

LA TENTACIÓN POPULISTA: ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO Y PERÚ

JULIÁN CASTRO REA,
GRACIELA DUCATENZEILER
Y PHILIPPE FAUCHER

No hay nada más peligroso para nuevas verdades que viejas ilusiones.

GOETHE

LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA no está resuelta. Mientras que en varios países el legalismo civil ha reemplazado rápidamente al régimen de excepción propio del autoritarismo, respecto al conjunto del subcontinente se puede afirmar que la creación de un sistema político abierto y accesible, fundado en el reconocimiento y el libre ejercicio de la ciudadanía, construido a partir de un marco institucional con reglas estables y respetuoso del principio de representación, está todavía en vías de realizarse.

El retiro de los militares puso la construcción democrática en el orden del día, y hoy es patente que esta construcción choca con el peso de la tradición política. Frente a las resistencias y a los obstáculos que frenan la introducción de las reformas necesarias para el funcionamiento de las instituciones, el recurso al populismo se presenta naturalmente como una vía susceptible tanto de romper las resistencias de los unos como de satisfacer las reivindicaciones de los otros. El atractivo del populismo reside en su capacidad de lograr un consenso a corto plazo, con ayuda del artificio de un discurso que pregona a la vez el cambio y la conciliación, pero sin la responsabilidad que imponen los compromisos vinculados a un sistema de representación.

La tentación populista se presenta como la palanca que permitiría romper los obstáculos al cambio. Es, sobre todo, la ilusión del atajo político, una creencia según la cual bastaría con que el pueblo elevara la voz para provocar una transformación de la relación tradicional de

fuerzas. Para la oposición, el recurso al énfasis populista estaría motivado por la proximidad del poder, por la indispensable conciliación que deben demostrar quienes pretenden alcanzarlo; para los dirigentes en el poder, sirve como escapatoria.

La teoría de la modernización¹ ve en el populismo una ideología y un movimiento político asociados con la transición hacia una sociedad de masas, ligado en particular a los trabajadores urbanos. La teoría de la dependencia² lo vincula al proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

En el contexto actual, y según el enfoque que aquí destacamos, es conveniente distinguir el análisis del populismo del proceso de desarrollo económico. El populismo puede ser comprendido como el término que designa el arreglo político caracterizado por una relación privilegiada entre una dirección política del Estado de tipo carismático y la masa, asociado a una debilidad de las organizaciones sociales y de los aparatos intermedios de mediación, como son los partidos políticos. Los grupos de interés no logran imponerse como actores independientes, sino que se convierten, frecuentemente por medio de la cooptación, en relevos e instrumentos de control. El clientelismo y el corporativismo son elementos esenciales del populismo. El Estado se impone como referencia obligatoria y exclusiva de los actores sociales. El populismo no designa una forma particular de Estado ni un movimiento social; lo que lo define es la relación específica entre estos actores.

De acuerdo con este enfoque, no hay nexo necesario entre el populismo y una política económica particular. El populismo no es la expresión política obligada de la industrialización por sustitución de importaciones, sino una constante del sistema político latinoamericano en el curso de los últimos sesenta años. Nacido en una coyuntura crítica (como respuesta a la crisis de la dominación oligárquica en Argentina, luego en Brasil y México, y más tardíamente en Perú), el populismo actual regresa con vigor frente a la debilidad tanto de la sociedad civil como del sistema político y a la incapacidad de los grupos para organizarse en representaciones autónomas.

Al menos cuatro países de la región —cada uno en un contexto particular, bajo formas y con manifestaciones específicas— viven en diversos grados un resurgimiento del populismo. En Perú, para incre-

¹ Véase G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962, y T. Di Tella, "Populismo y reforma política en América Latina", en *Desarrollo económico*, vol. 4, núm. 16, abril-junio, 1965, pp. 393-394.

² Véase F.C. Weffort, "El populismo en la política brasileña", en Celso Furtado *et al.*, *Brasil hoy*, México, Siglo XXI, 1968, pp. 54-84.

mentar su popularidad, el presidente Alan García no dudó en invocar su filiación con Haya de la Torre y Velasco, los líderes populistas históricos del país. En México, un líder carismático de la oposición pudo aprovechar el descontento de las masas mucho más de lo que lo habían logrado hasta entonces los partidos de oposición mejor estructurados. En Argentina, el rechazo de pactos con las corporaciones y el fracaso del Plan Austral dieron al populismo la oportunidad de presentarse como la alternativa civil y progresista. En Brasil, frente al fracaso del gobierno de Sarney, las elecciones presidenciales agudizaron la competencia entre las fuerzas políticas por el apoyo popular.

Más allá de las particularidades nacionales, el populismo representa una constante de los regímenes marcados por la debilidad de la representación política compensada por un corporativismo latente y un clientelismo floreciente.

La rigidez de la tradición política es aprovechada por los actores políticos, que encuentran en ella una manera de sobrevivir. El regreso del populismo, que puede confirmarse en Perú, Argentina, México y Brasil, es una manifestación del fracaso de la consolidación democrática. Fracaso de los gobiernos civiles, acorralados por las exigencias de la coyuntura, incapaces de poner en práctica los proyectos modernizadores de la sociedad civil y que se niegan a abrir la vía de una verdadera competencia democrática. El populismo es una solución de huida, cualesquiera que sean las concesiones otorgadas; es más una tregua dentro del orden tradicional que la expresión de un cambio para la construcción de un orden democrático.

LOS DESAFÍOS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La transición de un régimen militar a un gobierno civil supone el paso a la etapa de construcción de un nuevo orden que consagraría, dentro del marco institucional, el respeto a los derechos y libertades individuales, el reconocimiento de la ciudadanía y la adhesión a las reglas del juego democrático. La existencia de un proceso de consolidación democrática significa que, luego del retiro de los militares, el restablecimiento del orden anterior no es considerado una garantía suficiente para asegurar el desarrollo de las instituciones y el cumplimiento de las normas democráticas.

Sin embargo, la consolidación no se presenta inspirada por nuevos actores, que articularían nuevos intereses surgidos durante el periodo autoritario. Así presentada, esta relación aparece demasiado mecánica para aplicarse a sistemas históricamente marcados tanto por la sobre-

determinación como por el consiguiente superdesarrollo de lo político, la hipertrofia del Estado y la debilidad de la organización de los actores sociales. Compartimos el análisis de Alain Touraine, quien sostiene que grandes cambios de naturaleza política se pueden producir sin una transformación estructural concomitante de la sociedad: “. . . la participación política es ampliamente autónoma respecto a la defensa de los intereses sociales”.³

La razón por la cual la consolidación democrática se impone es a la vez banal y fundamental: el marco institucional y la práctica política no respetan las reglas del juego democrático. Es decir, lo que está en juego en la consolidación no es tanto un arreglo o un perfeccionamiento, se trata más bien de la producción de un nuevo sistema político.⁴ Es entonces comprensible por qué la fase llamada de “consolidación” provoca resistencias tan serias y puede ser tan desvirtuada; la recuperación de las fuerzas del populismo así lo confirma.

La situación política de México no presenta esta dinámica. Se confirma más bien la tensión entre una sociedad compleja marcada por profundas desigualdades y un sistema político agobiado por un partido todopoderoso que reclama el monopolio del poder basándose en una mayoría artificial.⁵ Esta tensión está acentuada por las exigencias de democracia provenientes de los grupos sociales y de la oposición partidaria; demandas reconocidas en el plano legal, aunque constantemente traicionadas en la práctica. El bloqueo resultante empuja a la oposición a apostar a la movilización, para así poder recuperar el discurso populista, con frecuencia manipulado por la élite en el poder.

Los nuevos regímenes civiles se agotan al luchar en forma simultánea en tres frentes: la administración de la transición, la resolución de

³ Alain Touraine, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, París, Odile Jacob, 1988, p. 308. (N.B.: Las traducciones de las citas son nuestras.)

⁴ Como lo señala Touraine, “La idea de democracia es una idea nueva en América Latina. . .”; véase Touraine, *op. cit.*, p. 422. Esta realidad era reconocida mucho antes de que la cuestión se convirtiera en la apuesta principal del debate político. En 1977 Guillermo O’Donnell escribía: “Es bien conocido que la sociedad latinoamericana nunca ha sido pluralista (al menos en el sentido anglosajón), que el papel de los partidos políticos y del parlamento ha sido muy diferente del que supone el modelo de la democracia constitucional, y que las relaciones ‘verticales’ entre los diversos sectores sociales han complicado enormemente la expresión de las diferencias de clase ‘horizontales’”; véase G. O’Donnell, “On ‘Corporatism’ and the Question of the State”, en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 47-88.

⁵ Por mayoría artificial entendemos la que es resultado de una manipulación de las reglas del juego electoral y de las normas que rigen la influencia y el juego de intereses en un sistema democrático.

la crisis económica y la consolidación de la democracia. Obligados a responder a las exigencias más inmediatas, la consolidación democrática pasa a segundo plano. En efecto, la primera labor consiste en administrar la transición, consolidar la autoridad del gobierno civil y liberar al país de los elementos más vergonzosos del legado autoritario.

El gobierno de Alfonsín estuvo durante mucho tiempo absorbido por una serie de procesos criminales contra los torturadores militares y los responsables de la guerra de las Malvinas. La herencia dejada por la dictadura, teniendo en cuenta el papel tradicional de árbitro desempeñado por las fuerzas armadas en las luchas de naturaleza distributiva, fue sin duda más difícil de sobrellevar en Argentina que en los otros países. En Brasil, los militares regularmente llamaron la atención del gobierno. En pleno debate constitucional, decretaron un veto oficioso a una proposición de reintegrar al ejército a los militares expulsados en 1964,⁶ y utilizaron la intimidación para imponer al gobierno y a la Asamblea Constituyente las prerrogativas que les confiere, según ellos, su misión de garantes de la seguridad nacional.⁷ La fuerza de la oposición armada hace de la institución militar el apoyo indispensable de las organizaciones políticas peruanas.

