

Los orígenes del populismo latinoamericano

Una mirada diferente*

OSMAR GONZALES pp. 75-104

Resumen

En este artículo el autor demuestra que los antecedentes del populismo son anteriores a la política de industrialización vía sustitución de importaciones y que los populismos latinoamericanos clásicos no pueden entenderse sin aquellos. Sostiene que en la consolidación del populismo como estrategia política se echan las bases para conformar un nuevo pacto de dominación que establece nuevas formas de relación entre Estado y sociedad. En el desarrollo de sus planteamientos el autor realiza un repaso crítico de lo principal de la literatura existente sobre el populismo latinoamericano y trata de llegar a algunas conclusiones, buscando extraer las consecuencias teóricas de lo expuesto.

Palabras clave

Populismo / Oligarquía / Estado oligárquico / Liderazgo populista / Pacto de dominación

Abstract

In this article the author proves that the antecedents of populism precede the politics of industrialization via replacement of importations and that the traditional Latin-American populisms cannot be understood without these. He maintains that the consolidation of populism as a political strategy lays the foundations for a new dominance pact that establishes novel modes of relationship between state and society. In establishing his assertions, the author undertakes a critical review of the most important literature on Latin-American populism, and outlines some tentative conclusions aimed to draw out the theoretical consequences of his approach.

Key words

Populism / Oligarchy / Oligarchical state / Populist leadership / Dominance pact

* Agradecemos los comentarios de los evaluadores anónimos, cuyas sugerencias nos ayudaron a mejorar sustantivamente el presente artículo. Sin embargo, el resultado final es de nuestra exclusiva responsabilidad.

El diagnóstico de Haya de la Torre releva la convivencia de economías de tipo feudal y de tipo capitalista en un mismo espacio nacional, articulando nuestras economías al capital imperialista. De esta peculiaridad se desprendería el carácter básicamente extractivo, más que manufacturero, de nuestras economías. De esta manera, Indoamérica (es el término que utiliza, inspirado en el ideólogo mexicano José Vasconcelos) no sería más que una dependencia del sistema capitalista mundial. Luego Haya de la Torre define los dos enemigos principales: la oligarquía y el imperialismo. Sin embargo, plantea el carácter dual del imperialismo, pues, dice, este no significa solamente explotación y dependencia: también trae (lo cual es su aspecto positivo) tecnología, maquinarias y modernización.⁵ Después de su análisis sobre la estructura social, concluye que la contradicción principal se encuentra entre el imperialismo y las naciones, como lo expresaría después el discurso populista.

Con respecto a los actores sociales, Haya de la Torre busca establecer una alianza de clases lo más amplia posible. Por eso afirma que no hay un único actor o uno más importante, sino que es necesaria la participación de todos los sectores y clases afectados por el imperialismo para lograr el cambio social: se trata de la coalición policlasista que se reconocería luego como característica de los populismos latinoamericanos. En consecuencia, el autor define como un objetivo estratégico central terminar con la feudalidad y desarrollar el capitalismo, creando un Estado que intervenga en la economía para controlar y planificar el desarrollo económico.

Para Haya de la Torre, la organización del Estado debe descansar en la concertación de los principales intereses sociales: el Estado, el capital y el trabajo. Este tipo de relación sería después una de las señas de identidad de los populismos latinoamericanos, aunque matizada por los contextos propios de cada país y experiencia.⁶ Para romper con la dominación imperialista, propone, se debe primero impulsar una política de nacionalizaciones que permita establecer un trato igualitario con las grandes potencias. No se trata de impedir el ingreso del capital extranjero en nuestros países, sino de que lo haga respetando las leyes propias y nuestra soberanía, promoviendo el cooperativismo y el sector privado dentro de un esquema de concertación tripartita. Todo lo dicho constituye para Haya de la Torre las características de una sociedad en transición.

Algunos años después del mencionado libro de Haya de la Torre, Gino Germani (1977) analizó el populismo desde la perspectiva de la teoría de la modernización. Para este autor,

⁵ La complejidad del diagnóstico de Haya de la Torre respecto del imperialismo, su carácter dual y potencialmente progresivo, ha demostrado ser útil para el análisis. Por ejemplo, estas ideas son de alguna manera retomadas por Cardoso y Faletto en *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1970) al afirmar la posibilidad de lograr desarrollo en una situación de dependencia, en la etapa que ellos llaman «de transnacionalización».

