integración y la permanencia, hasta el presente, de patrones de clientelismo y patrimonialismo que han obstruido repetidos intentos de reorganización<sup>3</sup>.

El fracaso de los partidos políticos populares para alcanzar una posición política dominante, retrasó el momento en el que el poder de la oligarquía fue finalmente quebrado. Aunque durante este período aparecieron nuevos partidos, no se observa el desarrollo de un sistema de partidos estable, mediante el cual los intereses de los grupos sociales emergentes pudieran obtener representación política a nivel de gobierno.

A pesar del hecho que Perú no tuvo experiencias similares a las de otros países y que los sectores emergentes quedaron poco integrados políticamente, el movimiento popular empezó a tener influencia como actor político, incluso al margen del sistema político formalmente constituido. Durante este período pueden encontrarse elementos de movilización popular, así como intentos por parte de la aún élite dominante de dirigir o cooptar las incipientes presiones populares, debido entre otras cosas a la urbanización, industrialización y la extensión de la educación.

Hubieron períodos (algunos de ellos breves) en los cuales el movimiento popular ayudó a dar forma a las políticas gubernamentales. Este es el caso, por ejemplo, del gobierno del presidente José Luis Bustamante y Rivero en la posguerra (1945-48). Apoyado por la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), se embarcó (para luego abandonar) en políticas de moderado intervencionismo estatal. Así como, del gobierno del Presidente Ma-

nuel Odría (1948-56), que vivió no sólo el retorno de políticas ortodoxas en la esfera económica sino también el intento de un liderazgo nacional, de desarrollar una relación personalista con los pobres de la ciudad<sup>7</sup>. Después de 1963, el Presidente Fernando Belaúnde buscó movilizar el apoyo popular alrededor de una ideología semi-nacionalista ('Perú' como doctrina), con un programa de reforma social moderada, promoviendo un culto de personalismo. Si bien no se contaba con un sistema de partidos propiamente dicho, existía una historia de populismo, con políticos que muchas veces desempeñaban el rol de 'salvadores'. No existía una tradición de democracia liberal con la emergencia de instituciones políticas eficaces y representativas.

Es hacia el APRA que debemos dirimirnos si queremos encontrar la expresión más clara del populismo peruano en este período<sup>8</sup>. Este partido fue fundado en 1924, por Víctor Raúl Haya de la Torre, y expresa mucho de los rasgos populistas clásicos. De la misma forma que otros movimientos de tipo populista, el APRA salió a la escena política como respuesta a un colapso político y económico. La crisis política se hizo evidente por el agotamiento del régimen autocrático de Leguía, el llamado 'oncenio'. La crisis fue consecuencia de la quiebra económica de 1929, que tuvo un impacto fuerte en una economía vulnerable como la peruana. Estimulado por el colapso económico y la incapacidad de la élite de controlarlo, el APRA se impuso por sí misma en la escena política, desafiando seriamente el *status quo* tanto por su actividad electoral como por otras formas de política más insurreccionales.

El programa del APRA contenía algunas de las características clásicas del populismo latinoamericano de la época<sup>9</sup>. La movilización desde arriba implicaba una fuerte invocación al pueblo, buscando interpretar sus necesidades y aspiraciones, y observando en 'lo popular' las raíces de su legitimidad política. Buscó establecerse como movimiento multclasista, aglutinando a las clases medias, clase obrera y sectores del campesinado, en la búsqueda de una agenda progresista y reformista. Se orientó

hacia la movilización de amplios sectores de la población, tanto urbanos como rurales, excluidos del sistema político establecido. Su ideología era fuertemente nacionalista, con los intereses de la 'nación' (con los cuales buscó identificarse) contrapuestos a los 'imperialismos' de todo tipo. En su estructura interna, el partido evolucionó en un movimiento altamente jerárquico, clientelista y autoritario, con escasa democracia interna y marcado por un fuerte culto al líder. En algunos aspectos representa más a un movimiento que a un partido clásico.

El APRA se distinguió de otras experiencias populistas más exitosas por su incapacidad de imponer una nueva instancia institucional. Debido a su retórica radical y al estilo algunas veces semi-clandestino y cuasi-militarista, el APRA generó una fuerte y negativa reacción en la élite, dificultando la creación de un enlace con los militares y con los sectores más progresistas a su interior. El estilo personalista de Haya de la Torre (sobre todo su actitud de 'salvador') fue una fuente de fuerza y debilidad; fuerza porque tenía poderes extraordinarios de liderazgo y exigía una firme lealtad personal, y debilidad en el sentido que el movimiento que dirigía era excesivamente dependiente de una sola persona. Sin embargo, una vez más en contraste con otros países, la economía peruana se recuperó rápidamente y la élite económica tradicional recobró su sentido de equilibrio<sup>10</sup>. Fue así que el modelo económico orientado a las exportaciones sólo atravesó una crisis temporal, recuperando mucho de su dinamismo perdido en las décadas de los años treinta y cuarenta. La incorporación de las masas en la política de la nación, fue efectivamente postergada por una generación.

