

# POPULISMO Y NEOPOPULISMO: LA EXPERIENCIA PERUANA

JOHN CRABTREE

## I. INTRODUCCIÓN: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

PARA MUCHOS OBSERVADORES, 1990 REPRESENTA una línea divisora en la política peruana entre el caos 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 legitimar su gobierno. Así, destaca sus logros, llamando la atención sobre los tiempos difíciles previos a su mandato, cuando –aparentemente– 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; se buscó el crecimiento orientado hacia el mercado de exportaciones, en vez del basado en la sustitución de importaciones, y la reconciliación con la comunidad bancaria internacional puso fin a un periodo de autarquía.

Sin embargo, estos contrastes no deben ocultar los rasgos comunes entre ambos regímenes: fueron presididos por líderes con inclinaciones autoritarias, dispuestos a cambiar repentinamente las reglas del juego cuando les convenía; líderes que se negaron a compartir el poder, que eludieron instituciones e intermediarios y que buscaron la legitimidad por medio de un contacto directo con el “pueblo”. Ambos fueron también personalistas en su estilo político, seriamente preocupados por sus índices de popularidad y desdeñosos de rendir cuentas formalmente (*accountability*).

Después de un prolongado periodo, 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 aun

Rafael Caldera en Venezuela –sin mencionar las variantes en otras partes del mundo– ha obligado a los analistas políticos a retomar y reexaminar los métodos de análisis, comunes en los años cincuenta y sesenta, 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 *statu quo* y de legitimarse por medio de su relación directa con el pueblo. El nuevo discurso es claramente diferente del que caracterizó a la antigua generación de populistas. En términos económicos, los nuevos populistas optan por políticas muy diferentes de las de sus predecesores, apuntan hacia una transformación neoliberal y dejan de lado las políticas de desarrollo industrial del modelo cepalino. En términos políticos, sin embargo, la continuidad es más evidente y, por esta razón, el término *neopopulismo* surge en la literatura para describir este fenómeno.

La utilidad del término populismo, una vez más, se encuentra en cuestionamiento.<sup>1</sup> Ha sido considerado como vago, impreciso y carente de rigor analítico. Es cierto que nunca ha tenido el peso teórico de otros conceptos en la ciencia política. Además, ha adquirido connotaciones peyorativas que han contribuido a crear desconfianza entre analistas rigurosos. Sin embargo, nos provee de contenido suficiente para facilitar la comparación entre distintos tipos de movimientos y regímenes políticos en distintos lugares. Nos ayuda también a hacer comparaciones entre distintas coyunturas en un mismo país. Ciertamente, la historia de América Latina no carece de ejemplos de regímenes con características o 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 y el *populus*, aunque la popularidad de los llamados populistas no es tan clara y a veces ha sido poco duradera. Postulamos aquí que el gobierno de Fujimori encaja con esta definición. Más aún, es parte de una larga tradición histórica en Perú. Sobresale como ejemplo de lo que O'Donnell denomina “democracia delegativa”, en la cual se renuncia a las

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, L. Connif (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New Mexico, 1982; y Margaret Conovan, *Populismo*, Londres, Junction Books, 1981.

<sup>2</sup> Esta definición se utilizó 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 la cual el autor presentó un borrador de este ensayo.

normas de la democracia liberal, se margina a las instituciones democráticas, y cuya mediación política consiste más en una movilización “desde arriba” que en la articulación de demandas “desde abajo”.<sup>3</sup>

Sin embargo, las diferencias entre los regímenes de García y Fujimori nos permiten observar el contraste entre el nuevo y el viejo populismo. El primero se asocia con un modelo de desarrollo centrado en el Estado y basado en un proyecto de nacionalismo económico. El segundo es una nueva forma de populismo elaborada 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, y también varían los que proveen su sustento político. Sin embargo, las circunstancias específicas en que Fujimori llegó al poder facilitaron la adaptación de métodos políticos tradicionales para el logro de fines económicos muy distintos. El tipo de populismo que apareció es en sí mismo bastante diferente, y de ahí surge la pregunta de si el populismo aparece o no estrechamente vinculado con un tipo específico de proyecto económico.

También se ha argumentado que el populismo está particularmente asociado con descontentos sociales, 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 el de Fujimori— se llevaron a cabo en momentos de dificultad económica con graves efectos en la esfera política. Sin embargo, los rasgos comunes en los dos—postulamos— son el reflejo de los viejos y perdurables problemas en el desarrollo político de Perú; problemas que de ninguna manera pueden ser considerados únicos de este país, pero que en el caso se revelan con gran claridad. Por esta razón cualquier análisis del populismo en Perú debe empezar con un resumen de la tradición populista en el país y las circunstancias que lo fomentaron.