La crisis económica más profunda de la posguerra golpea a toda la región latinoamericana, necesita frecuentes planes y programas de estabilización, prohíbe toda iniciativa y paraliza toda voluntad de reforma del modelo de desarrollo. En todo caso, es indudable que la coyuntura económica se impuso y ocupa un lugar prioritario en la agenda gubernamental. Perú, Brasil y Argentina están prácticamente en quiebra, mientras que México presenta numerosos síntomas de la misma enfermedad. La inflación está fuera de control,⁸ y los déficits públicos resisten a todas las medidas de reducción del gasto. Desde 1982 Brasil se encuentra, por primera vez en 25 años, sin programa de desarrollo, y concluyó el año 1989 con una inflación sin precedentes de 1 764%. En Perú, dos décadas de crecimiento han sido borradas por la recesión de los últimos años. En ese país la situación es desesperada; sólo en 1988 el PIB disminuyó 12%, y la inflación rebasó el 2 000%.⁹

⁶ D. Pécaut, "Des élections a la Constituante", *Problèmes d'Amérique Latine*, Notes et Études Documentaires, París, primer trimestre 1987, pp. 25-42.

⁷ A. Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

⁸ La situación parece dar una tregua en México, donde la inflación se redujo a menos de 52% en 1988, comparada con el 160% alcanzado en 1987. Véase *Latin American Weekly Report*, 16 de febrero de 1989.

⁹ A. Hertoghe y A. Labrousse, "Le Pérou se décompose", en *Le Monde Diplomatique*, núm. 418, París, enero, 1989, p. 13.

Preocupados por estas urgencias,¹⁰ los regímenes civiles no han consagrado sino poca atención a la reforma particularmente delicada del sistema político.

Otros factores de resistencia, de tipo estructural, han desacelerado los esfuerzos por la consolidación democrática. El primero surge de la debilidad del sistema de representación y de la generalización del clientelismo y del corporativismo como culturas políticas dominantes. El segundo, resultado en parte del primero, proviene de la limitada renovación de la clase política y de los cuadros partidarios, de la omnipresencia de las jerarquías que dirigen las organizaciones populares y principalmente los sindicatos; y se arraiga en la ausencia de vida democrática de la región. Este panorama, producto de la tradición autoritaria y populista en la que se desarrolla el juego político, obstaculiza la reivindicación democrática cuando ésta logra expresarse.

LAS REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO

La práctica electoral no es garantía de democracia, como lo manifiesta la larga historia de elecciones no competitivas de América Latina. La existencia de asambleas nacionales electas tampoco es un signo cierto de representación, por lo cual el enfoque institucional no es conveniente para el estudio de la consolidación democrática.

El populismo se presta a confusión porque su discurso, y en menor medida su práctica, han llevado a la irrupción de las masas en los debates políticos de los que habían sido históricamente excluidas. El populismo surge en el momento de la transferencia del poder oligárquico hacia un sistema dirigido por las élites modernizadoras urbanas, los intelectuales y el incipiente aparato del Estado. Por ello, en el contexto de la época, una política progresista fácilmente se asocia con un gobierno populista.

Puesto que no es posible aislar al populismo del contexto nacional dentro del que se ha manifestado, el concepto resulta impreciso. Por lo general, son tres las características que se atribuyen al populismo, sin que sea posible determinar de manera satisfactoria si estos elementos son los únicos posibles. El populismo se reconoce, en primer lugar, por la movilización política, a la que se asocia una retórica compuesta por símbolos atractivos para el pueblo. Se presenta además como una coalición heterogénea reclutada principalmente en el seno de la

¹⁰ Los obstáculos a la democracia son mencionados en términos similares por Touraine, *op. cit.*, p. 423.

clase obrera, aunque también en la clase media, la burguesía liberal y la administración pública. En México y en Perú el populismo movilizó asimismo al campesinado, elemento demográfico y étnico de peso en ambas naciones. Por último, el populismo se asocia a un conjunto de medidas destinadas a facilitar la transferencia de las ganancias de la producción agroexportadora hacia la producción de bienes manufacturados destinados al mercado interno.¹¹

De manera característica, el populismo está asociado a un momento claramente circunscrito del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Según la lógica, no desprovista de determinismo económico, de las tesis de la escuela de la modernización, el populismo no es más que una etapa en la construcción de las relaciones políticas que conducen, con el avance del desarrollo industrial, al surgimiento de una sociedad moderna regida por las reglas del debate democrático y de la regulación liberal. Siguiendo este razonamiento, los interludios autoritarios han contribuido a la modernización social en la medida en que, destruyendo los cimientos institucionales del populismo, aceleraron el arraigo y la difusión del libre mercado. Liberada de las vicisitudes populistas, y luego del retiro de los militares, la sociedad civil desembocaría naturalmente en una democracia, que por su juventud convendría consolidar por medio de un marco institucional adecuado.

El error de este enfoque es, paradójicamente, haber confiado demasiado en la dinámica social, en el cambio, y haber descuidado la rigidez de los arreglos organizacionales. Corresponde al populismo el surgimiento de un Estado desarrollista que asume las funciones de empresario en forma directa y sostiene la incipiente industrialización de manera activa. Insatisfecho de haber creado el mercado, el Estado lo sustituye asumiendo la responsabilidad casi exclusiva de la distribución de recursos. Desde este momento, toda la dinámica social es absorbida por ese nuevo Estado que no sólo define sino que también asume la dirección del modelo de desarrollo: ésta es la esencia del desarrollismo.

El paso hacia el capitalismo industrial exigió la transferencia de recursos a favor de la industria naciente, lo cual es políticamente inconcebible sin la movilización de quienes eran entonces los excluidos —las

¹¹ Véase P. Drake, "Conclusion: Requiem for Populism?", en M.L. Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982, p. 218; y G. Perrucci, Jr. y S.E. Sanderson, "Presidential Succession, Economic Crisis, and Populist Resurgence in Brazil", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 24, núm. 3, 1989, pp. 34.

masas— en el seno de una vasta coalición heterogénea mantenida, sobre todo, por su oposición al orden oligárquico y, en menor medida, por una voluntad de promover el desarrollo industrial y la movilización social. Se crearon lazos estrechos de apoyo mutuo entre los aparatos estatales, las burguesías nacientes y las diversas corporaciones, mientras que a las masas se les ofrecía un discurso sobre el futuro maravilloso que les esperaba. Se consolidó rápidamente un arreglo político sistemático; surgió una nueva élite basada en el poder que permite el acceso preferencial al Estado y la participación en un circuito jerarquizado y ramificado de intercambio de favores y de distribución de recursos.

El clientelismo¹² y el corporativismo son las referencias esenciales para comprender las relaciones políticas en la región. Muestra de una nueva alianza cuyo objetivo es la incorporación de la clase media y de las masas, el corporativismo¹³ se impuso como modo de organización que obstaculiza la implantación de un sistema representativo de tipo pluralista.

El clientelismo no debe ser considerado como un comportamiento desviado, comparable a la corrupción. Es sobre todo un tipo de cultura política que se originó en la necesidad de sobrevivir dentro de una sociedad marcada por desigualdades extremas:

El clientelismo injertado en este sistema no es un problema de moral, no puede ser confundido con prácticas individuales de abuso de poder como el nepotismo o la corrupción [. . .] no puede ser [. . .] considerado como una utilización de la política con fines personales, ni siquiera como un simple favoritismo en la concesión de subsidios con fines electorales; al

¹² El clientelismo se define por lo general como “. . . una relación de intercambio informal y particularista entre actores con poder y *status* desiguales. . . : refleja una desconfianza generalizada en la autoridad impersonal, una tendencia a basarse en la activación de relaciones primarias difusas para lograr diversos objetivos sociales, económicos y políticos, y, fundamentalmente, una posición de dependencia personal de los superiores en la jerarquía de *status*”; véase R. Kaufman, “Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries”, en Malloy, *op. cit.*, p. 113.

¹³ “Consideraré corporativistas aquellas estructuras mediante las cuales las organizaciones funcionales no circunscritas territorialmente representan de manera oficial intereses ‘privados’ frente al Estado, cuya existencia y derecho de representación están formalmente sujetos a la autorización o la aceptación del Estado, derecho que se reserva a los líderes formales de esas organizaciones, prohibiendo y excluyendo otros canales legítimos de acceso al Estado para el resto de sus miembros”; véase O’Donnell, *ib. cit.*, p. 49. Esta definición coincide, a grandes rasgos, con la del “corporativismo estatal” de Schmitter; véase P. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, en *Review of Politics*, núm. 1, 1974, pp. 292.

contrario, tanto para los dominados como para los dominantes, se arraiga en la necesidad de pasar por circuitos personalizados para hacer política o incluso para tener un trabajo.¹⁴

Es útil recordar que el clientelismo permanece inscrito y tiene un papel funcional en la estructura corporativista, al punto que los dos sistemas cohabitan y se sostienen en relación simbiótica.¹⁵ El populismo se construyó sobre la base del corporativismo, incorporando a las masas mediante organizaciones reconocidas por el Estado. Los regímenes militares antipopulares de Argentina y de Brasil, que gobernaban por decreto contra el pueblo y la clase política, no lograron cambiar la cultura política. Por lo tanto, aún en nuestros días, las organizaciones corporativistas forman el armazón del sistema político en mayor medida que los partidos políticos, y los elementos estructurales que sostuvieron a los regímenes populistas siguen vigentes. Las prácticas populistas sobreviven mientras el proyecto desarrollista es descartado cuando las condiciones para su realización ya no existen. Estamos ante una situación política que pone de manifiesto la permanencia de un arreglo organizativo al que no puede asociarse ninguna orientación específica de política económica. La inconexión del juego político respecto a los intereses sociales alcanza aquí un grado alarmante.

SITUACIONES POLÍTICAS BLOQUEADAS

De esta confirmación se deduce la debilidad de los gobiernos civiles actuales. En Brasil se atribuye a la ausencia de relación entre las organizaciones políticas y los intereses existentes en la sociedad. Estamos frente a un mercado político que limita todo compromiso programático:

La política se convierte entonces en un sistema de consumo más que de producción y los líderes políticos se esfuerzan por crear clientelas más que por representar intereses o proyectos globales de la sociedad, situación que favorece el papel de los dirigentes capaces de modificar su estrategia

¹⁴ J. Márquez-Pereira, "Entre libéralism et clientélisme", *Les Temps Modernes*, núm. 491, junio, 1986, p. 64.

¹⁵ "Por un lado, los arreglos corporativistas desaniman la competencia de grupos autónomos y perpetúan formas más particularistas de actividad individual para la solución de problemas. Las formas clientelistas de conducta para la solución de problemas, a su vez, incrementan ampliamente la flexibilidad de lo que de otra manera serían estructuras legales corporativistas demasiado rígidas"; véase Kaufman, *op. cit.*, p. 113.

y sus alianzas sin el estorbo de ideologías o de la representación de intereses de clase.¹⁶

La ausencia de representación se compensa así por el recurso a prácticas clientelistas.