El caso peruano no sólo fue uno de líderes populistas como Haya de la Torre, capaces de movilizar la insatisfacción con el *status quo* que acabó con la vieja oligarquía; por el contrario, fueron los militares quienes tomaron la iniciativa, preocupados con el hecho que la ausencia de reformas podría dar inicio a una insurrección revolucionaria al estilo cubano. El gobierno del General Juan Velasco Alvarado, que derrocó a Belaúnde en 1968, representó

una ruptura con el pasado, imponiendo desde arriba el mismo tipo de cambios a las experiencias populistas señaladas anteriormente. Así, tardíamente, se buscó reproducir en el Perú el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones; acabar con el poder de la élite terrateniente; reducir el nivel de control extranjero en las industrias claves de la economía; desarrollar un Estado fuerte e intervencionista; y por último, crear nuevos canales institucionales para controlar la participación popular. Si bien el gobierno de Velasco nunca quiso comprobar su validez electoral y no involucró el mismo grado de personalismo como Perón, por ejemplo en Argentina, forma parte de una tradición populista que buscó evitar la mediación política en favor de un proceso de cambio radical, justificando una vez más su legitimidad a través de la invocación al pueblo. Efectivamente, puso en práctica algunos de los puntos centrales de la agenda del APRA de los años treinta, logrando conseguir cambios en el patrón tradicional de propiedad y mejorando ligeramente la desigualdad en la distribución de los ingresos.

A pesar de la diferente orientación de los sucesivos gobiernos, especialmente en el campo de la política económica, en todo este período el Perú se caracterizó por una tradición autoritaria. El país, altamente centralizado en sus estructuras administrativas, carece de una tradición democrática institucional y cultural. Los períodos de gobierno más abiertos y representativos fueron escasos y breves, mientras un sufragio reducido excluyó la participación de amplias masas de la población. Al mismo tiempo, en términos operativos, el Estado se mantuvo débil e incapaz de intervenir con eficiencia, sobre todo en áreas alejadas del centro del poder político. Se mantuvo 'clientelístico' y propenso tanto a la corrupción como al comportamiento arbitrario de oficiales gubernamentales. La rápida expansión del sector público durante el gobierno de Velasco hizo poco para cambiar esta figura; al contrario, aumentó el problema de excesiva centralización. Incluso, las instituciones formales propias de una democracia republicana tuvieron una

existencia intermitente en la práctica, representando los intereses de un pequeño sector de la población. Tanto dentro de las instituciones formales como fuera de ellas, los partidos políticos fracasaron en desarrollarse como mecanismos de vinculación entre las masas y sus organizaciones con el gobierno. Donde éstas si existieron (el APRA, por ejemplo) se desarrollaron sobre la base de instituciones 'de arriba hacia abajo', en donde las organizaciones de base encontraron escasa representación. Aun cuando los partidos pudieron funcionar con cierta libertad, la brecha entre una pequeña élite y la masa de la población continuaba siendo amplia y difícil de unificar. Durante este período resulta difícil hablar de la existencia y desarrollo de un sistema de partidos, basado en normas de competencia, en una política abierta. La debilidad o la ausencia de instituciones representativas dio lugar a un terreno fértil para el surgimiento de estilos populistas de gobierno.

Estos antecedentes son importantes porque muestran las características del caso peruano. Si bien es cierto que la irrupción del movimiento popular en la vida política del país, en parte, fue consecuencia de la crisis política y económica de los últimos años de la década de 1920 y los inicios de 1930, estas nuevas fuerzas carecían del impulso necesario para derrocar el viejo orden. Mientras el APRA, en particular, se constituyó en el canal principal a través del cual se manifestaron todas estas nuevas energías, fracasó en su intento de alcanzar sus metas políticas proclamadas. De esta forma, se retrasó el proceso de integración de las masas al sistema político. La erupción periódica del populismo en la vida política fue, en parte, provocada por los momentos de crisis, pero también fue la expresión permanente de la debilidad continua de las instituciones políticas y la falta de canales (entre ellos, de partidos políticos democráticos) mediante los cuales las demandas populares pudieran expresarse. En otras sociedades y en otros tiempos, estos son los mecanismos que proveen la legitimización de regímenes. Fue sólo en los años ochenta, con el retorno a la constituciona-

lidad después de 12 años de gobierno militar, que la participación popular encontró una mejor y más sólida expresión institucional.