## 2. UNA TRADICIÓN POPULISTA

De 1930 a 1970, Perú se destaca entre 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 desa-

<sup>3</sup> Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994.

rrollo nacional liderado por el Estado. Perú, en este periodo, se caracterizó esencialmente por la permanencia de un Estado no intervencionista, un crecimiento liberal orientado hacia afuera, y un desarrollo industrial<sup>4</sup> relativamente débil. Las nuevas fuerzas sociales que en otras partes de la región dieron el impulso 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 no tuvieron la fuerza suficiente para voltear el *statu 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 pequeña. Aunque en este periodo la migración urbana empezó a acelerarse, la mayoría de la población todavía vivía en el campo, 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 —debido al acelerado proceso de la reforma agraria de los setenta—, se hizo necesaria una política de masas.<sup>5</sup> Julio Cotler ha sido insistente al 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>6</sup>

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

A pesar del hecho de que Perú no tuvo las experiencias de otros países y que los sectores emergentes quedaron poco integrados políticamente, el movimiento popular empezó a tener influencia como actor político, aun en los márgenes del sistema político formalmente constituido. Pueden encontrarse elementos de movilización popular durante este periodo; asimismo, intentos de la élite aún dominante por dirigir o cooptar las incipientes presiones populares causadas

<sup>4</sup> Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Londres y Basingstoke, Macmillan, 1978.

<sup>5</sup> La fuerza del APRA se concentraba en las partes más desarrolladas de Perú, especialmente entre los sectores medianos en el norte.

<sup>6</sup> Julio Cotler, *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*, Lima, IEP, 1995.

—entre otras cosas— por la urbanización, la industrialización y la extensión de la educación.

Había periodos (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 (1945-1948). Apoyado por el APRA, se embarcó (para luego abandonarlas) en políticas de moderado intervencionismo estatal. El gobierno del presidente Manuel Odría (1948-1956), que vivió el retorno de políticas ortodoxas en la esfera económica, también vivió el intento del liderazgo nacional de desarrollar una relación personalista con los pobres de la ciudad.<sup>7</sup> Después de 1963, el presidente Fernando Belaúnde también buscó movilizar el apoyo popular alrededor de una ideología seminacionalista (“Perú como doctrina”), con un programa de reforma social moderada, y promovió un culto a su persona. No había un sistema de partidos propiamente dicho, pero sí una historia de populismo, con políticos que muchas veces representaban el papel de “salvadores”. No había una tradición de democracia liberal con emergencia de instituciones políticas eficaces y representativas.

En el APRA es donde se encuentra la expresión más clara del populismo peruano en este periodo.<sup>8</sup> Fundado en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre, expresa muchos de los rasgos populistas clásicos y de la misma forma que otros movimientos de tipo populista, éste salió a la escena 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 económica fue causada por la quiebra de 1929 que tuvo un fuerte impacto en una economía vulnerable como la peruana. Estimulado por el colapso económico y la incapacidad de la élite para controlarlo, el APRA se impuso por sí mismo en la escena política, y desafió seriamente el *statu quo* tanto por la vía electoral como por otras formas de política de corte insurreccional.

El programa contenía algunas de las características clásicas del populismo latinoamericano de la época.<sup>9</sup> La movilización desde arriba im-

<sup>7</sup> David Collier, *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1976.

<sup>8</sup> Steve Stein, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison, University Press, 1980.

<sup>9</sup> En su tipología de populismo latinoamericano, Torcuato di Tella ve en el aprismo una variante específica. Torcuato di Tella, “Populism and Reform in Latin America”, en Claudio Véliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, 1965.

plicaba una fuerte invocación al pueblo, buscaba interpretar las necesidades y aspiraciones del mismo y observaba en "lo popular" las raíces de su legitimidad política. Pretendió establecerse como movimiento multiclassista, al aglutinar a las clases medias junto a la clase obrera y los 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 a un movimiento altamente jerárquico, paternalista y autoritario, con escasa democracia interna y marcado por un fuerte culto al líder. En algunos aspectos, el APRA representa más un movimiento que un partido clásico.