⁶ Estas ideas establecen la vinculación entre populismo y corporativismo que posteriormente ocuparía gran parte de los análisis políticos.

el populismo es el fenómeno que caracteriza a las sociedades tradicionales que transitan hacia la modernización; proceso que no se produce de manera lineal. Por el contrario, Germani constata —como lo habían hecho Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui— que en los países latinoamericanos no hay cancelación de etapas históricas, sino una yuxtaposición de ellas; es lo que llama «la simultaneidad de lo 'no contemporáneo'».

Para Germani, la modernización de los países latinoamericanos fue impulsada por autocracias unificantes. Complementariamente, la democracia se caracterizó tanto por la participación limitada de las clases subalternas que permitieron las oligarquías, como por su inestabilidad. Las clases medias, por su parte, crecieron al ritmo de la urbanización y de la industrialización. Estos sectores, que al principio se identificaban con la oligarquía, después lograron adquirir «cierta conciencia» de su existencia y posibilidades. Las masas, por otro lado, caracterizadas por su estado de anomia, se encuentran movilizadas, aunque careciendo de recursos políticos. Democracia limitada indica la no participación de los elementos de las regiones periféricas y la marginación de las clases populares de las regiones más modernas (o centrales). Es decir, exclusión de las poblaciones periféricas y consenso entre los grupos dominantes de las regiones desarrolladas. El desencuentro entre movilización y carencia de recursos vuelve a aquellas masas elementos plausibles de la manipulación, sea por parte de las élites o de, en última instancia, el líder. Germani afirma que como la relación líder-masa se encuentra lejos de los valores de la democracia representativa, el populismo sería la forma política particular que asumen los países latinoamericanos en la transición hacia la modernidad.

Analizando el peronismo, Germani (1968) sostiene que siendo cierto que el líder manejó a las clases populares, también es verdad que les dio un grado efectivo de participación, lo que además significó la creación de ciertos espacios de libertad real. Este hecho, entre otros elementos, diferencia al populismo del fascismo y del nazismo. Así, el sentimiento nacional es consecuencia o resultado de la participación creciente de las clases populares en la ciudadanía. No obstante, las reformas sociales ejecutadas tenían que ser aceptables para las élites económicas, lo que colocaba al líder en una posición de difícil equilibrio.

Por su parte, Octavio Ianni (1977:85) señala que el populismo «corresponde a una etapa determinada en la evolución de las contradicciones entre la sociedad nacional y la economía dependiente». Afirma que para llegar a un análisis cabal del fenómeno del populismo es necesario primero reconocer el grado de madurez política que muestran las clases populares, para después poder aquilatar mejor las posiciones que aquellas generaron y consolidaron. La naturaleza del gobierno populista se caracteriza por tratar de combinar las tendencias del sistema social y las imposiciones de la dependencia económica.

Para Ianni, los populismos ocurrieron durante la época en que se conformó la sociedad de clases, en donde los valores culturales de tipo comunitario fueron sustituidos por los valores creados en el ambiente urbano industrial. El populismo, entonces, es expresión de un proceso de secularización. Para comprender las relaciones de clase hay que tomar en cuenta tanto el populismo de las grandes esferas, de las élites burguesas y de clase media que instrumentaliza a las masas y manipula su conciencia, como el populismo de masas, que en momentos de crisis tiende a asumir un carácter revolucionario. El proceso expresado va desde movimientos de masas hasta la lucha de clases. En México, por ejemplo, el populismo fue un producto de la revolución.

El populismo —continúa Ianni— surgió durante la crisis del Estado oligárquico, caracterizado por ser autoritario y paternalista. La dominación oligárquica estaba impregnada de elementos estamentales o de casta. Como contrapartida, la urbanización e industrialización son los procesos que aceleran la formación de la estructura de clases y hacen estallar el Estado oligárquico, luego de la formación de algunos movimientos de la clase media (batllismo, irigoyenismo, tenientismo) cuyo compromiso con sus valores es una de las características distintivas del populismo.