### 3. Los años 80: consolidación democrática y nuevos impulsos populistas

En 1980, el retorno a un gobierno constitucional trajo consigo un ambiente más proclive al desarrollo de instituciones democráticas. La frustración con los defectos del régimen militar, tanto en su fase izquierdista (1968-75) como en su *denouement* conservadora (1975-80), generó un amplio consenso político sobre la necesidad de una transición democrática. Al inicio, por lo menos, había un considerable optimismo respecto de la factibilidad de un gobierno democrático, a pesar de las demandas sociales exigidas por un público cada vez más articulado.

La Constitución de 1978 creó un nuevo marco de referencia con reglas de juego ampliamente aceptadas. Entre otras cosas, se estableció por primera vez el sufragio universal. En el período posterior a 1980 se llevaron a cabo procesos electorales de manera regular, a tiempo, limpiamente y con un grado de participación relativamente alto<sup>11</sup>. Aún más importante, en los años ochenta se evidenció el establecimiento (posiblemente por primera vez) de un sistema partidario con partidos representativos que cubrieron un gran espectro ideológico y que pugnarón por el poder en elecciones bastante competitivas. En la derecha, el Partido Popular Cristiano (PPC), con apoyo del sector empresarial, tenía presencia dentro de la clase media y alta limeña. En el centro-derecha, Acción Popular (AP) proyectó la popularidad de su líder y fundador, Fernando Belaúnde, con apoyo popular en el sur del país y en la 'ceja de selva'. El APRA, en el centro-izquierda, mantuvo sus bases históricas en el norte del país. Por último, con la formación de Izquierda Unida (IU) en 1980, se incorporó al ámbito del sistema político formal un número de partidos radicales y marxistas, que habían ganado fuerza al interior del movimiento popular durante los años setenta.

Sin embargo, esta confianza inicial fue errada. Mientras que la crisis de la deuda en 1982 acentuó los problemas en el manejo macroeconómico, dos gobiernos sucesivos -el de Fernando Belaúnde (1980-85) y el de Alan García (1985-90)- demostraron su incapacidad de proveer el mínimo nivel de seguridad económica y política para la mayoría de la población. Más aún, los partidos políticos (tanto de izquierda como de derecha) mantuvieron los rasgos autoritarios, clientelistas, personalistas de sus antecesores. Características que muchas veces chocaron con la proliferación, durante estos años, de organizaciones populares de base en el ambiente urbano y rural.

Fueron años en los cuales la inflación aceleraba (con excepción de 1986-87) hacia una hiperinflación casi incontrolable en 1988-90, trayendo consigo una caída fuerte en los ingresos reales y un sustancial crecimiento del tamaño del sector informal. Asimismo, en esos años, la violencia de los grupos en armas, que iniciaron sus actividades a comienzos de los ochenta, expandió su radio de acción, afectando casi todo el territorio nacional. A pesar de que las instituciones democráticas formales pudieron resistir estas presiones, la volatilidad del voto electoral entre 1980 y 1990 mostró que las lealtades políticas carecieron de raíces profundas en la población votante<sup>12</sup>. En el transcurso del período, el poder real de las autoridades elegidas estuvo crecientemente condicionado por los estados de excepción que regían en muchas partes del país y que reducían el espacio en el cual la política democrática pudo realizarse.

El gobierno de Belaúnde tuvo rasgos híbridos: mientras en lo económico fue fuertemente influenciado por las corrientes neoliberales y buscó revertir el estatismo del gobierno militar, en lo político se caracterizó por impulsos populistas. Impulsos que empezaron a destacarse en los dos últimos años del gobierno, cuando fue evidente que la liberalización económica no conducía al establecimiento de un proceso de crecimiento con mayor prosperidad. Este rasgo populista fue representado por el mismo Belaúnde, quien era muy cons-

ciente de que los problemas económicos podían poner en riesgo la legitimidad de un gobierno constitucional débilmente establecido y que no era ajeno al desafío militar<sup>13</sup>. Su gobierno se vio debilitado en su autoridad moral por los pobres resultados económicos y por la expansión de la violencia senderista. Después de haber atraído el 45.7% del voto en las elecciones presidenciales en 1980; Acción Popular fue humillado en 1985, cuando obtuvo apenas 7% de la preferencia electoral.

Ante el fracaso de Belaúnde de solucionar estos problemas, el electorado se volcó en 1985 hacia el APRA de Alan García, quien con su juventud y energía presentó un contraste con el estilo paternalista del envejecido Belaúnde. A. García ganó las elecciones con el 53% de los votos, logrando una mayoría en ambas Cámaras del Congreso. Por primera vez en sus 60 años de existencia y cuatro años después de la muerte de Haya de la Torre, el APRA asumió el poder sin necesidad de aliarse con otro partido político. Mientras García buscó adaptar el viejo mensaje de su partido a las nuevas circunstancias, a su vez, se encontraba influenciado por las experiencias del gobierno de Velasco y por la tradición aprista. Efectivamente, el APRA es un partido en el cual el pasado influye fuertemente en el presente y la memoria de Haya ejerce una devoción casi religiosa. Por ello, la influencia de Haya sobre García no debe ser menospreciada.