El APRA se distinguió de otras experiencias populistas más exitosas por su incapacidad para imponer una nueva instancia institucional. Debido a su retórica radical y su estilo algunas veces semiclandestino y cuasimilitarista, el APRA generó una fuerte reacción negativa en la élite, lo que dificultó un enlace con los militares y, más aún, con los sectores más progresistas en su interior. El estilo personalista de Haya de la Torre —sobre todo su actitud de "salvador"— fue a la vez fuente de fuerza y de debilidad; fuerza, pues tenía poderes extraordinarios de liderazgo y exigía una firme lealtad personal; debilidad, en el sentido de 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 como el modelo económico orientado a las exportaciones sólo atravesó por una crisis temporal, y recuperó mucho de su dinamismo perdido en las décadas de los treinta y cuarenta. La incorporación de las masas a la política de la nación fue efectivamente postergada por una generación.

El peruano no sólo fue el caso de líderes populistas, como Haya de la Torre, capaces de movilizar la insatisfacción con el *statu quo* que acabó con la vieja oligarquía; por el contrario, fueron los militares mismos los que tomaron la iniciativa, preocupados por el hecho de 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, al im-

<sup>10</sup> Thorp y Bertram, *op. cit.*

poner desde arriba el mismo tipo de cambios de las experiencias populistas señaladas anteriormente. Así, tardíamente, se buscó reproducir en Perú el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, acabar con el poder de la élite terrateniente, reducir el control extranjero en las industrias clave de la economía, desarrollar un Estado fuerte e intervencionista y por último, crear nuevos canales institucionales para controlar la participación popular. A pesar de que el gobierno de Velasco nunca quiso comprobar su base electoral y no mostró el mismo grado de personalismo que Perón en Argentina, por ejemplo, forma parte de una tradición populista que buscó evitar la mediación política en favor de un proceso de cambio radical, y justificar su legitimidad por medio de la invocación al pueblo. Efectivamente, puso en práctica algunos de los puntos centrales de la agenda del APRA de los años treinta, y logró conseguir cambios en el patrón tradicional de propiedad y mejorar ligeramente la desigualdad en la distribución del ingreso.

A pesar de la diferente orientación de los sucesivos gobiernos, especialmente en el campo de la política económica, Perú se caracterizó por una tradición autoritaria en todo este periodo. El país, altamente centralizado en sus estructuras administrativas, carece de una tradición democrática institucional y cultural. Los periodos de gobierno más abiertos y representativos fueron escasos y breves, mientras un sufragio reducido excluyó la participación de amplias capas 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 paternalista 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 la excesiva centralización. Más aún, las instituciones formales propias de una democracia republicana tuvieron una existencia intermitente en la práctica, y representaron los intereses de un pequeño sector de la población.

Tanto dentro de las instituciones formales como fuera de ellas, los partidos políticos fracasaron en el intento por desarrollarse como mecanismos de vinculación entre las masas y sus organizaciones, y el gobierno. Donde éstos sí existieron —el APRA por ejemplo— se desarrollaron sobre la base de instituciones “de arriba abajo”; en las que las organizaciones de base encontraron escasa representación. Aun cuando los partidos pudieron funcionar más o menos libremente, la brecha entre una pequeña élite y la masa de la población permaneció amplia, difícil de acortar. No es fácil hablar de la existencia y desarrollo de un sistema de partidos, durante este periodo, basado en normas de competencia 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 para dibujar las características del caso peruano. Si bien es cierto que la irrupción del movimiento popular en la vida política del país fue, en parte, consecuencia de la crisis política y económica de los últimos años de la década de los veinte y los primeros de los treinta, estas nuevas fuerzas carecían del impulso necesario para derrocar el viejo orden. Si bien el APRA se constituyó en el canal por medio del cual todas estas nuevas energías se manifestaron, fracasó en su intento por alcanzar las metas políticas que había proclamado. De esta forma, el proceso de integración de las masas al sistema político se retrasó. La periódica irrupción del populismo en la vida política fue en parte provocada por las crisis recurrentes, pero también fue la expresión permanente de la debilidad de las instituciones políticas y de la falta de canales (entre ellos, partidos políticos democráticos) por los cuales las demandas populares pudieran manifestarse. En otras sociedades y en otros tiempos, éstos son los mecanismos que legitiman a los regímenes. Fue sólo en los ochenta con el retorno a la constitucionalidad después de 12 años de gobierno militar, cuando la participación popular encontró una mejor y más sólida expresión institucional.

### 3. LOS OCHENTA: CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y NUEVOS IMPULSOS POPULISTAS

El retorno a un gobierno constitucional en 1980 trajo consigo un ambiente más proclive al desarrollo de instituciones democráticas. La frustración por los defectos del régimen militar, en su fase izquierdista (1968-1975) y en su *denouement* conservadora (1975-1980), generó un consenso político acerca de la necesidad de la transición democrática. Al inicio, por lo menos, había un considerable optimismo en cuanto a hacer factible un gobierno democrático, a pesar de las demandas sociales de un conglomerado cada vez más articulado.