El clientelismo acentúa la concentración del poder en las manos del jefe del ejecutivo. El presidente está a la cabeza del circuito y hacia él convergen las demandas, lo cual, en ausencia de voluntad de cambio, favorece la capacidad de reproducción del sistema. Más que en ningún otro país, y de un sexenio al otro, la evidencia de esta afirmación aparece claramente en México.¹⁷ Por otro lado, en Brasil, el éxito inicial del Plan Cruzado benefició en un primer momento —con ocasión de las elecciones de noviembre de 1986— al presidente Sarney en persona y a sus colaboradores cercanos, antes que a su partido, el PMDB.¹⁸

El clientelismo implica también el juego de influencias personales y la apropiación de privilegios con fines privados. El respeto de las reglas que rigen los intercambios de favores se impone prioritariamente a la búsqueda del bienestar colectivo. A esta desviación característica se le llama “privatización del Estado”.¹⁹ Sus consecuencias son en particular nocivas en situaciones de crisis económica.

Puesto que el elemento dinámico del sistema es el intercambio de favores, las diferencias ideológicas se borran para facilitar el “regateo” político. El resultado es, como lo señala Touraine retomando una expresión de Pécaut, una gran “disponibilidad política”²⁰ que se traduce en un impresionante juego de alianzas. Más que en otros países, en Brasil y México se puede identificar una clase política cuyos miembros se agrupan por familias y clanes y cuyo objetivo es el control de los

¹⁶ Touraine, *op. cit.*, p. 308.

¹⁷ J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

¹⁸ Véase V. Cabos y P. Waniez, “Les élections du 15 novembre 1986”, *Problèmes d'Amérique Latine*, Notes et Études Documentaires, París, primer trimestre 1987, p. 18; y Pécaut, *op. cit.*, p. 34.

¹⁹ “No hay consenso sino en el rechazo de una austeridad que desemboca en la recesión. Pero a eso se limita. Las estructuras institucionales y las prácticas políticas están todavía demasiado fuertemente impregnadas de clientelismo. Si la sociedad civil se expresa hoy más que en el pasado por medio de los movimientos sociales, la vida en asociación y las comunidades eclesiales de base, casi todo resta todavía por hacer para modernizar los partidos políticos, eliminar las prácticas populistas, el juego de influencias personales y lo que se da en llamar ‘la privatización del Estado’”; véase I. Sachs, “La démocratie brésilienne à la recherche d’une politique économique”, en *Le Monde Diplomatique*, junio, 1987, p. 8-9.

²⁰ Touraine, *op. cit.*, p. 308.

puestos de poder. La afiliación ideológica es secundaria a criterios como la asociación con la oposición o con miembros del gobierno.

BRASIL

Las reglas impuestas por los gobiernos militares al funcionamiento de los partidos contribuyeron a acentuar la distancia, de por sí considerable, entre la clase política y los intereses presentes en la sociedad. Las agrupaciones forzadas provocaron la creación de partidos (ARENA y PMDB) y luego su estallido en una multitud de formaciones (PDS, PFL, PL, PDC, PMDB, PDT, PTB, etc.) que son, más que organizaciones defensoras de intereses sociales o portadoras de proyectos políticos, agrupaciones de individuos, de clanes y de facciones que pretenden colocarse sobre el tablero político. Sin contenido ideológico propio, el objetivo de estas formaciones políticas dentro del gobierno consiste en formar parte de la coalición victoriosa. El resultado es una red de alianzas particularmente densa y en constante mutación.²¹

La multiplicación de los compromisos se traduce paradójicamente en inmovilismo. A falta de programa, el gobierno se ve obligado a negociar con todos los grupos en un sistema en el que el interés de cada uno de los participantes en el mercado político es colocarse en una posición estratégica. La negociación constante provoca un arreglo perpetuo de alianzas y el resultado de todas las iniciativas políticas se vuelve muy incierto. Esta incertidumbre, a su vez, favorece el abandono de las iniciativas y a la larga provoca la parálisis del gobierno. Este tipo de bloqueo político, acentuado por las elecciones de noviembre de 1989, existe en Brasil desde hace más de dos años. En estas circunstancias no es de extrañar que una iniciativa tan importante como es la reforma agraria haya abortado totalmente, y es comprensible que la voluntad de reducir el déficit presupuestario choque con resistencias considerables. En fin, esta perspectiva permite apreciar mejor el contenido, a veces sorprendente, de la nueva constitución.²²

Algunas formaciones políticas escapan a esta caracterización. Por principio, los dos partidos comunistas —el PCB (Partido Comunista

²¹ Cabos y Waniez, *op. cit.*, hicieron el inventario de las numerosas alianzas electorales existentes en 1986.

²² Ésta, resultado de dos años de negociaciones, incluye artículos sobre todos los aspectos de la vida nacional, desde las garantías individuales hasta las funciones del presidente, pasando por los límites a las tasas de interés (art. 192, VIII, 3), la propiedad de las empresas de información (art. 222), el transporte público gratuito para las personas de edad avanzada (art. 230, 2) y la enseñanza de la historia (art. 242, 1).

Brasileño, ligado a Moscú) y el PC do B (Partido Comunista de Brasil, creado a partir de una escisión del primero)— siguen fieles a la tradición de partidos de clase y, por ello, se distinguen de las otras formaciones políticas. No obstante, participan en el juego político y en el sistema de alianzas. El PT (Partido de los Trabajadores) fue explícitamente creado en reacción a la práctica política tradicional. Reconocido de manera oficial en 1982, el PT, a riesgo de marginarse, adoptó hasta hace poco un comportamiento atípico, basándose sobre todo en la militancia de sus miembros y guardando sus distancias respecto a las otras formaciones. La práctica política del PT constituye una crítica radical del sistema tradicional, que favorece el fortalecimiento de las organizaciones populares y sus iniciativas, manteniendo así un gran desafío contra el poder y la intervención pública.²³ De esta manera el PT ha podido, en lo esencial, resistir a la cooptación clientelista y a sus negociaciones.²⁴

ARGENTINA

El gobierno democrático del presidente Alfonsín se enfrentó a una cultura política que privilegiaba los mecanismos de participación extrapartidarios y extraparlamentarios. En ese país coexisten un sistema partidario débil y grupos de presión poderosos, sobre todo corporaciones, suficientemente fuertes en cualquier circunstancia para bloquear las políticas contrarias a sus intereses, pero incapaces de imponer su propia hegemonía.

Esta situación tiene como origen tanto los nueve años de gobierno populista, de 1946 a 1955, como las breves experiencias semidemocráticas posteriores²⁵ y el autoritarismo militar. Los tres modelos contribuyeron al desarrollo de una práctica política bastante alejada del modelo democrático liberal. No sólo el populismo sino los regímenes semidemocráticos y el autoritarismo volvieron ineficaces o de plano inexistentes los mecanismos de mediación entre los ciudadanos y el poder político. De esta manera, en la medida en que las presiones son posibles, éstas se ejercen en forma directa sobre el Estado. La ausencia de representación es reemplazada por la presión corporativista. El cor-

²³ Véase M.E. Keck, "Democratization and Dissension: The Formation of the Workers' Party", *Politics and Society*, vol. XV, núm. 1, 1986, p. 90.

²⁴ Una vía similar ha sido adoptada hasta hoy por el Partido de la Revolución Democrática, de reciente creación en México.

²⁵ Entre 1955 y 1983 Argentina no tuvo sino tres gobiernos civiles, cuya duración promedio fue de tres años.

porativismo compensa el funcionamiento deficiente de las instituciones políticas y, al mismo tiempo, las vuelve inoperantes, destruyendo así su legitimidad vacilante.²⁶

Los dos gobiernos semidemocráticos invalidaron a los partidos y al parlamento, en la medida en que ambas victorias del Partido Radical fueron posibles sólo gracias a la prohibición del partido mayoritario: el peronista. Privados de su estructura partidaria, los proscritos del régimen no tuvieron otra opción que hacerse oír por medio de los sindicatos, lo cual los convertía en grupos de presión política. Pero esta participación desde fuera no fue exclusiva de las corporaciones obreras. La burguesía enfrentó muchas dificultades para lograr una expresión política; le fue más fácil actuar desde el exterior del sistema institucional con la intermediación de sus corporaciones.

La relación entre las organizaciones patronales se caracterizó siempre por el enfrentamiento, la negación de los intereses representados por los oponentes, considerados ilegítimos, y por la construcción de alianzas políticas y sociales opuestas.²⁷ En consecuencia, el conjunto de los intereses organizados fue llevado a definir su acción fuera del marco partidario tradicional y por esto, el parlamento y los partidos se volvieron poco representativos de la sociedad civil y el poder ejecutivo fue sometido a constantes presiones corporativistas.

La ausencia de representación, causada por una democracia vacilante, es también lo que ha impedido la emergencia de los actores sociales. Esta ausencia, ligada a la existencia de un corporativismo estructurado, provoca el desbordamiento de las instituciones y el desdoblamiento de la práctica política. Donde las instituciones no lograron articular los intereses colectivos, se generalizaron mecanismos paralelos como práctica privilegiada por los actores. Por ello el compromiso

²⁶ El corporativismo en Europa occidental es complemento y no sustituto de la democracia representativa. Como lo señalan Offe y Schmitter, lo que caracteriza al corporativismo moderno, a diferencia del que puede encontrarse en los regímenes autoritarios, es la coexistencia de los circuitos políticos tradicionales y corporativistas con un mínimo de sustitución de sus funciones respectivas. La ventaja de esta dualidad, según Offe, es que despolitiza el conflicto en la medida en que los arreglos tradicionales generan más conflicto del que son capaces de resolver. Sin embargo este dualismo no sería posible más que en situaciones en que el equilibrio entre el sistema político y las corporaciones es tal que estas últimas no desmantelan al primero. No fue el caso en Argentina; la debilidad de las instituciones políticas no permitió la coexistencia de dos circuitos sino más bien la disolución de uno de ellos. Véase C. Offe, *Disorganized Capitalism*, Cambridge, MIT Press, 1985; y Schmitter, *op. cit.*

²⁷ C. H. Acuña *et al.*, "Relación Estado/empresarios y políticas concertadas de ingreso. El caso argentino", en *Política económica y actores sociales*, Santiago, PREALC, 1988.

con las formas democráticas era sostenido sólo por algunos políticos; permanecer en la periferia del sistema no expresaba únicamente una forma de protesta, sino que hacía posible el cuestionamiento de la legitimidad del régimen en la medida en que las demandas dirigidas desde el exterior no podían ser encauzadas de manera adecuada.