El objetivo de este documento no es describir detalladamente el gobierno de García<sup>14</sup>, sino tratar de resaltar algunas de sus características más importantes. De muchas formas reafirmó los postulados de la tradición populista en el Perú. Tal es así que algunos observadores lo han caracterizado como el 'último grito' del populismo tradicional latinoamericano. Una vez más se alzó la bandera del nacionalismo económico, esta vez como una reacción contra la banca internacional acreedora y las instituciones multilaterales de Washington y no en contra del control extranjero de industrias estratégicas (como bajo el régimen de Velasco). Reafirmó las virtudes de la intervención estatal en contra de la economía

de libre mercado, recalcando que los mecanismos del mercado parecían empeorar, en lugar de reducir, las desigualdades internas y las divisiones sociales. Efectivamente, por lo menos al inicio, se buscó utilizar políticas monetarias y fiscales para maximizar el crecimiento e inducir un mínimo de redistribución. Al mismo tiempo, sobre la base de una ideología nacionalista y la reactivación económica, García buscó apelar políticamente a un amplio abanico de intereses, incluyendo a la clase empresarial, la clase trabajadora organizada, el sector informal urbano y hasta sectores del campesinado (los dos últimos representando a los sectores sociales menos organizados). Por último, García trajo consigo una fuerte dosis de personalismo y liderazgo autoritario, buscando (tal como lo hizo Haya de la Torre con anterioridad) sobresalir con el propósito de desarrollar un contacto directo con 'el pueblo' y asegurar su propia popularidad. Usando la frase de O'Donnell, busco ser el 'alfa y omega' de la política<sup>15</sup>.

Sus críticos a veces tratan de retratar a García como un megamaniaco, obsesionado con las evidencias de su propia popularidad y extasiado con el poder. Sin entrar en detalles acerca de su situación psicológica, su actuación se basó en la convicción que el Perú era un 'volcán social' a punto de erupcionar, y que sólo una fuerte dirigencia en combinación con un Estado activista y políticas redistributivas podían evitar dicha 'erupción'. Por lo menos, en el clima de 1985 existían evidencias para mantener este punto de vista. El Perú no sólo tenía las tasas más altas de pobreza en América Latina (acentuadas por las políticas de estabilización implementadas desde mediados de los años setenta), sino que engendraba al grupo maoísta en armas Sendero Luminoso, a una izquierda marxista capaz de atraer a más de la cuarta parte del electorado. El culto de la personalidad de García parecía orientado parcialmente por la convicción que su popularidad era su activo político más importante, que le proveía de la autoridad para gobernar.

Como es bien conocido, el gobierno de García terminó empeorando y creando más

problemas de los que buscó remediar. Al final de los años ochenta, el país se encontró envuelto en dos 'tormentas': la hiperinflación y la ofensiva guerrillera que, en la opinión de algunos observadores, amenazaba con la destrucción del Estado peruano<sup>16</sup>. Las enormes expectativas estimuladas por la retórica de García dieron lugar a un pesimismo y desesperación. Esta experiencia reveló la incapacidad del Estado, así como la intensificación del problema crónico de clientelismo y corrupción. Después de revelar la insostenibilidad de sus políticas iniciales frente a una crisis severa de la balanza de pagos y frente a una derecha resurgente, el gobierno del APRA finalizó en una crisis generalizada que sacudió a la sociedad peruana y en la cual, la clase política de todas las tendencias mostró también su incapacidad de cubrir las mínimas necesidades humanas de la población.

No hay claridad respecto de si las políticas alternativas auspiciadas por García estaban destinadas al fracaso o si el problema fue más bien de mala gestión. El tema sigue en debate. Sin embargo, la experiencia de García terminó sintetizando supuestamente todos los males asociados con el populismo, siendo difícil evitar la conclusión que el caso peruano fue uno de los ejemplos claves de lo que Dornbusch y Edwards denominan 'la macroeconomía del populismo'<sup>17</sup>. Fue un fuerte aviso preventivo contra quienes estarían tentados a seguir el ejemplo de García y a desafiar los supuestos básicos del 'Consenso de Washington'.