La nueva Constitución de 1978 creó un nuevo marco de referencia, con reglas del juego ampliamente aceptadas. Entre otras cosas, se estableció por primera vez el sufragio universal. En el periodo posterior a 1980, ocurrieron regularmente procesos electorales, a tiempo, limpiamente y con un grado de participación relativamente alto.<sup>11</sup> Aún

<sup>11</sup> Fernando Tuesta Soldevilla, *Perú político en cifras*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1994 (segunda edición).

más importante, en los ochenta se evidenció el establecimiento –posiblemente también por primera vez– de un sistema con partidos representativos que cubrieron un gran espectro ideológico y que pugnarón por el poder en elecciones bastante competitivas. En la derecha, el PPC, con apoyo en el 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 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, en la izquierda, con la formación de la Izquierda Unida (IU) en 1980, se incorporó al sistema político formal un grupo de partidos radicales y marxistas que habían ganado fuerza dentro del movimiento popular durante los años setenta.

Sin embargo, esta confianza inicial era infundada. Mientras que la crisis de la deuda en 1982 acentuó los problemas en el manejo macroeconómico, dos gobiernos sucesivos –el de Fernando Belaúnde (1980-1985) y el de Alan García (1985-1990)– demostraron su lamentable incapacidad de proveer un mínimo nivel de seguridad económica y política para la mayoría de la población. Más aún, los partidos políticos –tanto los de izquierda como los de derecha– mantuvieron los rasgos autoritarios, paternalistas y personalistas de sus antecesores. Tales características muchas veces chocaron con la proliferación, durante estos años, de organizaciones populares con base tanto en el ambiente urbano como en el rural.

Fueron años en los cuales la inflación marchaba (con la excepción de 1986-1987) hacia una hiperinflación casi incontrolable en 1988-1990, lo que trajo consigo una fuerte caída en los ingresos reales y un sustancial crecimiento del “sector informal”. Fueron años, también, en los que la violencia de los grupos armados, que iniciaron sus actividades a comienzos de los ochenta, expandió su radio de acción y afectó casi todo el territorio nacional. A pesar de que las instituciones democráticas formales pudieron resistir estas presiones, la volatilidad del sufragio entre 1980 y 1990 mostró que las lealtades políticas carecieron de raíces profundas entre la población votante.<sup>12</sup> Asimismo, en ese periodo, 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 que la política democrática podía realizarse.

<sup>12</sup> Tuesta Soldevilla, *op. cit.*

El gobierno de Belaúnde tuvo rasgos híbridos: mientras en lo económico fue fuertemente influido por las corrientes neoliberales y buscó revertir el estatismo del gobierno militar, en lo político se caracterizó por impulsos populistas. Estos impulsos empezaron a destacarse en los dos últimos años del gobierno, cuando resultó claro que la liberalización económica no conducía a un crecimiento con mayor prosperidad. Este rasgo populista fue respresentado por Belaúnde mismo, quien era muy consciente de que los problemas económicos podían poner en riesgo la legitimidad de un gobierno constitucional débilmente establecido y no ajeno al desafío militar.<sup>13</sup> La autoridad moral de su gobierno se vio debilitada por los pobres resultados económicos, y por la expansión de la violencia senderista. Después de haber atraído 45.7% del voto en las elecciones presidenciales en 1980, AP fue humillado en 1985 cuando obtuvo apenas 7% de la preferencia electoral.

Ante el fracaso de Belaúnde en solucionar estos problemas, el electorado se volcó en 1985 hacia el APRA de Alan García. Por su juventud y energía, García contrastó con el estilo paternalista del envejecido Belaúnde. Ganó las elecciones con 53% del voto y obtuvo 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 solo asumió el poder. Mientras Alan García buscaba adaptar el viejo mensaje de su partido a las nuevas circunstancias, él mismo se encontraba influido por las experiencias del gobierno de Velasco y por la tradición aprista. Efectivamente, el APRA es un partido en el cual el pasado actúa fuertemente sobre el presente y en el que la memoria de Haya despierta una devoción casi religiosa. La influencia de Haya sobre García no debe ser menospreciada.