Desprovisto de base política, la única alternativa de un gobierno es la gestión de los recursos de que dispone respondiendo proporcionalmente a la fuerza de las presiones no institucionales que se ejercen sobre él. Se vuelve árbitro de las luchas distributivas que oponen a las corporaciones, y la inflación, como lo señala Cavarozzi, se convierte en un mecanismo de producción de convenios; sin embargo:

En esta situación ha sido fácil para los voceros sectoriales rechazar toda responsabilidad en el cumplimiento de los convenios. El "acuerdo por la inflación" fue, en el mejor de los casos, precario e implícito, e invitaba a la transgresión permanente dado que la responsabilidad de cada cual en el aumento de los precios parecía difusa debido a la aparente automatización del proceso.²⁸

El gobierno carga en todos los casos con la responsabilidad de los fracasos de las tentativas de arreglo, y sale cada vez más debilitado.

El tercer gobierno de Perón trató, sin éxito, de romper con este comportamiento corporativista reforzando el sistema político constitucional y, al mismo tiempo, institucionalizando las reglas del juego de las corporaciones, principalmente por medio de un pacto social. Aunque más trágica, la caída del régimen fue similar al fin de otros gobiernos electos: los conflictos sociales se expresaron sobre todo al exterior de las estructuras institucionales, con la diferencia de que el estallido de la violencia las hizo pasar a segundo plano. Más adelante, los gobiernos autoritarios rompieron esta dinámica privilegiando las relaciones directas entre los empresarios y el Estado.

El gobierno de Alfonsín tampoco logrará acabar con las prácticas corporativistas. En ausencia de una cultura democrática, y debido a una débil valorización de las instituciones políticas, el juego político abrió una vez más la puerta al populismo.

²⁸ M. Cavarozzi, "De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos", *Plural*, núm. 10, p. 6.

MÉXICO

De los cuatro casos aquí reseñados, el populismo mexicano es probablemente aquel en el que la inclusión de los grupos populares ha ido más lejos. Producto de un Estado que gozaba de un poder sin oposición luego que la sociedad oligárquica fuera aniquilada por la guerra civil de 1910-1917, el populismo en ese país adquirió un arraigo y una continuidad en el tiempo sin paralelo en el subcontinente latinoamericano. El apoyo de las masas, participantes activas en la destrucción del antiguo régimen, fue decisivo para que dicho Estado lograra una considerable autonomía respecto a intereses sociales particulares.²⁹ Como en Perú, estas mayorías incluían no sólo a los trabajadores urbanos, sino también, y principalmente, a los campesinos.³⁰ El populismo histórico de 1934-1940 tuvo como cimientos la movilización del pueblo y su organización incipiente.³¹ Así, este populismo fue, si se compara con los del resto de América Latina, “. . . mucho más radical, mucho más nacional, mucho más popular y mucho más estatal”.³²

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el partido creado por la coalición revolucionaria victoriosa para gestionar la negociación política adopta una forma corporativista. Los sectores —definidos por ocupación— del partido del Estado servían para incorporar a casi todos los mexicanos, excepto empresarios y ministros religiosos. Aunque el partido haya cambiado de nombre y de estatutos, la organización por corporaciones y la afiliación colectiva y obligatoria de sus miembros han permanecido a lo largo de cinco décadas.³³ Hay que advertir, sin

²⁹ Véase S. Zermeño, “Hacia una democracia como identidad restringida: sociedad y política en México”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. XLIX, núm. 2, México, IIS-UNAM, abril-junio, 1987, p. 61.

³⁰ R.B. Collier, “Popular Sector Incorporation and Political Supremacy: Regime Evolution in Brazil and Mexico”, en Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Weinert (eds.), *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1982, pp. 66 y 68.

³¹ Erickson distingue el populismo a secas del “populismo radical”. En este último, las promesas de mejoría del nivel de vida de los trabajadores van acompañadas de una probabilidad de transferencia real del poder hacia los sectores populares. El gobierno de Lázaro Cárdenas puede considerarse, en opinión de Ruth B. Collier, dentro de esta categoría. Véase K.P. Erickson, *The Brazilian Corporative State and Working Class Politics*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 50-51; y Collier, *op. cit.*, pp. 68 y 72.

³² Zermeño, *op. cit.*, p. 84.

³³ L.J. Garrido, “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1988, pp. 65 y 69.

embargo, que si con Lázaro Cárdenas la movilización de las bases populares era un auténtico instrumento de lucha contra adversarios políticos,³⁴ hoy día su utilidad se circunscribe a la manifestación de apoyo en periodo electoral. Alejado del populismo radical de 1934-1940, el corporativismo mexicano contemporáneo se parece al del Estado Nôvo brasileño de 1937-1943.³⁵

Por otro lado, la retórica populista se convirtió en parte indisoluble del ejercicio del poder, independientemente del contenido concreto que las políticas públicas puedan adoptar. Ningún político miembro del partido en el poder prescindirá de hacer referencia a la nación, el pueblo, la Revolución y la justicia social como fines últimos de sus acciones. En este sentido, José Luis Reyna³⁶ define el sistema mexicano como un “corporativismo populista”, en el que la “ideología populista dentro de un régimen político corporativista ha impedido el desarrollo. . . de organizaciones políticas reales y representativas de las clases populares”.

De manera similar a lo que se observa en las otras situaciones nacionales discutidas en este artículo, dos factores estructurales —el clientelismo y la naturaleza de las organizaciones políticas— empujan al sistema político mexicano hacia el fortalecimiento de este referente populista. El clientelismo, como instrumento para reforzar la dominación, sigue vivo a pesar de los esfuerzos de modernización emprendidos por los últimos tres gobiernos. No es sorprendente: sin clientelismo

³⁴ La movilización tenía como objetivo principal la intimidación de los partidarios del ex presidente Plutarco Elías Calles, así como de los generales descontentos. La organización de milicias de campesinos y obreros, de alrededor de 300 000 hombres armados, era un importante medio de disuasión frente a un ejército profesional de 55 000 efectivos. Cf. Wayne Cornelius, “Nation Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas”, en G.A. Almond *et al.* (eds.), *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development*, Boston, Little, Brown and Co., 1973, pp. 455-462.

³⁵ “. . . el ‘Estado Nôvo’ . . . no dependía del apoyo popular articulado en la sociedad brasileña. Más bien, ponía énfasis en la despolitización de las clases inferiores. Esta estrategia se basaba en la elaboración de un sistema de grupos de interés corporativistas que canalizaban las actividades del trabajo organizado dentro de estructuras muy controladas. El derecho de huelga y de luchar por reivindicaciones económicas y políticas estaba seriamente limitado, y los sindicatos se convirtieron ante todo en agencias para la distribución de servicios sociales que eran acordados por el Estado de manera paternalista y antes de que fueran solicitados”; véase Collier, *op. cit.*, pp. 69-70. En esencia, se trata del principio de gestoría analizado por Garrido, *op. cit.* pp. 66-67, quien escribe: “Dentro del PRI todo era posible, fuera del PRI, nada”.

³⁶ José Luis Reyna, “Redefining the Authoritarian Regime”, en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, p. 161.

el sistema mexicano no sería lo que es. La larga práctica del corporativismo ha dejado su huella en una tradición política que fomenta el consenso pasivo y el cinismo como maneras predominantes de percibir la autoridad.³⁷ Las prácticas clientelistas se manifiestan en todos los ámbitos: en las estructuras sectoriales del partido del Estado, en la administración pública, y en las relaciones del gobierno con parte de la oposición.

Es por ello que, a pesar de las profundas diferencias en la forma, el contenido real de la práctica cotidiana de los políticos en México se parece mucho al de los políticos brasileños: maximizar las alianzas para estar siempre del lado ganador, vender y cobrar políticamente los favores, identificar las jerarquías y no violentarlas, etcétera. Poco importa si el regateo implica a varios partidos, como en Brasil, o a uno solo, como en México. Porque el PRI no es un verdadero partido político en el que se negocien programas de gobierno, sino un partido de intereses en el que se lucha exclusivamente por posiciones de poder.³⁸ La similitud es el resultado de una evolución sociopolítica análoga, que pasó por una división regional del poder entre notables.³⁹

Empero, dos particularidades distinguen a México: la jerarquización estricta y la centralización de los circuitos clientelistas. El partido del Estado se formó con el propósito de gestionar el consenso entre los diversos patrones y sus clientelas. Más tarde, su reforma corporativista permitió el debilitamiento de los patronazgos regionales, para sustituirlos por patronazgos ocupacionales o sectoriales en todo el país. Cabe señalar que el PRM (1934-1946) desregionaliza el poder y permite su concentración en las instancias federales. De ellas, la verdadera punta de la pirámide es el poder ejecutivo. El presidente decide el orden en el que se habrán de colocar los circuitos clientelistas cada seis años; las cabezas de esos circuitos sacan provecho de las alianzas sin tratar de modificar el arreglo decidido desde arriba.⁴⁰ La disciplina respetuosa de las jerarquías es fomentada por la gran interpenetración

³⁷ C.L. Salazar, "Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global", en *Revista A*, vol. IX, núms. 23-24, México, CAM Azcapotzalco, enero-agosto, 1988, p. 174.

³⁸ Soledad Loaeza, "Démocratie, inégalité et politique d'intérêts au Mexique", en *Problèmes d'Amérique Latine*, Notes et Études documentaires, núm. 88, París, 2o. trimestre, 1988, p. 103.

³⁹ L. Roniger, "Caciquismo and Coronclismo: Contextual Dimensions of Patron Brokerage in Mexico and Brazil", en *Latin American Research Review*, vol. XXII, núm. 2, Albuquerque, 1987, pp. 76-84.

⁴⁰ Carlos Monsiváis, "Con usted hasta la crítica", en Abraham Nuncio (coord.), *La sucesión presidencial en 1988*, México, Grijalbo, 1987, p. 76.

de las redes clientelistas y de las estructuras administrativas gubernamentales.

El presidente mexicano, pues, tiene más atribuciones legales o informales que su homólogo brasileño. Sus interlocutores, más que los partidos, son los grupos clientelistas dentro y fuera del partido del Estado. El único límite a su poder en el interior del país es el tiempo, dada la imposibilidad de ser reelecto. De allí la importancia crucial atribuída al relevo presidencial, que significa la oportunidad de recomposición de las jerarquías clientelares. Ese relevo se resuelve, no por casualidad, con métodos clientelistas, pues es el presidente saliente el que escoge a quien ocupará su lugar.