Evidentemente, García fue en gran medida la persona responsable de la debacle. El éxito o fracaso de sus políticas heterodoxas, de haber sido implementadas con más cautela, es algo que debe analizarse. Sin embargo, no queda duda que su decisión de declararse en contra de la comunidad financiera internacional fue miope y riesgosa. La posición peruana contra la banca pasó desapercibida por los otros países deudores y aseguró que el país no fuera respaldado cuando se encontró en dificultades con la balanza de pagos. Es aún discutible hasta qué punto las viejas políticas co-

mo la sustitución de importaciones no eran apropiadas en el momento, cuando la mayoría de los otros países latinoamericanos (por su propia voluntad o porque no tenían otro remedio) se movían en la dirección opuesta. En particular, la reafirmación de la primacía económica del Estado iba en contra del espíritu de la época porque, debido a la crisis de la deuda, la mayoría de los países latinoamericanos (sobre todo el Perú) enfrentaban serios desequilibrios fiscales que no eran fáciles de financiar. El populismo del viejo orden pasó de moda en los ochenta, en parte, porque los gobiernos tenían poco que redistribuir. La crisis también puso en evidencia la debilidad de una maquinaria burocrática altamente centralizada, inadecuada para asumir políticas intervencionistas. Finalmente, el estilo personalista y autoritario del presidente tenía la gran desventaja que cuando las cosas marchaban mal, no había otra persona a quien culpar.

Sin embargo, la experiencia de García resalta la necesidad de crear políticas que tengan en cuenta las realidades en las cuales éstas emergen. La explicación de estos impulsos populistas, condenados a fracasar o no, debe involucrar una consideración de la lógica populista detrás de ellos, aunque esta lógica sea prácticamente una de sobrevivencia diaria (como ocurrió durante la crisis de 1988-90). Tal como Paul Drake argumenta, los impulsos no son sólo el resultado de una serie de ambiciones autodestructivas<sup>18</sup>. El análisis exige una consideración seria de los dilemas (percibidos o reales) y de las alternativas existentes en circunstancias determinadas. Aunque en retrospectiva pareciera dudoso de que 'el volcán social' pudo haber erupcionado de la manera que García temía de haber continuado con las políticas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), esta no era una hipótesis tan irracional.

#### 4. Fujimori y el neo-populismo

En las circunstancias en las cuales el Perú parecía estar al borde del caos, a finales de los ochenta, y en las cuales Fujimori emer-

gió de manera extraordinaria en la campaña electoral de 1990, destacan dos aspectos.

El primero era la crisis de confianza en la capacidad de la élite de manejar los problemas del país. La doble crisis de hiperinflación y del desorden social/político creó una psicosis de inestabilidad que afectaba a todas las clases, tanto a ricos como a pobres, tanto a la población urbana como a la rural. Es en esta coyuntura de inestabilidad económica y política que surge la figura de Fujimori, desconocido como político, que fue 'detectado' por el 'radar' de los sondeos preelectorales sólo dos o tres semanas antes de la primera vuelta. El caso de Fujimori no fue uno en el que jugó la carta populista en la campaña electoral; sus promesas fueron mínimas dentro de una campaña llena de matices y ambigüedades, para luego ignorarlas. Más bien, Fujimori era producto de una situación de desesperación, en la cual las alternativas de programas de gobierno de sus rivales no eran nada atractivas. Su potencial residía precisamente en no ser un político profesional, con grandes recursos económicos para comprar el voto popular.

El segundo aspecto era que quedó bastante claro, de la experiencia de los años anteriores, que el modelo estatista estaba acabado y se requería un modelo diferente. Aunque Fujimori 'coqueteaba' con ideas heterodoxas al principio, su gobierno vio el retorno de la ortodoxia con creces. La disyuntiva entre el Estado y el mercado había sido ya explorada durante los años setenta y ochenta, el énfasis cayó de un lado u otro según las circunstancias políticas. En 1985, cuando García asumió el poder, las condiciones políticas no eran favorables para ejecutar una agenda neoliberal. Sin embargo, en 1990, no había ni una sola voz fuerte que reivindicara el estatismo, dado que la experiencia de García lo había reducido en su convocatoria y que quienes antes lo apoyaban (como los sindicatos y manufactureros) ahora carecían de fuerza. Así, irónicamente, el fracaso del gobierno de García eliminó los obstáculos políticos para que, en los años noventa, se implementara rápidamente el neoliberalismo. Era un caso típico de TINA: *There is*

*no Alternative* (no hay alternativa). Entre 1990 y 1995 se privatizó una parte sustancial del sector público, los precios fueron dejados a las fuerzas del mercado, se buscó una convivencia con la banca acreedora y se estableció como prioridad en la política la atracción de inversionistas extranjeros.

Luego, en términos de la política económica, el contraste con el anterior gobierno no pudo haber sido más fuerte. Para muchos observadores, Fujimori era la antítesis del populismo en el sentido que buscó comprar el respaldo popular a través de políticas fiscales y monetarias irresponsables. Sin embargo, al usar el término 'populismo' más en su sentido político, queda claro que Fujimori heredó y desarrolló varias de las viejas características de los distintos regímenes en el Perú, canalizándolas sin embargo hacia fines distintos<sup>19</sup>.