Este no es lugar para entrar en detalladas descripciones del gobierno de García,<sup>14</sup> sino más bien para destacar algunas de sus características más importantes. De muchas formas reafirmó los postulados de la tradición populista en Perú. Más aún, algunos observadores lo han caracterizado como el "último grito" del populismo tradicional latinoamericano. Una vez más se alzó la bandera del nacionalismo económico, ahora más contra la banca internacional acreedora y las instituciones multilaterales de Washington que contra el control extranjero de las industrias estratégicas (como ocurrió en la administración de Velasco).

<sup>13</sup> Belaúnde fue removido de la presidencia en forma poca decorosa. Se mantuvo muy sensible a las demandas de los militares durante su segundo gobierno.

<sup>14</sup> Véase John Crabtree, *Peru under Garcia: An Opportunity Lost*, Basingstoke, Macmillan, 1992.

Reafirmó las virtudes de la intervención estatal en oposición a la economía de libre mercado, al recalcar 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, con base en una ideología nacionalista y la reactivación económica, García buscó apelar políticamente a un amplio abanico de intereses, incluyendo la clase empresarial, la clase trabajadora organizada, el sector informal urbano y hasta sectores del campesinado (los dos últimos representan los sectores sociales menos organizados). Por último, García trajo consigo una fuerte dosis de personalismo y liderazgo autoritario; buscó —tal como lo hizo Haya de la Torre con anterioridad— sobresalir con el propósito de establecer un contacto directo con “el pueblo” y asegurar así su propia popularidad. Usando la frase de O’Donnell, buscó ser el “alfa y omega” de la política.<sup>15</sup>

Sus críticos a veces tratan de retratar a García como un megalómano, obsesionado con las evidencias de su propia popularidad y extasiado con el poder. Sin entrar en detalles acerca de su situación psicológica, la actuación de García se basó en la convicción de que Perú era un “volcán social” a punto de erupción, y que sólo una fuerte dirigencia, en combinación con un Estado activista y políticas redistributivas, podían evitarlo. A juzgar por el clima de 1985, se podía mantener este punto de vista. Perú no sólo tenía los índices más altos de pobreza en América Latina (acentuados por las políticas de estabilización aplicadas desde mediados de los años setenta), sino que engendraba al grupo maoísta en armas, Sendero Luminoso, y a una izquierda marxista capaz de atraer un poco más de la cuarta parte del electorado. Ante semejantes circunstancias, al parecer, sólo se podía clamar por un camino diferente del liberalismo vacilante seguido por Belaúnde. El culto a la personalidad de García parecía orientado parcialmente por la convicción de que su popularidad era su activo político más importante, que le daba 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 ochenta, el país se encontró envuelto en dos “tormentas”, la de la hiperinflación y la de la ofensiva guerrillera que (en opinión de algunos observadores) amenazaba con destruir al mismo Estado pe-

<sup>15</sup> O’Donnell, *op. cit.*

ruano.<sup>16</sup> Las enormes expectativas estimuladas por la retórica de García dieron lugar al pesimismo y la desesperación, mientras esta experiencia reveló la incapacidad del Estado, así como la intensificación del problema crónico de populismo y corrupción. Después de revelar lo insostenible de sus políticas iniciales frente a una severa crisis de la balanza de pagos y frente a una derecha que resurgía, el gobierno del APRA finalizó en una crisis generalizada que sacudió a la sociedad peruana hasta sus cimientos y en la cual la clase política de todos los colores mostró también su incapacidad para cubrir las mínimas necesidades de la población.

No se sabe aún si las políticas auspiciadas por García estaban destinadas a fracasar o si el problema fue más bien una mala gestión. El tema sigue en debate. Sin embargo, la experiencia de García terminó por sintetizar todos los males supuestamente asociados con el populismo, y es difícil evitar la conclusión de que el peruano fue uno de los ejemplos clave de lo que Dornbusch y Edwards denominan "la macroeconomía de populismo".<sup>17</sup> Siendo una seria advertencia para aquellos que estuvieran 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 que pudieron haber alcanzado sus políticas heterodoxas, de haber sido implantadas con más cautela, queda por analizarse, pero no cabe duda de que su decisión de declararse en guerra contra la comunidad financiera internacional fue miope y riesgosa. El ataque peruano contra la banca pasó inadvertido para otros países deudores, y aseguró que la nación contara con poca simpatía cuando luego se encontró en dificultades por su balanza de pagos. Es aún discutible hasta qué punto las viejas políticas como la sustitución de importaciones no eran apropiadas cuando la mayoría de los 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 contra el espíritu de la época en la cual, debido a la crisis de la deuda, la mayoría de los países latinoamericanos (sobre todo Perú) se enfrentaron a serios desequilibrios fiscales que no podían ser tan fácilmente financiados como antes. El populismo del viejo orden pasó de moda en los ochenta, en parte porque

<sup>16</sup> Algunos estudiosos previeron la desintegración del país, y dieron lugar a la noción de "libanización".