Con la aparición de clases nuevas, especialmente la obrera, Ianni se pregunta ¿a qué se debe el éxito del populismo en América Latina? Al respecto señala varias razones: porque no representa una ruptura con el pasado político de la clase obrera, sino una etapa de su movimiento político; porque aparece en el momento en que el Estado oligárquico sufría su colapso final; por su característica ideológica de buscar la «paz social»; por el papel que cumplen la demagogia y el liderazgo como técnicas de reclutamiento político, pero también de politización; por el predominio del autoritarismo (abierto o veladamente); porque la crisis del Estado oligárquico dio paso al Estado burgués, sea democrático o dictatorial; y, finalmente, por su nacionalismo político y económico. El populismo resulta siendo, pues, la cara política del proyecto económico de crecer «hacia adentro».⁷ Finalmente, el populismo no es un movimiento homogéneo, sino uno sumamente contradictorio.

La mayoría de los autores coincide en señalar que el populismo está ligado más a un proceso de urbanización que de industrialización, como un producto de las crisis agrarias de los países que pugnan por entrar en una etapa de modernización. En ese sentido, como señala Francisco Weffort (1973), el populismo es la expresión de un proceso de transición y de crisis que se manifiesta tanto en el Estado como en la estructura social. Las características más resaltantes del populismo son: ausencia de conciencia de clase e identificación

⁷ El populismo es la encarnación más nítida de lo que Cavarozzi (1996) llama la etapa de la matriz Estado-céntrica.

autoritarios, dejando de lado los grados de democratización que conllevó. Por ello, afirma, esta transmutación de la crítica al populismo, hoy neopopulismo,¹³ solo revela un vacío teórico que impide analizar en todas sus consecuencias el proceso de la democracia en América Latina.

Antecedentes del populismo en el Perú oligárquico

Uno de los primeros populismos latinoamericanos fue el que apareció en el Perú a principios del siglo XX, con el gobierno de Guillermo E. Billinghurst (1912-1914). A pesar de que duró solo dieciséis meses, contuvo los rasgos que algunas décadas después caracterizarían a los populismos clásicos. Este primer populismo peruano anunciaría las nuevas formas de coalición que darían un nuevo carácter al Estado y nuevos formatos a la lucha política. Lo ocurrido durante el billinghurstismo permite comparar lo que sucedió en otras experiencias latinoamericanas de populismo temprano, como trataremos de demostrar en las siguientes líneas, y nos abre nuevas bases para la interpretación de este fenómeno político.

Entre los estudiosos del proceso político-social del Perú existe cierto consenso en señalar que el periodo que abarca de 1894 a 1919 es importante en la configuración del Estado nacional peruano. Sin haber logrado sus perfiles políticos definitivos, este experimentó una institucionalización parcial, aunque todavía sustentada en las alianzas familiares y compromisos económicos, especialmente con los grupos agroexportadores. Dos hechos son importantes en la definición del Estado peruano durante esos años. Por un lado, la explosión comercial que significó el liberalismo económico, que exigía, para ser eficiente en la competencia internacional, unidades políticas bien definidas. Por otro lado, la conciencia de su fragilidad que adquirió gran parte de las élites oligárquicas luego del desastre de la derrota en la guerra con Chile (1879-1883). La precariedad estatal y social que se hizo evidente entonces fue fundamental para que se tomara en serio el proyecto de construir un Estado, más allá de las disputas regionales que habían protagonizado las élites locales una vez conseguida la independencia de España (1821-1824). Por estas razones, la república de notables, aunque capturada por un pequeño grupo de familias que constituyeron la oligarquía peruana, marcó el inicio de un intento de construcción de cierta institucionalidad estatal que trataba de establecer las bases de un poder central.

El mayor obstáculo a este proyecto de consolidar instituciones fue la fortaleza de los poderes locales, que obliga a entender el Estado de los notables como un pacto por medio del cual distintas fracciones acordaron (no siempre de manera armoniosa o pacífica) viabilizar un sistema de dominio y una forma de organización social que las beneficiara. De esta manera, agroexportadores (especialmente azucareros), financistas y poderes locales (o