El problema inicial que enfrentó Fujimori fue el de ser un 'huérfano' político: no sólo carecía de una mayoría parlamentaria en el Congreso, sino también (a diferencia de García) de un partido político que lo respaldara. Mientras que estar fuera del ámbito político constituyó una ventaja en el clima electoral de 1990, esto hizo más difícil la tarea de gobernar. El problema se acentúa más porque la política económica que eligió no era muy popular. A pesar del éxito en bajar la inflación, la política económica tuvo un costo social muy alto debido a la caída de los sueldos reales, el aumento en el nivel de desempleo y el efecto de la abolición de todos los subsidios. En este contexto fue necesario para Fujimori (al igual que muchos de sus predecesores) establecer la legitimidad de su gobierno a través de una relación directa entre el Presidente y el pueblo, sin la mediación de otros grupos y partidos. Esto fue más fácil por el bajo nivel de popularidad de los partidos políticos tradicionales<sup>20</sup>. De manera que mientras García buscó forjar el consenso con su política de no pagar la deuda, Fujimori buscó crear consenso con su ofensiva contra los partidos y sus líderes.

Tal como se desarrolló el gobierno de Fujimori, entre 1990 y 1995, éste manifestó ca-

racterísticas bien definidas e interrelacionadas. Entre ellas sobresalen cuatro.

La primera fue **la personalización del poder político**. Fujimori emerge como otro líder que quiso ser el 'alfa y omega' de la política, la cabeza de una cadena jerárquica de dirección y mando, comparándose frecuentemente con el gerente ejecutivo de una empresa. Tal como Alan García anteriormente, Fujimori se vio como el eje de la toma de decisiones, insistiendo en la lealtad absoluta y la subordinación de los miembros de su gabinete, y resistiendo la delegación de poder y autoridad a los escalones más bajos de gobierno. Esta actitud se justificaba en el nombre de la 'eficiencia', un término importante en la prédica del presidente 'gerente', quien quiso distinguirse de la ineficiencia y corrupción tradicional del Estado peruano. El gabinete se convirtió básicamente en un mecanismo para la validación de decisiones ya tomadas<sup>21</sup>. Este enfoque reforzó, más aún, el centralismo tradicional en la toma de decisiones.

La segunda fue **la omnipotencia del poder Ejecutivo frente a las otras funciones**. Un poder Ejecutivo fuerte había sido una de las características de la Constitución de 1979. En los gobiernos posteriores de Belaúnde y García, el poder del Ejecutivo fue reforzado por el hecho que poseían mayorías parlamentarias. En ambos casos, el poder Legislativo y el Judicial se manifestaron bastante 'dóciles' a los mandatos del Ejecutivo. Durante los dos primeros años de Fujimori, Fredemo (la coalición de derecha) apoyó la mayoría de las políticas económicas del gobierno, aunque en el Congreso mostró signos de resistencia para conceder mayores poderes a las fuerzas armadas. El autogolpe de Fujimori, en abril de 1992, mediante el cual clausuró arbitrariamente el Congreso y despidió a la Corte Suprema, debe ser analizado en este contexto. La Constitución de 1993, aprobada por el nuevo Congreso donde Fujimori gozaba de una mayoría absoluta, reforzó aún más los poderes ejecutivos, mostrándose el Congreso poco favorable a cuestionar la legislación impuesta por el gobierno. En 1992 y después, Fujimori pudo ex-

plotar el profundo escepticismo popular que existía hacia estas instituciones del Estado, las cuales se asociaban a centros de 'politiquería' y corrupción.

En tercer lugar, Fujimori se mostró capaz de forjar **un estrecho lazo con la mayoría del pueblo**. Durante gran parte de su primera administración y en la segunda, mantuvo tasas muy altas de popularidad en las encuestas de opinión pública. Efectivamente, el autogolpe de 1992 fue cuidadosamente calculado para promover el apoyo popular. Esta popularidad se basó primordialmente en su logro de frenar la inflación y, posteriormente a partir de 1992, en su éxito en desarticular a Sendero Luminoso. Sin embargo, era una popularidad muy personal, que no se tradujo fácilmente en apoyo para sus partidarios en Cambio 90. Como García antes, Fujimori parece haber asumido su popularidad como su ventaja comparativa en la política, que le proporcionaba legitimidad para gobernar. En la construcción de este respaldo popular, Fujimori se beneficiaba mucho del colapso de los partidos políticos, puesto que no se encontraba obligado a entrar en alianzas con ellos para movilizar el apoyo. De hecho, su rechazo a lo que denominaba la 'partidocracia' constituyó una arma clave en su ofensiva política. Y tal como él mismo expuso, como clara expresión de un punto de vista netamente populista, "En el Perú no existen partidos ... El poder soy yo. Pero es un poder que me fue dado por el pueblo. Yo lo represento"<sup>22</sup>.