En la medida en que el clientelismo tiñe una estructura corporativista ahora esclerosada y pese a un discurso en el que los intereses del pueblo son prioritarios, la práctica populista resultante contribuye a evitar el reparto de poder que la democracia exige y a descartar la construcción consecuente de instituciones políticas representativas.

PERÚ

La especificidad de Perú respecto a los otros casos aquí estudiados es que en ese país el populismo tardó más tiempo en ponerse en práctica. Por lo mismo, adquirió matices de mito portador de esperanzas no realizadas. El populismo fue durante largo tiempo sólo un proyecto, cuyo depositario era el partido de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Fundado por Víctor Raúl Haya de la Torre durante su exilio en México en 1924, dicho partido nunca había tenido acceso al poder cuando el voto popular lo favorecía, ya que los militares, aliados tradicionales de la oligarquía terrateniente se lo impedían.

Paradójicamente, el primer populismo peruano surgió en 1968, no de un movimiento popular, sino al tomar el poder el ejército. Por ello, se ha convenido en llamar al régimen que entonces le dio inicio, dirigido por Juan Velasco Alvarado, un "populismo militar".⁴¹ Incluso si el ejército había sido responsable de sofocar las anteriores tentativas de establecer el populismo, a partir de 1968 ensayó un régimen en el que los temas del populismo y el llamado al pueblo eran centrales. Es más, el gobierno de Velasco intentó establecer una estructura corporativista para encuadrar la movilización popular. Aunque el intento falló, debe reconocerse que ese gobierno militar hizo posible la participación po-

⁴¹ J. Cotler, "Crisis política y populismo militar", en Fernando Fuenzalida *et al.*, *Perú, hoy*, México, Siglo XXI, 1975, pp. 149-150.

pular a una escala sin precedentes en Perú. Al igual que el populismo radical mexicano, el populismo militar peruano abrió la vía para la movilización de los trabajadores urbanos y del campesinado.⁴² A tal punto que, si su control por el Estado fue un fracaso, con el retiro gradual de los militares las corporaciones crecieron, para ocupar desde entonces un lugar de primera línea en el espectro político.

El populismo reapareció en 1985, esta vez con cara civil, luego de los repetidos fracasos del gobierno de Fernando Belaúnde, incapaz de resolver la crisis política y los problemas económicos.⁴³ Alan García Pérez, primer presidente aprista de Perú, resucita el populismo desde su campaña electoral. Durante su gestión, García se esfuerza por revivir el llamado al pueblo y lo que había de nacionalista en las herencias de Haya de la Torre y de Velasco. Para distinguirse tanto de la derecha desacreditada como de la izquierda y de las guerrillas, García hace un llamado a la creación de una "comunidad nacional", en la que las diferencias ideológicas serían dejadas de lado por el bienestar del país.⁴⁴ Y hasta cierto punto lo logró, cuando no sólo el frente electoral de la mayor parte de la izquierda, la Izquierda Unida, sino las fuerzas armadas expresaron su reconocimiento irrestricto a la victoria electoral. El logro habría de ser, sin embargo, efímero, al desmentir el mito populista la realidad.

¿Por qué se orientó Perú hacia el populismo? ¿Por qué el gobierno aprista no utilizó la fuerza de su apoyo electoral para fortalecer el juego democrático en la toma de decisiones? Las enormes desigualdades económicas, sociales y regionales que existen en la sociedad peruana proporcionan una primera explicación estructural. Dada la ausencia de organizaciones representativas o, incluso, de mediaciones clientelistas confiables, el populismo en ese país trata de construir un puente simbólico entre los marginados y la élite. Otro factor igualmente importante es el que Susan Bourque y Kay Warren llaman "la memoria política":

Cuando Alan García asumió el poder, los peruanos creían que sus opciones políticas estaban limitadas por lo que habían experimentado en el pa-

⁴² El Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos), rama corporativista del régimen militar, debía promover la participación política directa de los trabajadores contra ideologías e intereses de clase, y en favor del bien común. Los militares desconfiaban de la democracia, a partir de la decepcionante experiencia peruana. Cf. Susan C. Bourque y Kay B. Warren, "Democracy Without Peace: The Cultural Politics of Terror in Peru", en *Latin American Research Review*, vol. XXIV, núm. 1, Albuquerque, 1989, p. 8.

⁴³ Bourque y Warren, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁴ *El Comercio*, 29 de julio de 1985.

sado. . . En ello radica la paradoja de las reconstrucciones peruanas del pasado político: exaltan y limitan el espacio político en el que operan los gobiernos. Las memorias políticas han sido explotadas para hacer a las masas proclives a aceptar regímenes que son todo menos ideales, porque los peruanos se han convencido de que las opciones probables fomentarían la violencia y provocarían el "caos". La memoria política es, por naturaleza, constantemente reformulada y manipulada por los actores políticos.⁴⁵

Según esta lógica, no hay que inventar la democracia, pues se encuentra ya en programas esbozados por grandes líderes a quienes la historia ha dado la razón. No habría así un orden nuevo que construir, bastaría con recuperar las tradiciones políticas del pasado para corregir el rumbo de las acciones del presente.⁴⁶

La naturaleza de las organizaciones populares pesa también en favor del populismo. Los sindicatos industriales y de la burocracia gubernamental, las organizaciones campesinas, los grupos patronales y de vendedores ambulantes, los militares, etc., son portadores de demandas sectoriales que no toman en cuenta el proyecto de conjunto del país. La competencia por los recursos, característica de la política de intereses,⁴⁷ se desarrolla en un plano mucho más directo dada la ausencia, como ya mencionamos, de redes de clientela seguras. En fin, en el seno mismo del partido aprista en el poder hay quienes consideran que el populismo es preferible a compartir el poder, como lo exigiría la democracia. La estructura interna del partido aprista, gracias a su larga existencia, cuenta con un liderazgo establecido y claramente jerarquizado, con tendencia a excluir a quienes no pertenecen a los círculos internos, al fanatismo, a la disciplina estricta y a la intolerancia.⁴⁸ No es casualidad que Alan García haya tratado de mantener su distancia del militancia, siguiendo la tradición aprista.

⁴⁵ Bourque y Warren, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁴⁶ Resulta sintomático que incluso Sendero Luminoso no escape a esta manera de razonar. ". . . nunca se debió abandonar el camino de Mariátegui. . . [él] es el fundador del partido, su papel está definido en la historia, nadie lo podrá negar jamás, y su obra es impercedera; pero era una necesidad continuarla, desarrollarla, precisamente prosiguiendo su camino. . ." Véase A. Guzmán, "Presidente Gonzalo rompe el silencio", en *El Diario*, Lima, 24 de julio de 1988.

⁴⁷ "Sería del interés de los grupos que están organizados el incrementar sus propios beneficios por cualquier medio posible. Esto incluiría escoger políticas que, aunque ineficientes para la sociedad en su conjunto, sean ventajosas para los grupos organizados. . ." Véase M. Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 37.

⁴⁸ Bourque y Warren, *op. cit.*, p. 11; y C. Wise, "The Perils of Orthodoxy: Peru's Political Economy", en *NACLA: Report on the Americas*, vol. XX, núm. 3, Nueva York, junio, 1986, p. 17.

EL CALENDARIO POLÍTICO

Las causas del regreso del populismo o de su persistencia se encuentran en los obstáculos estructurales que impiden la construcción de sistemas políticos representativos. Estos obstáculos son reforzados, al mismo tiempo, por factores más coyunturales tales como la dramática situación económica que atraviesa el conjunto de países de la región y los calendarios electorales que hacen rentables las promesas populistas.

Debido a las extremas desigualdades en Perú, las expectativas son grandes y la paciencia poca. Los gobiernos de Velasco, Morales Bermúdez, Belaúnde y García fueron en un primer momento muy populares, pero luego enfáticamente rechazados en la medida en que sus acciones no estuvieron a la altura de las expectativas creadas. Estos cambios tan radicales del electorado no hicieron más que exacerbar las tensiones.

Durante la campaña electoral para los comicios de 1985, Alan García presentó un programa que ridiculizaba las medidas liberales de su predecesor y condenaba sus políticas de austeridad. Su objetivo era beneficiarse de la ampliación del mercado político; por primera vez en la historia de Perú, en 1985 los analfabetos tuvieron derecho a votar.⁴⁹ Por otra parte, García quiso diferenciarse de un APRA cerrado y sectario, invitando a integrarse al partido a sectores que aquél nunca había cortejado. Una campaña electoral bien planificada, que contaba con el apoyo abierto de la Internacional Socialista, puso el acento sobre la persona del candidato, sobre "Alan", y sobre la relación personal del líder con los sectores más desfavorecidos.

García ganó la contienda con 45.7% de los votos de un electorado que contaba con 87% más votantes que el de las elecciones precedentes. La izquierda unida, con Barrantes como candidato, obtuvo 21.3% de los votos, mientras que Luis Bedoya, nombrado por la derecha (Convergencia Democrática), logró 10.2%. Javier Alva, candidato de la continuidad belaundista no obtuvo más que 6.3% de la votación.⁵⁰ La Izquierda Unida se retiró de la segunda vuelta y dio su apoyo a García. Candidato del pueblo, fue pronto evidente que el nuevo presidente no tenía otro instrumento que su propia imagen para encontrar una salida a la doble crisis, institucional y económica, que asfixiaba al país.

La victoria de Alberto Fujimori, al frente del movimiento "Cam-

⁴⁹ Bourque y Warren, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁰ Véase J.W. Wilkie *et al.* (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 26, Los Angeles, UCLA, 1988, p. 220.

bio 90", sobre Mario Vargas Llosa, candidato presidencial de la coalición electoral de derecha, FREDEMO, muestra de manera dramática que la carta populista es todavía la mejor para ganar el favor del electorado peruano. Las elecciones presidenciales de abril de 1990 confirman que el recurso a las promesas irreales puede, en el último momento, revertir las intenciones del voto, que a fines de 1989 favorecían al Fredemo con 30% en todo el país, y con 50% en Lima.⁵¹ La segunda vuelta confirmó lo que parecía inevitable, el triunfo de Fujimori con 56.53% de los votos contra 33.92% para Vargas Llosa.