<sup>17</sup> Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

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 de que cuando las cosas marchaban mal, no había otro a quién culpar.

Sin embargo, al mismo tiempo, la experiencia de García resalta la necesidad de crear políticas más realistas. La explicación de estos impulsos populistas, estén condenados a fracasar o no, debe comprender una consideración de la lógica existente detrás de ellos, aun cuando —como durante la crisis de 1988-1990— esta lógica fuere prácticamente la de la sobrevivencia diaria. Tal como argumenta Paul Drake, 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 (imaginarios o reales) y de las alternativas existentes en circunstancias determinadas. Aunque en retrospectiva pareciera dudoso que “el volcán social” pudo haber hecho erupción de la manera que García temía, de haber continuado con las políticas sugeridas por el FMI, ésta no era una hipótesis tan irracional de principio.

#### 4. FUJIMORI Y EL NEOPOPULISMO

En las circunstancias en las que Perú parecía al borde del caos a fines de los ochenta y en las que Fujimori surgió de manera extraordinaria en la campaña electoral de 1990, se destacan dos aspectos:

El primero era la crisis de confianza en la capacidad de la élite para manejar los problemas del país. La doble crisis de hiperinflación y de desorden social y político creó una psicosis de inestabilidad que afectaba a todas las clases, tanto a ricos como a pobres, a la población urbana como a la rural. Es en esta coyuntura de inestabilidad económica y política donde surge la figura de Fujimori, desconocido como político, y quien fue “detectado” por el “radar” de los sondeos preelectorales sólo dos o tres semanas antes de la primera vuelta. No fue el caso que Fujimori jugara la carta populista en la campaña electoral; sus promesas fueron mínimas dentro de un discurso lleno de matices y ambigüedades, y luego ignoró las promesas que hizo. Más bien, Fuji-

<sup>18</sup> Paul Drake, comentario sobre el capítulo de Kaufman y Stallings, en Dornbusch y Edwards, *op. cit.*

mori era producto de una situación desesperada en la cual las alternativas programáticas 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, por la experiencia de los años anteriores, que el modelo estatista estaba acabado y se requería uno 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 setenta y ochenta; el acento cayó de un lado u otro, según las circunstancias políticas. En 1985, cuando García asumió el poder, las condiciones políticas no eran favorables al cumplimiento de una agenda neoliberal. Sin embargo, en 1990, no había ni una sola voz fuerte que reivindicara el estatismo, en vista de que la experiencia de García lo había reducido en su convocatoria, y que los que antes lo apoyaban (como los sindicatos) carecían de fuerza. Así, irónicamente, el fracaso del gobierno de García eliminó los obstáculos políticos para la instrumentación del neoliberalismo: los años noventa vieron su rápida inserción “sin anestesia”, siendo un caso típico de TINA—*there is no alternative*. Entre 1990 y 1995, se privatizó una parte sustancial del sector público, los precios fueron fijados por las fuerzas del mercado, se buscó una convivencia con la banca acreedora y se estableció como prioridad política atraer a inversionistas extranjeros.

Luego, en términos de la política económica, el contraste con el anterior gobierno no pudo haber sido mayor. Para muchos observadores, Fujimori era la antítesis del populismo en cuanto que buscó comprar el respaldo popular por medio 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 gobierno en Perú, canalizándolas hacia fines distintos.<sup>19</sup>

El problema inicial que enfrentó Fujimori era el de ser un huérfano político; mientras que estar fuera del ámbito político constituyó una ventaja en el clima electoral de 1990, hizo más difícil la tarea de gobernar. Fujimori carecía no sólo de una mayoría parlamentaria en el Congreso, sino también —y a diferencia de García— de un partido que

<sup>19</sup> Este aspecto está tomado de Kenneth M. Roberts, “Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case”, *World Politics*, vol. 48, núm. 1, octubre de 1995.

lo sostuviera políticamente. El problema se acentuó más porque su política económica no era nada popular. A pesar de su éxito en disminuir la inflación, la política económica tuvo un costo social muy alto por la caída de los sueldos reales, el aumento en el desempleo y el efecto de la abolición de todos los subsidios. En este contexto, fue necesario para Fujimori —como para muchos de sus predecesores— establecer la legitimidad de su gobierno por medio de una relación directa entre presidente y pueblo, sin la mediación de grupos o partidos. Esto resultó más fácil gracias a la impopularidad de los partidos.<sup>20</sup> De manera que García buscó crear consenso con su política de no pagar la deuda, y Fujimori con su ofensiva contra los partidos y sus líderes.