Una cuarta característica de su estilo de gobierno fue **el uso de los recursos del Estado para construir su base de apoyo**, especialmente entre los más pobres y marginados. Esto es más claro después del referéndum de 1993 para aprobar la nueva constitución, demostrándose que a pesar de la popularidad del presidente, la opinión pública no avalaba totalmente sus políticas gubernamentales. Entre 1993 y 1995 y después, Fujimori se concentraba en movilizar recursos para el gasto social cuidadosamente priorizado, viajaba constantemente por el país en búsqueda de apoyo político para su persona. Estos gastos (que ascendie-

ron hasta el 40% del presupuesto en 1996) no fueron canalizados a través de los ministerios tradicionales, sino mayormente a través del Ministerio de la Presidencia, sobre el cual Fujimori ejercía un fuerte control personal.

Estos métodos de gobierno han sido criticados por constituir una especie de dictadura personal, carente de sistemas de fiscalización para equilibrar el poder presidencial. Varios adjetivos han sido utilizados para describir este tipo de régimen: tanto como neopopulismo, tenemos en la literatura términos como 'movimientismo', 'democradura', Bonapartismo, democracia delegativa, democracia plebiscitaria, etc. Cualquiera sea el término más usado, resulta claro que el régimen es personalista, clientelista, anti-institucional y en contra del desarrollo de una democracia verdaderamente representativa. Al mismo tiempo, es también un agente legitimizador de un nuevo orden económico competitivo y orientado por el mercado que, debido a la ausencia de alternativas claras, parece que empieza a consolidarse en el país.

Un problema clave para un régimen de este tipo es: ¿cómo asegurar su permanencia, dando lugar a un sistema político estable? La concentración del poder, la creación de una pirámide social invertida, hace que todo el sistema sea muy vulnerable. Más aún, su permanencia se pone en peligro por el hecho que la amplia mayoría de la población (a no ser que sea aliviada por la acción del Estado) recibe relativamente pocos beneficios, dado que la lógica del liberalismo es la de concentrar más que distribuir el poder y los recursos. A pesar de que Fujimori logró gobernar un segundo período consecutivo gracias a su autogolpe y a la nueva constitución, existe una contradicción (que se encuentra muchas veces presente tanto en el Perú como en otros países latinoamericanos): el de la concentración y personalización del poder político, y la creación de reglas para asegurar una transferencia pacífica y tranquila del poder y autoridad a otros. El tipo de gobierno constituido por Fujimori crea problemas serios de sucesión, los cuales se tradujeron en el autogolpe de 1992 para resolver la dificultad,

por lo menos para las elecciones de 1995. En los inicios de su segundo período de gobierno, algunos observadores políticos especulaban si Fujimori aprovecharía la oportunidad para cambiar de rumbo y hacer de la reconstrucción de las instituciones políticas una prioridad. A un año del inicio de su segundo mandato, no existe evidencia alguna que éste ha sido el camino seguido.

Más aún, tal como la experiencia de García demostró, la popularidad puede ser un recurso altamente volátil, que en algunas circunstancias desaparece rápidamente. Es posible que luego de las victorias de Fujimori sobre la inflación y Sendero Luminoso, éstas desaparezcan de la memoria colectiva del pueblo con el surgimiento de nuevas controversias políticas. Por este motivo, Fujimori necesita encontrar nuevas formas de alimentar su popularidad para asegurar así su primacía. Una de las paradojas de los primeros cinco años de gobierno de Fujimori, que explica en parte su uso de los métodos populistas mencionados, fue el alto apoyo que el régimen recibía justo en momentos en que la distribución de los ingresos y recursos en la sociedad era cada vez más desigual y la pobreza más extensa. Esto sucedía mientras Fujimori logró generar un optimismo extraordinario entre la gente del pueblo, asegurando que el 'ajuste del cinturón' pagaría dividendos futuros. Sin embargo, el momento llegará cuando tales expectativas positivas precisen de ser alcanzadas.

## 5. Conclusiones

Una lectura de la historia peruana en los últimos 60 años, parece convalidar la idea que los momentos de mayor populismo corresponden hasta cierto punto con períodos de crisis económica y política. La emergencia del APRA, en los finales de 1920 e inicios de 1930, coincide con la ruptura a finales del 'oncenio' de Leguía, cuando las fuerzas populares emergieron para cuestionar los patrones tradicionales de hacer política. En forma similar, la crisis económica profunda de los últimos años de 1980 da lugar al resurgimiento de la política

populista bajo Alan García y luego bajo una nueva modalidad, Alberto Fujimori.