Esta inusitada victoria confirma que la disputa no se daba entre partidos o programas, sino entre personas, ganando quien mejor lograra establecer el contacto directo con las masas, en particular con los habitantes de los *pueblos jóvenes* de los suburbios de las principales ciudades costeras.⁵² A la postre, lo logró Fujimori; sus seguidores celebraron el éxito como un triunfo sobre los *pitucos* y *blanquitos* de las ciudades costeras, de quienes Vargas Llosa se convirtió en símbolo.⁵³ La promesa de conciliación, de mano blanda para todos los sectores de la sociedad peruana, parecía convencer a quienes ya no querían apretarse el cinturón. Lamentablemente, estas esperanzas parecen falsas,⁵⁴ pues Fujimori cumple el programa de corte liberal ofrecido a los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, BID) para que Perú sea considerado sujeto de crédito una vez más: devaluación inmediata, reforma fiscal radical, privatización de alrededor de 250 empresas estatales.⁵⁵ El APRA, en todo caso, encuentra que el programa de Fujimori es apenas distinguible del propuesto por Vargas Llosa. La esperanza electoral, el apoyo de la izquierda en la segunda vuelta, la oposición

⁵¹ Véase *Latin American Weekly Report*, 23 de noviembre de 1989, y *Caretas*, 8 de enero de 1990.

⁵² Ni campesina ni proletaria, esta población de migrantes nació de la ruptura del orden tradicional oligárquico después de la reforma agraria. Hoy representa casi dos tercios de la población del país, y nutre el poderoso sector informal de la economía peruana. Véase Y. Saint-Geours, "Comment pacifier et reconstruire un Pérou à la dérive?", en *Le Monde Diplomatique*, julio, 1990, p. 24. Sería erróneo considerarla una población propiamente urbana; en realidad, su presencia y cultura han imprimido un sello rural a las ciudades.

⁵³ *Latin American Weekly Report*, 21 de junio de 1990. El resultado electoral parece además acorde con la reciente tendencia del electorado peruano a alinearse siguiendo diferencias de clase. Véase M. Cameron, "Party Competition for Working Class Votes in Peru: Continuity and Change Since Military Rule", ponencia presentada en el encuentro anual de la Association canadienne des études latino-américaines et caraïbéennes, Ottawa, octubre, 1989.

⁵⁴ Escribimos este texto en agosto de 1990.

⁵⁵ *Latin American Weekly Report*, 12 de julio de 1990.

al Fredemo, poco pueden frente a las exigencias de la coyuntura económica.

La elección de Fujimori pareciera resumir dos tendencias que se anunciaron respectivamente en Brasil y en Argentina: *a)* la elección de un candidato con un pasado político poco conocido, cuya mayor ventaja es su imagen personal, y *b)* que una vez en el poder, el líder populista practica políticas liberales, ajenas a sus promesas electorales redistributivas.

El esfuerzo más importante tendente a romper con la cultura corporativista provino del gobierno radical argentino. Con la fuerza de su victoria en 1983, el presidente Alfonsín quiso construir las bases de una sociedad democrática tratando de aislar al aparato del Estado de las presiones corporativistas, retirándoles poder a las corporaciones y reforzando al sistema político.⁵⁶ El objetivo perseguido era la creación de mediaciones representativas de la sociedad civil que a su vez abrieran un espacio entre el Estado y los intereses sectoriales. El gobierno suponía que la victoria en las urnas se traduciría en un poder político real que le permitiría resolver la crisis sin hacer concesiones a los sectores que se sintieran perjudicados por las medidas adoptadas. La prioridad del proyecto radical fue reforzar las instituciones consagradas por la Constitución; lo social parecía poder derivarse de lo institucional, lo cual explica las escasas referencias a los problemas sociales en el discurso radical. La plena vigencia de las instituciones democráticas parecía ser garantía de democracia social, es decir, el instrumento que permitiría resolver los problemas generados por las negativas políticas a la distribución del periodo autoritario.

El deterioro de la situación económica, las dificultades para definir el papel de las corporaciones, así como la construcción de un nuevo tipo de relaciones Estado-corporaciones, explican la divulgación del Plan Austral en junio de 1985.⁵⁷ Éste no era simplemente un plan anti-inflacionario o de estabilización, sino que constituía, al mismo tiempo, una reforma política y un conjunto de medidas a corto plazo

⁵⁶ Esta política de independencia del Estado respecto de los actores sociales tuvo como primer blanco el movimiento obrero. Seis días después de su investidura, el gobierno radical presentó al parlamento un proyecto de ley de reorganización sindical. Tres meses más tarde, el senado rechazó el proyecto que contaba, sin embargo, con el apoyo de la cámara de diputados. La normalización sindical se hizo en un escenario diferente del que había previsto el gobierno. En junio de 1984, el senado aprobó al fin una ley, cuyo contenido, elaborado conjuntamente con los dirigentes sindicales, significaba de manera implícita la derrota del proyecto radical inicial.

⁵⁷ Era una forma de reconocer implícitamente que la solidaridad democrática no era un elemento suficiente para resolver la crisis.

que hubieran podido desembocar en un programa de desarrollo. Como reforma política, consagraba la ausencia de participación de los actores en la elaboración de políticas globales; las corporaciones no serían consultadas más que para discutir los aspectos sectoriales de las políticas económicas; el gobierno interpelaba al ciudadano y no a las corporaciones.⁵⁸ El fracaso del Plan Austral frustró las expectativas y esperanzas que en él se habían depositado y el gobierno fue percibido como el único responsable, en la medida en que las fuerzas políticas y sociales no se sentían responsables ni de su elaboración ni de su aplicación.

De esta manera, el gobierno de Alfonsín perdía apoyos, pues la ruptura con las prácticas corporativistas no se acompañó de una valorización real de las instituciones democráticas, de una valorización que fuera más allá del discurso gubernamental. La falta de cultura democrática completó un círculo vicioso que, una vez más, abría la puerta al populismo.

El balance de la gestión radical se puede resumir en dos puntos: la rápida apertura de un inmenso espacio de libertades públicas, y el fracaso de su programa de restructuración económica. Éste fue el escenario en que tuvieron lugar las elecciones presidenciales y legislativas de mayo de 1989 en las cuales radicales y peronistas se enfrentaron nuevamente. Ante el caos económico y la inercia de la práctica política, las esperanzas de la mayoría del electorado se dirigieron hacia el populismo. Carlos S. Menem, invocando la memoria política, la tradición, el pueblo, en última instancia el consenso, obtuvo 47.3% de los votos; el candidato radical, 32.4%.

En México, una fracción disidente del partido del Estado apostó a revivir el populismo histórico durante las elecciones presidenciales de 1988. Presentó como su candidato, y no por casualidad, al hijo de Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc. Como sucedió en Perú en 1985, se utilizó la memoria política para legitimar una propuesta contemporánea. Acusando al PRI de traición a los principios originales de la Revolución, la "Corriente Democrática" se presenta como la heredera legítima de la tradición revolucionaria mexicana. Además, dentro de la mejor práctica populista, el candidato Cuauhtémoc Cárdenas se convierte en líder carismático, salvador del pueblo, el centro, la imagen y la fuerza de la organización que lo apoya. Carisma que es sin duda alimentado por la limitada tradición de organización autónoma presente en la

⁵⁸ Véase C.H. Acuña *et al.*, "Relación Estado/empresarios y políticas concertadas de ingreso. El caso argentino", en *Política económica y actores sociales*, Santiago, PREALC, 1988.

sociedad mexicana.⁵⁹ La apuesta fue ganada. Gracias a las alianzas políticas en las que participaron las tendencias mayoritarias y más representativas de la izquierda, así como numerosas organizaciones populares hasta entonces reacias a la participación electoral, se constituye un amplio Frente Democrático Nacional (FDN) que apoya a los disidentes. El FDN consigue un apoyo inusitado, si se compara con los logros alcanzados hasta entonces en México por la oposición. Los resultados reales de la elección presidencial fueron motivo de un agrio debate, en el cual la oposición sostiene que hubo un fraude masivo. Las cifras oficiales dan ventaja al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, con 50.7% de los votos, contra 31.06% para la coalición electoral cardenista. El FDN rechaza esos porcentajes y se declara vencedor con 41% de la votación, contra 36% para el PRI.⁶⁰ De cualquier forma, la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas muestra la vigencia del discurso populista, descuidado por administraciones tecnocráticas sucesivas. El populismo convenció de manera manifiesta a una buena porción de las masas que ya no se interesaba en las elecciones, y a muchas organizaciones populares que luchaban por su autonomía frente al PRI.

La oposición cardenista trata hoy de dar cauce y continuidad a este renacimiento del interés popular en las contiendas electorales. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), creado en mayo de 1989, expresa este esfuerzo con el concurso de la antigua disidencia priísta y de los sectores de la izquierda mexicana más amplios y más abiertos a la negociación. A pesar de que su núcleo logró su fuerza principalmente gracias a una movilización y a un discurso populistas en el momento de las elecciones, a medida que el nuevo partido se organiza hace esfuerzos inequívocos por ser un partido moderno y se aleja del estilo populista de hacer política. La transición se facilita por el retiro voluntario de tres partidos políticos de la coalición que formaba el FDN. Éstos, cuya vocación populista y clientelista es clara, son el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución

⁵⁹ Salazar, *op. cit.*, p. 176.

⁶⁰ El Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 16.81% de los votos según las cifras oficiales, 23% según el análisis metódico realizado por el FDN. Véase Cuauhtémoc Cárdenas *et al.*, *Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio*, México, Nuestro Tiempo, 1988. La credibilidad de los datos propuestos por el Frente se basa en proyecciones a partir de los resultados parciales (hechos públicos). Puede además suponerse que, al estar su núcleo formado por disidentes del partido oficial, la coalición contaba con relaciones informales dentro del sector público que le permitieron el acceso a la información necesaria para la compilación de los resultados electorales, que el gobierno mantuvo confidenciales.

Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).⁶¹

La presencia y, contra todas las expectativas, la continuidad de la oposición cardenista dan lugar a una situación paradójica. Aparte de los propósitos modernizadores del gobierno de Salinas de Gortari,⁶² las buenas viejas prácticas populistas son todavía moneda corriente dentro de la administración pública y el partido oficial, en especial durante los procesos electorales estatales que han tenido lugar en lo que va de este sexenio. Así, mientras las antiguas estructuras corporativistas y sus redes clientelistas son todavía fundamentales para el control de las masas y la permanencia en el poder de una élite de tecnócratas que practica una política económica liberal, el gobierno se enfrenta ahora a una oposición que pugna por la adopción de políticas reformistas y nacionalistas por lo general asociadas al populismo histórico, y que organiza, a la vez, un partido que explícitamente rechaza la lógica corporativista-clientelista del populismo. En este sentido, son claros dos de las once propuestas para la reforma política que el PRD sometió al congreso en septiembre de 1989: la prohibición de afiliación corporativista a cualquier partido político, así como el trato igualitario del gobierno a todos los partidos.⁶³

La voluntad de ruptura observada en Argentina no se encuentra en Brasil. La inmovilidad y la ausencia de proyectos contrasta con la voluntad de perpetuarse en el poder manifestada por la élite política. La distancia —establecida por el régimen autoritario— entre el proceso de toma de decisiones y el sistema de partidos no ha cesado de au-

⁶¹ La trayectoria clientelista de este último partido, antiguamente llamado Partido Socialista de los Trabajadores (PST), puede seguirse en J. Alonso, *La tendencia al enmascaramiento de los movimientos políticos. El caso del Partido Socialista de los Trabajadores*, México, La Casa Chata, 1985, (Miguel Othón de Mendizábal, 4).

⁶² Véase el capítulo 4, "Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática", del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

⁶³ "El establecimiento de un régimen plural se apoyaría en la elevación a norma constitucional de la igualdad de todos los partidos ante la ley, la prohibición de afiliarse colectivamente a los miembros de las organizaciones sociales, el derecho de los empleados públicos y de los trabajadores en general a pertenecer al partido de su elección y de ejercer sin limitaciones el derecho al sufragio, así como la prescripción de utilizar recursos e influencias gubernamentales con fines partidistas. . . . Los partidos políticos, en una sociedad democrática, han de ser organizaciones formadas por la libre voluntad de quienes las integran, y en modo alguno concesiones o patentes expedidas por el gobierno", expresó Porfirio Muñoz Ledo, uno de los líderes del PRD. Véase Comisión Federal Electoral, *Comisión especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales. Memoria 1989-I*, México, Comisión Federal Electoral, 1989.

mentar en la medida en que el PMDB intenta alejarse del presidente y de los miembros del ejecutivo a partir del fracaso del Plan Cruzado.

La muerte de Tancredo Neves y su reemplazo por José Sarney, entonces candidato a la vicepresidencia, dejó la vida política en suspenso. Una gran parte del electorado quedó con la impresión de que Sarney, que durante un largo periodo había apoyado al régimen militar, usurpaba el lugar que correspondía a la oposición y al PMDB, que habían combatido a la dictadura. A partir de 1985 la sucesión de Sarney comenzó a prepararse en forma activa. En un principio las energías se dirigieron hacia la redacción de una nueva Constitución.⁶⁴ En abierto contraste con las normas sociales y con el marco institucional que sostienen, la Constitución promulgada en octubre de 1988 es netamente progresista. Resultaría difícil no experimentar un cierto cinismo al leer ese documento consagrado a la democracia, al respeto de los derechos fundamentales, a la igualdad, teñido todo esto de una buena dosis de nacionalismo. El texto de esta carta magna es la expresión de una profunda realidad, es la manifestación del enorme espacio que separa a las élites políticas de las masas.

Esa distancia entre políticos y masas⁶⁵ sirve de soporte a la manipulación populista y, al mismo tiempo, es reproducida por ésta. En este contexto, los dirigentes políticos se permiten hablar *en nombre del pueblo* con la convicción —compartida por el conjunto de las élites políticas— de que la población, inconsciente de la usurpación y totalmente sometida a causa de la ignorancia en que se le mantiene, nunca reclamará los derechos que le son reconocidos por leyes y discursos.

Dos años después de la impresionante victoria del PMDB, las formaciones políticas fueron de nuevo movilizadas para las elecciones municipales. Éstas tuvieron importancia nacional, en la medida en que permitieron que las formaciones políticas se midieran y consolidaran sus posiciones en vista de la elección presidencial de 1989. Los resulta-

⁶⁴ Perrucci y Sanderson, *op. cit.*, 42.

⁶⁵ El análisis propuesto por Fábio Wanderley Reis nos parece justo en extremo: "... la crisis constitucional brasileña está influida por la experiencia de la esclavitud, que sigue teniendo efectos marcantes sobre la estructura social del país. Estos efectos se resumen en lo que podríamos llamar 'hiatus social', es decir, la enorme diferencia que separa a las masas populares de los sectores de clases medias y 'superior' y del consecuente autoritarismo que se refleja en las relaciones entre las clases. Por otra parte, el problema tiene una importancia particular en la medida en que está ligado al aspecto específico de las relaciones raciales, relaciones descuidadas en las discusiones sobre el tema de la democracia". Véase F. Wanderley Reis, "La construction démocratique au Brésil: Diagnostic et perspectives", en *Problèmes d'Amérique Latine*, Notes et Études documentaires, París, núm. 90, 1988, p. 6.

dos mostraron la pérdida de popularidad del PMDB y el ascenso de los partidos populares (PT, PDT); la derecha salía debilitada. Sin embargo, no se obtuvo ninguna victoria por voto mayoritario, de manera que todo hacía pensar que la campaña presidencial sería ocasión de una lucha por lograr el favor de las masas.

El panorama político fue profundamente transformado por la larga campaña que en diciembre de 1989, después de dos vueltas de escrutinio, llevó a Fernando Collor de Melo al poder. El hecho más relevante del proceso es el fracaso de los políticos más establecidos, que disponían de las organizaciones más aguerridas y que se habían ilustrado tanto en el plano local como nacional en el curso de los diez últimos años.⁶⁶

Ulysses Guimarães, líder del PMDB y del congreso, quizá el personaje político más conocido de Brasil, sufrió un fracaso personal a la cabeza de un partido desmoralizado y debilitado como consecuencia de numerosas fracturas. Durante los años más sombríos de la represión militar, Guimarães había dirigido con obstinación, aunque no sin concesiones, la única oposición entonces tolerada. Leonel Brizola no supo unir el nordeste y São Paulo en torno a su candidatura y se vio relegado a un tercer puesto detrás de Lula. Este último demostró que el Partido de los Trabajadores también disponía de apoyos nacionales; su fracaso se explica en gran parte por el peso del voto rural en las regiones periféricas. Obligado a abandonar sus compromisos programáticos, en el transcurso de su campaña, Lula trató de seducir a la clase media, multiplicando promesas y nuevos compromisos.

El candidato de la derecha adoptó, aunque él sí con éxito, la misma estrategia. Collor de Melo supo capturar la imaginación colectiva denunciando a los marajás de la administración gubernamental, mediante un discurso con acentos reformistas y modernizantes capaz de seducir tanto a la derecha liberal (antiestatista) como a importantes sectores de las clases medias y del pueblo. A la cabeza de un partido creado por las circunstancias, Collor de Melo conquistó la presidencia gracias al apoyo sin equívocos de los medios de comunicación de masas nacionales. Esta victoria demuestra claramente la enorme debilidad de los partidos políticos, la vulnerabilidad de las lealtades de las organizaciones

⁶⁶ Las victorias electorales del actual alcalde de Lima, Ricardo Belmont, la popularidad de Mario Vargas Llosa y, sobre todo, el triunfo de Alberto Fujimori, sugieren que también en Perú el electorado tiende a favorecer a candidatos sin afiliación política previa, libres por lo tanto de toda sospecha de ser responsables de los males que aquejan al país. Algunos analistas comienzan a referirse a este fenómeno como "el efecto Collor". Cf. *Expresso. A revista*, Lisboa, 13 de abril de 1990.

populares y la extrema disponibilidad del voto popular; factores todos que ilustran a la perfección la tesis de la vuelta al populismo.

Nada parece resuelto. Sea en México, Argentina, Perú o Brasil, la crisis económica, en lugar de concentrar el debate alrededor de orientaciones o de proyectos concurrentes, no hizo más que contribuir a abrir el juego político a un número sin precedente de actores cuyos discursos sobre el cambio nunca se expresan en referentes concretos. En México, aunque bajo la presión inicial de la oposición en su conjunto, este debate se produjo: el acuerdo entre el PRI y el PAN en octubre de 1989 aplazó indefinidamente la reforma democrática a favor del *statu quo*.

EL ATRACTIVO DEL POPULISMO

De la misma manera en que el corporativismo se transforma y toma diferentes formas en cada país, la tentación populista presenta características particulares según los obstáculos percibidos y según provenga del gobierno o de la oposición.

a) *El clientelismo de masas*

Un estudio reciente⁶⁷ muestra la forma en que el legendario dirigente populista, Lázaro Cárdenas, disponía del presupuesto público. Si bien fue el presidente que consagró la más alta proporción del gasto público a programas sociales, también fue quien inauguró los enormes déficit que caracterizarían desde entonces la práctica presupuestaria mexicana. Durante su gestión el déficit llegó a ser 30% del presupuesto; dada la gran discrecionalidad de la cual disponía el primer mandatario en la utilización de los fondos públicos, no cabe ninguna duda de que se trataba de una política deliberada:

. . . los presidentes creaban y usaban los déficits presupuestarios por tres razones importantes: para equilibrar las demandas de grupos competidores en la coalición revolucionaria, para aumentar el poder del presidente y para llevar a cabo políticas específicas que no correspondían totalmente a la imagen "revolucionaria" del gobierno. . . Cárdenas usaba el presupuesto como un instrumento para tranquilizar tanto a la izquierda como

⁶⁷ D. A. Cothran y C. C. Cothran, "Mexican Presidents and Budgetary Secrecy", en *International Journal of Public Administration*, vol. 11, núm. 3, Nueva York, 1988.

a la derecha del partido. El presupuesto oficial satisfacía a los reformistas, mientras que el presupuesto secreto era usado para satisfacer a los conservadores que favorecían el desarrollo económico.⁶⁸

La acción gubernamental consiste esencialmente en administrar la distribución del capital público en función de los intereses y de los grupos cuyo apoyo se busca ganar, y en perjuicio de aquellos que no tienen, en contraste, ningún capital político que ofrecer. El clientelismo acentúa la concentración del poder, mientras que el objetivo de la consolidación democrática es, por el contrario, abrir el acceso al poder, extendiendo su distribución y el respeto de las normas de representación. La vigencia del sistema clientelista es incompatible con el proyecto de democratización de la vida política. El populismo, por medio del clientelismo de masas, permite esquivar el problema.