¹³ Crabtree, 1999; Grompone, 1998; Knight, 1994; Novaro, 1995; Roberts, 1995; Sanborn y Panfichi, 1996 y Weyland, 1999

oligárquicas), Parlamento (depositario del caciquismo), poderes locales (que impedían la unificación nacional), grandes hacendados (que no consideraban prioritario el papel de la industria), Iglesia (que era otro espacio de poder de las élites oligárquicas) y partidos políticos (expresión más o menos institucionalizada de los poderes caudillistas y de las élites). Estos enfrentamientos son importantes, pues los actores afectados por el billinghurstismo fueron los que, dieciséis meses después, despojaron al Presidente del poder.¹⁵

El populismo temprano de Billinghurst muestra ya el interés por reconstituir el Estado sobre bases más amplias, al buscar incorporar a los sectores excluidos para así tratar de consolidar nuevas formas de ejercer la política y abrir espacios de acumulación económica. Radicalizando el argumento inverso al tradicional se puede decir que el populismo es el impulsor de la industrialización, y no al revés. No obstante, y más allá de lecturas que pueden parecer forzadas, se debe tener presente que los fenómenos sociales y políticos no responden a una única causa ni son lineales. Es evidente que en este primer populismo el líder cumple un papel, ya no a la vieja usanza de caudillo militar o hacendado, sino de conductor de Estado, una institución política de carácter más general.

La coalición anti *statu quo* que impulsó al billinghurstismo estuvo compuesta básicamente por el líder y las clases subalternas urbanas limeñas en proceso de radicalización política e ideológica. Dicha coalición buscaba destruir el «pacto oligárquico» vigente desde 1895, aunque sin éxito. Su fracaso se debe explicar por la ausencia de relaciones orgánicas entre el líder y las clases subalternas, produciéndose un hiato entre ellos y preparando el terreno para el regreso oligárquico. Se puede afirmar que Billinghurst fue una cristalización de procesos sociales, políticos y económicos que se iban desarrollando al interior de la república aristocrática, expresión político-estatal de procesos sociales que se habían originado desde finales del siglo XIX, luego de la derrota militar en la guerra contra Chile.

En el plano social, el establecimiento de las industrias textiles en la capital, Lima, permitió la aparición de un sector obrero incipiente que paulatinamente tomaría dimensiones sociales y políticas de la mayor importancia. Junto a él se encontró un también importante sector artesanal que ya había mostrado capacidades de organización vía las asociaciones de auxilios mutuos. La ideología anarquista había calado profundamente en este último, con lo cual el protagonismo del sector obrero no se dio sobre un trasfondo sin historia. En consecuencia, cuando se produjo la aparición de la clase obrera, ya existía cierta conciencia y cultura de trabajadores, que están detrás de su adhesión a Billinghurst.

¹⁵ En los últimos meses de su gobierno, Billinghurst constituyó un Comité de Salud Pública para combatir a sus adversarios, lo que aceleró sus enfrentamientos con las élites oligárquicas. Así, Billinghurst, que inició su gobierno con características de un populismo democrático, devino en insinuaciones de un populismo de corte fascista.

En el terreno político, la fracción agroexportadora había logrado hegemonizar el exiguo aparato estatal y la economía, produciendo tanto la elitización del poder político –con el consecuente estrechamiento del proceso de ciudadanía–, como el desarrollo de los distintos sectores sociales populares de modo distanciado y autónomo del Estado y de las élites oligárquicas. Así, las clases populares de principios de siglo, al no sentir el Estado oligárquico como propio, lo percibieron como un adversario contra el que había que enfrentarse para exigir y conseguir reivindicaciones mínimas. Pero lo mismo ocurrió con el populismo en ciernes. El inicial apoyo al líder se fue debilitando con el tiempo. Esto se hizo notorio cuando Billinghurst fue destituido: no hubo una sola manifestación de apoyo popular al líder poco antes aclamado.

Entonces tenemos la coexistencia de un «Estado débil» (Badie y Birbaum, 1994) institucionalmente con una sociedad movilizada. En su interacción conflictiva darán lugar, tempranamente, a una sociedad de tipo «clasista» (Zapata, 1993) en la que lo básico de la relación está en la oposición de los componentes. Evidentemente, lo anterior alude a la ausencia de espacios de intermediación, debilidad de las clases medias, inexistencia de instituciones vinculadoras y de intelectuales que actúen como puentes entre el proyecto estatal y las expectativas populares.