Tal como se desarrolló entre 1990 y 1995, el gobierno de Fujimori manifestó características bien definidas, de las que sobresalen cuatro, todas ellas interrelacionadas.

La primera fue la personalización del poder político. Fujimori surge como otro líder que quiere ser “el alfa y omega” de la política, la cabeza de una cadenerárquica de dirección y mando, y se compara frecuentemente con el gerente ejecutivo de una empresa. Tal como Alan García anteriormente, Fujimori se vio como el eje de la toma de decisiones, insistió en la lealtad absoluta y la subordinación de los miembros de su gabinete, y se resistió a delegar poder y autoridad. Esta actitud se justificaba en 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 característica fue la omnipotencia del Poder Ejecutivo. Un fuerte Ejecutivo había sido una de las características de la Constitución de 1979. En los gobiernos de Belaúnde y García, el Ejecutivo fue reforzado por el hecho de que ellos 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 se resistió a conceder mayores poderes a las fuerzas armadas. El autogolpe de Fuji-

<sup>20</sup> John Crabtree, *The 1995 Elections in Peru: End of the Road for the Party System?*, Institute of Latin American Studies, University of London, 1995.

<sup>21</sup> Entrevista con Carlos Amat y León, ministro de Agricultura durante el primer año de Fujimori, mayo de 1995.

mori en abril de 1992, por el cual clausuró arbitrariamente el Congreso y despidió a la Suprema Corte 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 al Poder Ejecutivo y el Congreso se mostró poco dispuesto a cuestionar la legislación impuesta por el gobierno. En 1992 y después, Fujimori pudo explotar el profundo escepticismo popular que existía hacia estas instituciones del Estado, las cuales eran vistas como centros de politiquería y corrupción.

En tercer lugar, Fujimori se mostró capaz de estrechar lazos con la mayoría del pueblo. Durante gran parte de su primera administración y luego en la segunda, mantuvo muy altos índices de popularidad en las encuestas de opinión. Efectivamente, el autogolpe de 1992 fue cuidadosamente calculado para promover el apoyo popular. Esta popularidad se debió primordialmente a que logró, primero, frenar la inflación y, posteriormente, a partir de 1992, 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 ventaja política, lo que le proporcionaba legitimidad para gobernar. En la construcción de este respaldo popular, se beneficiaba mucho del colapso de los partidos políticos, puesto que no se veía obligado a entrar en alianzas con ellos para movilizar el apoyo. De hecho, su rechazo a lo que él denominaba la "partidocracia" constituyó un arma clave en su ofensiva política. Y tal como él mismo expuso —un claro punto de vista 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>

La cuarta característica de su estilo de gobernar fue el uso que hizo de los recursos del Estado para construir su base de apoyo, especialmente entre los más pobres y marginados. Esto se hace evidente después del referéndum de 1993 para aprobar la nueva Constitución, que demostró que —a pesar de la popularidad del presidente— la opinión pública no avalaba totalmente las políticas gubernamentales. Entre 1993 y 1995, y después, Fujimori se concentraba en movilizar recursos para un gasto social cuidadosamente jerarquizado, y viajaba constantemente por el país para cosechar el apoyo político a su persona. Estos gastos (que ascendieron a 40% del presupuesto en 1996) no fueron canalizados por medio de los ministerios tradicionales, sino principal-

<sup>22</sup> Citado en Aldo Panfichi y Cynthia Sanborn, "Vino viejo en odres nuevos: democracia y neopopulismo en el Perú", *Márgenes*, 1995.