Como lo señala Soledad Loaeza,⁶⁹ la lógica clientelista caracteriza a parte de la oposición mexicana. Es así como la política no responde al modelo de la "autenticidad" ideológica,⁷⁰ al contrario, es el reino del pragmatismo sistemático articulado por *catch-all parties* que manejan mensajes contradictorios. Los grupos de interés no son, como en el caso de las democracias occidentales, complementarios de los partidos y de las instituciones representativas, más bien las penetran y se confunden con ellas. En México, organizaciones de defensa de derechos particulares o regionales, tales como de productores, comerciantes, padres de familia, mujeres, agricultores, etc., surgieron de repente en la escena política y los partidos políticos trataron rápidamente de recuperarlas.⁷¹ Y en forma paralela al proceso de apertura, el clientelismo se impone sobre el sistema político, contribuyendo de este modo a profundizar el componente conservador y a perpetuar la tradición autoritaria del Estado.

Frente a una aseveración de esta naturaleza, el diagnóstico de Wanderley Reis es pesimista:

Existen muy pocas posibilidades de que se realice la organización autónoma de los sectores populares que daría la posibilidad a la mayoría de sus segmentos de promover eficazmente sus intereses. . . incluso si esta acción fuera exitosa en lo que se refiere a la movilización, nunca podría permitirse ignorar al Estado, dado su peso e importancia.⁷²

⁶⁸ Cothran y Cothran, *op. cit.*, pp. 323-324.

⁶⁹ Loaeza, *op. cit.*, p. 96.

⁷⁰ Wanderley Reis, *op. cit.*, p. 9.

⁷¹ Loaeza, *op. cit.*, p. 103.

⁷² Wanderley Reis, *op. cit.*, p. 19.

Sin embargo, tanto el peso de los sectores populares como su capacidad de movilización no deben subestimarse.

b) Capturar la “ventaja popular”

En un sistema marcado por el favoritismo, donde la distancia entre el poder y los ciudadanos es al mismo tiempo muy grande y muy reducida —grande a causa de la centralización, reducida por la personalización del poder— quien gana es la oposición. Entendemos por oposición al líder que se hace reconocer como el representante del cambio, de los otros, de los excluidos, lo cual no tiene nada que ver con las posiciones defendidas.

En Argentina, el populismo prometía todo al mismo tiempo —aumento del salario real y de las prestaciones, pactos social y político—, sin especificar el origen de los recursos que permitirían la distribución, ni los cambios en el comportamiento de los actores que harían posible el éxito allí donde otros habían fracasado. Paradójicamente, el discurso económico, a pesar de su imprecisión, ambigüedad y afirmaciones contradictorias, fue más importante para los electores que el discurso político. La magia del discurso se impuso sobre la imprecisión programática; portador de esperanza, transmitía a las masas lo que querían escuchar. Durante la campaña electoral, en los desfiles partidarios, en las “caravanas de la esperanza”, Carlos Menem señalaba que la deuda con el pueblo era más importante que la deuda externa. Una vez ganadas las elecciones, el principio de realidad se impuso rápidamente sobre el discurso de oposición.

A diferencia de los discursos sobre la democracia de los populismos mexicano o brasileño, el argentino es sobre todo defensivo; trata de dar confianza a los sectores para los cuales los valores democráticos son importantes. En México, el populismo se presenta como una alternativa al autoritarismo del PRI; en Brasil, a un Estado donde el legalismo civil se inscribe en continuidad con el autoritarismo militar. En Argentina la democracia había sido el lema del radicalismo y el único terreno donde no había perdido toda su credibilidad; por lo tanto el populismo no podía hacer de la democracia su marca distintiva, la “justicia social” era más compatible con su imagen. Esto último vale también para el aprismo y para el nuevo presidente peruano, sujetos ambos a considerables presiones redistributivas.

En Brasil, el mercado político está sometido a fuertes presiones; la búsqueda de clientelas se manifiesta por un juego constante de alianzas que impide las divisiones ideológicas. Cualquier voluntad de cambio

choca contra un proceso de “conciliación” que la desvirtúa. El sistema se paraliza en la medida en que la división en facciones se acelera, y en que las alianzas devienen cada vez más efímeras. En ausencia de un bloque hegemónico, cualquier reforma tendente a una redistribución del poder en detrimento de los actores políticos tradicionales y de sus organizaciones partidarias, está destinada al fracaso.

La elección del jefe de Estado mediante el sufragio universal es un momento privilegiado y delicado en el que el sistema demuestra su capacidad de reproducirse y de renovarse respetando los derechos individuales y colectivos. En Brasil, la elección presidencial constituye una apuesta particular en la medida en que supone una redefinición del juego político. Toda la clase política está movilizada. Sin embargo, el manejo de alianzas, sostenido por las prácticas clientelistas, adultera las consultas electorales limitando la manifestación de diferencias ideológicas.⁷³ Esta práctica se torna difícil debido a la debilidad de las organizaciones políticas a lo largo del país y a las diferencias regionales extremas aún vigentes.

Las reglas del juego se cambiaron. La elección del “patrón de los patrones”⁷⁴ pasa, hoy cada vez más, por el sufragio universal. Esta nueva exigencia modifica la práctica electoral; llegar al pueblo y capturar su apoyo se transforman en elementos indispensables del éxito político.

Al borrar las diferencias regionales y las divergencias ideológicas, el discurso populista aparece naturalmente como el medio de servir a la ambición de un candidato. La estrategia consiste entonces en ubicarse por encima de las reivindicaciones locales y sectoriales para dar prioridad, bajo la forma de un discurso unificador, a los sectores centrales de la vida pública.⁷⁵ El discurso populista se identifica con la nación,

⁷³ Márquez-Pereira, *op. cit.*, p. 67.

⁷⁴ El clientelismo funciona según un sistema jerarquizado: “Clientes y patrones están conectados por medio de relaciones sociales en las que los patrones de rango inferior se reagrupan de manera clientelista alrededor de otros patrones de rango superior. El rango superior es el Estado, el punto de convergencia para la confederación de patrones. [. . .] Las relaciones patrón-cliente son uniones interpersonales, no mediatizadas por organizaciones formales o burocráticas; tienden a contener pocos individuos; su base es territorial, aunque estrocha a causa de su carácter interpersonal, y son multifuncionales a pesar de que el bajo grado de diferenciación de la sociedad reduce el número de posibles funciones. [. . .] El Estado, a pesar de su frecuente autoritarismo y de proyectar una imagen de fuerza asociada al hecho de ser el ‘patrón de los patrones’, no penetra más que débilmente la sociedad civil; está reducido a actuar mediante coaliciones de patrones que tienen el control efectivo del territorio”. Véase O’Donnell, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁵ Touraine, *op. cit.*, p. 175.

en nombre del pueblo, contra la dominación extranjera y la oligarquía, cuya definición varía según la época. La división ideológica entre derecha e izquierda no tiene ninguna significación en el discurso populista. La distinción que hay que recordar es la de masa contra élite, la identificación demagógica con los excluidos.

Este discurso puede ser sostenido por líderes con perfiles totalmente diferentes.⁷⁶ Es Brizola, defensor del “socialismo moreno” quien en la campaña de 1989 propone, al igual que Lula del PT⁷⁷ y Cuauhtémoc Cárdenas en México, la suspensión del pago de la deuda externa a las instituciones del imperialismo *yankee*. Es sobre todo Collor, el ganador, el “caballero blanco”, quien como Alberto Fujimori, al mismo tiempo que denuncia la ineficacia del gobierno que lo precedió, aplica un severo programa de estabilización económica y promete una mayor justicia social; es la oposición, el administrador responsable y el gran reformador. Lo fue García en Perú, lo es Menem en Argentina, lo es también el reformismo ambiguo de Salinas en México.

CONCLUSIÓN

El hambre es ingobernable

ULYSSES GUIMARÃES

La fuerza del populismo reside en su accesibilidad y en su facilidad frente a los obstáculos que se oponen a la construcción de un orden democrático. La tentación populista existe en función de esta disponibilidad, de la debilidad del sistema político y de las resistencias que se oponen a las reivindicaciones para la creación de un sistema representativo.

Allí donde Touraíme, con el optimismo del sociólogo, no ve más que las resistencias del pasado, nosotros observamos la reaparición de prácticas profundamente arraigadas en las estructuras de poder. Aunque no podamos anunciar la inminencia de una reacción autoritaria a partir de la crisis financiera, ésta agota la voluntad reformista y aumenta el atractivo de la solución populista, el autoritarismo de los pobres.

⁷⁶ Wanderley Reis, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁷ “En el caso del PT, por ejemplo, las encuestas muestran que incluso en São Paulo, una gran parte del apoyo del que dispone por parte del electorado proviene de electores mal informados y poco interesados en la ideología, para quienes el atractivo que ejerce el partido es de la misma naturaleza que el de cualquier líder popular o populista”. Véase Wanderley Reis, *op. cit.*, p. 11.

El discurso y los arreglos políticos en los que se apoya el populismo no han cambiado. Por el contrario, las políticas económicas se adaptan a las coyunturas: el nacionalismo reformista surgido de los años treinta muestra desde hace mucho tiempo signos de agotamiento. El internacionalismo liberal se impone rápidamente. En nombre de la modernidad y del progreso, Salinas y Menem, ambos producto de populismos históricos, adoptan y aplican los preceptos del liberalismo; desde la oposición, Brizola y Cárdenas predicán un desarrollismo arcaico, mientras que Collor, libre de la pesada herencia del pasado, proclama sin presiones su adhesión al liberalismo.

La situación en Argentina confirma nuestra tesis. Menem descuida el sistema político, y proclama "gobernar con todos"; una vez elegido, convoca a los grandes patrones, amnistía a los militares, toma sus distancias respecto de la CGT y provoca una división en sus filas. El liberalismo militante que inspira o al menos pretende inspirar la recuperación económica, cohabita con el populismo. Es la misma orientación que guía la política económica y la reforma de los programas gubernamentales que actualmente se aplican en Brasil. La estabilización económica deberá ser moderada mientras las fuerzas políticas se reagrupan antes de las elecciones legislativas y de gobernadores regionales previstas para noviembre de 1990.

La tentación del discurso reconciliador es demasiado grande. Pretender que las resistencias y los obstáculos ya no existirán una vez que la mayoría haya adoptado el dogma según el cual la solución deriva de la unidad y de la solidaridad,⁷⁸ es una estrategia política que paradójicamente se impone de manera natural en un contexto marcado por desigualdades económicas y sociales extremas.

⁷⁸ Resulta paradójico que la dirigencia actual del PRI mexicano, que se proclama modernizadora, se proponga cambiar el objetivo central del partido de "justicia social" por el de "solidaridad". Véase *Proceso*, 26 de febrero de 1990.