Uno de los argumentos de este ensayo es que mientras períodos de colapso y ruptura económica y política puedan llevar al surgimiento de estilos populistas, países como el Perú proveen un espacio muy fértil para la emergencia de este tipo de régimen. Populismo es más que una respuesta a rupturas, aunque en el Perú ha sido un fenómeno casi permanente a lo largo de este siglo. Es una característica muy marcada la manera en que se practica la política, que se deriva de la gran brecha que separa a los líderes políticos de su público y el desafío que enfrenta cualquier organización política para convertirse en un 'puente' entre uno y el otro. Particularmente, es muy difícil que la mediación política, en estas circunstancias, se pueda cumplir de manera exitosa. Así, este es un tema constante que se encuentra detrás de todo régimen, tanto estatista o de orden más liberal. La propensión hacia el populismo está estrechamente relacionada con la ausencia de un sistema efectivo y consolidado de gobierno representativo que, en última instancia, hace que los gobernantes sean responsables ante los gobernados.

De esta manera, el fracaso del gobierno aprista en implementar su agenda reformista en 1930, retarda el momento en el que la mayoría de la población se integró activamente al sistema político. A pesar de que una especie de sistema partidario empieza a desarrollarse en los sesenta, no es hasta 1980 que podemos

ver los inicios de un proceso de consolidación de las instituciones democráticas. Sin embargo, este no fue un momento muy favorable para la consolidación democrática, fracasando los partidos en asumir sus dos (y muchas veces contradictorias) tareas: de representar los intereses populares y de cumplir con eficacia su función de gobernar. Una de las características del Perú, con sus profundas divisiones sociales, étnicas y geográficas, es que la brecha entre gobernantes y gobernados siempre ha sido muy amplia (incluso si la comparamos con otros países latinoamericanos), con grandes sectores de la población (y no sólo en las áreas rurales) excluidos de la participación activa en la política. Por eso, aunque los políticos peruanos llevan parte de la culpa por su incapacidad de cumplir el rol de mediadores entre el Estado y el pueblo, el papel que les ha correspondido desempeñar ha sido uno sumamente difícil.

La situación actual, en que prácticamente los partidos han dejado de existir y las otras instituciones democráticas han sido gravemente debilitadas, no ofrece un panorama muy alentador para el establecimiento de una mayor participación pública en el gobierno. De hecho, dado el contexto histórico y la estructura heterogénea existente en la sociedad peruana, las perspectivas para la continuación del populismo (aunque en formas nuevas) son más prometedoras que las de la firme consolidación de una democracia verdaderamente representativa.

## NOTAS

1. Véase, por ejemplo, L. Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque: University of New Mexico, 1982; y Conovan, Margaret, *Populismo*, Londres: Junction Books, 1981.
2. Definición utilizada en la Conferencia 'New and Old Populism in Latin America', que se llevó a cabo en el Institute of Latin American Studies, London University, en noviembre de 1995. En ella, el autor presentó un borrador de este ensayo.
3. O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 1, Baltimore MD: enero de 1994.
4. Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, London y Basingstoke: The Macmillan Press Ltda., 1978.
5. La fuerza del APRA se concentraba en las partes más desarrolladas del Perú, especialmente entre los sectores medianos en el norte.
6. Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*, Lima: IEP, 1994.

7. Collier, David, *Squatters and Oligarchs Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1976.
8. Stein, Steve, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison: University of Wisconsin Press, 1980.
9. En su tipología de populismo latinoamericano, Torcuato di Tella ve en el aprismo una variante específica. Tella, Torcuato di, "Populism and Reform in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Londres: Oxford University Press, 1965.
10. Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *op. cit.*
11. Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994 (segunda edición).
12. Tuesta Soldevilla, Fernando, *op. cit.*
13. Belaúnde fue removido en forma poco decorosa de la presidencia. Se mantuvo altamente sensible a las demandas de los militares durante su segundo gobierno.
14. Véase Crabtree, John, *Peru under Garcia: An Opportunity Lost*, Basingstoke: The Macmillan Press Ltda., 1992.
15. O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*
16. Algunos estudiosos visualizaron la desintegración del país, dando lugar a la noción de 'libanización'.
17. Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
18. Drake, Paul, "Comentario sobre el capítulo de Kaufman y Stallings", en Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *op. cit.*
19. Este aspecto está tomado y elaborado en Roberts, Kenneth M., "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", en *World Politics*, vol. 48, No. 1, Baltimore MD: John Hopkins University Press, octubre de 1995.
20. Crabtree, John, *The 1995 Elections in Peru: End of the Road for the Party System?*, London: Institute of Latin American Studies, University of London, 1995.
21. Entrevista con Carlos Amat y León, Ministro de Agricultura durante el primer año de gobierno de Fujimori, Lima, mayo de 1995.
22. Citado en Panfichi, Aldo y Cynthia Sanborn, "Democracia y neopopulismo en el Perú contemporáneo", en *Márgenes*, No. 13/14, Lima: Sur, Casa de Estudios del Socialismo, noviembre 1995, pp. 43-67.