mente por medio 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, que carecía de sistemas de fiscalización para equilibrar el poder presidencial. Se han utilizado varios adjetivos para describir este tipo de régimen: "neopopulismo", "movimientismo", "democradura", "bonapartismo", "democracia delegativa", "democracia plebiscitaria", "*charismatic governability*", etc. Cualquiera que sea el término más usado, el más apropiado, resulta claro que el régimen es personalista, paternalista, antiinstitucional y que va en contra del desarrollo de una democracia verdaderamente representativa. Al mismo tiempo, es también un agente legitimador 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 y dar lugar a un sistema de política estable. La concentración del poder, la creación de una pirámide social invertida, hace que todo el sistema sea muy vulnerable y corra la suerte de un individuo. Más aún, su permanencia se pone en peligro por el hecho de que la amplia mayoría de la población —a no ser que ésta sea aliviada por la acción del Estado— recibe relativamente pocos beneficios, dado que la lógica del liberalismo es concentrar más que distribuir el poder y los recursos. A pesar de que Fujimori logró gobernar por un segundo periodo consecutivo, gracias a su autogolpe y a la nueva Constitución, existe una contradicción —tanto en 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 la autoridad. El tipo de gobierno constituido por Fujimori crea problemas serios de sucesión, y estos fueron originados con el autogolpe de 1992, por lo menos para las elecciones de 1995. Hacia comienzos de su segundo periodo de gobierno, algunos observadores políticos especulaban sobre si Fujimori aprovecharía la oportunidad para cambiar de rumbo y hacer de la reconstrucción de las instituciones políticas una prioridad. A un año de su segundo mandato, no existe evidencia alguna de que éste haya sido el camino seguido.

Más aún, por la experiencia de García queda claro que la popularidad puede ser un recurso altamente volátil, que en algunas circunstancias desaparece rápidamente. Es posible que las victorias de Fujimori sobre la inflación y Sendero Luminoso desaparezcan de la memoria colectiva del pueblo, y surjan nuevas controversias políticas. Por este motivo, Fujimori necesita encontrar nuevas formas de alimentar su popularidad para ase-

gurar así su primacía. Una de las paradojas de los primeros cinco años de Fujimori —que explica en parte su uso de los métodos populistas mencionados— fue el gran apoyo que el régimen recibía justo en momentos en que la distribución del ingreso y los recursos entre la sociedad era cada vez más desigual y la pobreza más extensa. Aunque Fujimori logró generar un optimismo extraordinario en la población, al asegurar que el ajuste del cinturón pagaría dividendos futuros, llegará el momento en que tales expectativas precisen ser alcanzadas. Y en el momento en que cunda la decepción, no harán falta políticos listos para cosechar de su fracaso.

## 5. CONCLUSIONES

Una lectura de la historia peruana en los últimos 60 años parece convalidar la idea de que los momentos de mayor populismo se corresponden hasta cierto punto con periodos de crisis económica y política. La aparición del APRA, al final de los años veinte y en los primeros de los treinta, coincide con la ruptura a finales del “oncenio” de Leguía, cuando surgieron las fuerzas populares para cuestionar los patrones tradicionales de hacer política. En forma parecida, la profunda crisis económica al terminar los años ochenta da lugar al resurgimiento de la política populista durante el gobierno de Alan García y, luego, con una nueva modalidad, durante el de Alberto Fujimori.

Uno de los argumentos de este ensayo es que periodos de colapso y ruptura económica y política pueden llevar al surgimiento de estilos populistas, y que países como Perú son un claro ejemplo de ello. El populismo es más que una respuesta a rupturas, aunque en Perú éste ha sido un fenómeno casi permanente a lo largo del presente siglo. Es una característica muy marcada de 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 del desafío que enfrenta cualquier organización política al pretender convertirse en un “puente” entre unos y otros. La mediación política en estas circunstancias es una tarea particularmente difícil de cumplir con éxito. Así, este es un tema constante que se encuentra detrás de todo régimen, estatista o de orden más liberal. La propensión al 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.

Así, como hemos visto, el fracaso del gobierno aprista en establecer su agenda reformista en 1930, retardó la integración activa de la

mayoría de la población al sistema político. A pesar de que una especie de sistema partidario empieza a desarrollarse en los sesenta, no es sino hasta 1980 cuando comienza un proceso de consolidación de instituciones democráticas. No obstante, este resultó ser un momento no muy favorable para tal consolidación y los partidos fracasaron 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 de Perú, con sus profundas divisiones sociales, étnicas y geográficas, es que la brecha entre gobernantes y gobernados siempre ha sido muy amplia —aun si la comparamos con las de otros países latinoamericanos—, con grandes sectores de población (y no solamente en las áreas rurales) excluidos de la participación política. Por eso, aunque los políticos peruanos carguen con parte de la culpa por su incapacidad de mediar entre el Estado y el pueblo, el papel que han tenido que cumplir ha sido sumamente difícil.

La situación actual, en que los partidos han dejado prácticamente de existir y las otras instituciones democráticas han sido gravemente debilitadas, no ofrece un panorama muy alentador para 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 en sus distintas formas son más amplias que las de la consolidación de una democracia verdaderamente representativa.