Precisamente la ausencia de estos canales de mediación permite que se puedan materializar dos vías: una, la del ejercicio arbitrario (no legítimo) de la violencia y la represión; otra, la de la cooptación y manipulación, gracias a patrones de interacción social dominados por el paternalismo que germina en las haciendas y luego se expande a la sociedad entera, y que de modo más claro se cristaliza con el populismo.

Si bien la primera vía puede ser respuesta clara a la autonomía de los sectores sociales antes aludida, la segunda no la niega, pero la ubica en otro plano, en el que la eventual cooptación de los sectores sociales, populares en especial, no impide una germinal conciencia de autonomía.

Los primeros populismos latinoamericanos

El caso de Billinghurst no fue excepcional, y sus elementos más distintivos se encuentran también, aunque con peculiaridades según procesos nacionales, en los gobiernos de Batlle Ordóñez, Irigoyen y Alessandri, a quienes Collier y Collier (1991) denominan «conservadores modernizantes». Pero, en conjunto, dichas experiencias políticas cuestionan uno de los sentidos comunes de las ciencias sociales latinoamericanas: relacionar el surgimiento del populismo con el crecimiento hacia adentro, identificado con la industrialización por sustitución de importaciones a partir de los años treinta. En general, se han olvidado los antecedentes del populismo latinoamericano.

Es conveniente subrayar que dichos gobiernos populistas iniciales no surgen como resultado de la política de industrialización, sino de la aceleración del crecimiento económico de dichos países. En efecto, desde fines del siglo XIX los países mencionados experimentaron un aumento espectacular de su comercio exterior que no se manifestó solamente en su balanza comercial, sino también en una inicial conformación del sector industrial que propició la aparición de nuevos sujetos sociales —especialmente el proletariado urbano y rural— y ayudó a despertar expectativas en cuanto a bienestar y participación política.

En el caso peruano, el *boom* exportador se tradujo en un aumento de casi el 100 por ciento entre 1891 y 1897, tendencia que continúa unos años después, aunque a un ritmo menor. La industria también empieza a crecer en Lima, pero muy tímidamente, teniendo en cuenta el atraso visible en todo el territorio nacional. Por su parte, entre 1870 y 1914 la economía argentina tuvo un crecimiento promedio anual del 5 por ciento, mientras que su comercio exterior aumentaba en esos mismos años en un 77,4 por ciento. De igual modo, Uruguay, entre los años 1876 y 1886, incrementó la exportación de cueros en un 40 por ciento y de lanas en un 30 por ciento, mientras que los campos para pastoreo crecieron un 60 por ciento. En Chile, luego de la guerra del Pacífico, la industria empezó a diversificarse y ampliarse. Hacia 1920 ya existían más de 2.700 fábricas y más de 4.600 talleres artesanales y pequeños obrajes, además de que se impulsaron otras ramas de la industria como la producción de locomotoras, la ingeniería civil, el procesamiento de alimentos y acerías, entre otras (Silva Gadames, 1995:279).

Con estas cifras solo deseamos señalar que la aparición del populismo latinoamericano no está umbilicalmente ligada a la industrialización en términos generales, ni a la industrialización por sustitución de importaciones, como se ha hecho sentido común en las ciencias sociales latinoamericanas. Se debe a un fenómeno más amplio, cual es el crecimiento económico acelerado gracias a la dinamización del rubro exportador en tiempos del auge de «la gran transformación» que produjo el liberalismo económico, y que tuvo un impacto en la industria por la diversificación de inversiones y algunas décadas posteriores adquiriría gran significación. No obstante la importancia del factor económico, este no es omnicompreensivo. Si no le agregamos otro elemento, el de la formación de sujetos sociales que desarrollan una cierta conciencia política y organizativa que se opone al dominio oligárquico, el hecho económico puede no explicar nada.

En efecto, otras características importantes de los populismos latinoamericanos iniciales fueron, en primer lugar, la experiencia organizativa de las clases trabajadoras, que partiendo de ciertas tradiciones gremiales del anarquismo fueron adoptando nuevas formas de organización y protesta. Esto coincidió con una crisis institucional del orden oligárquico vigente que permitió la aparición más o menos exitosa de contendientes heterodoxos respecto a la política oficial, conllevando la ampliación de expectativas de

sectores —especialmente populares y medios— en relación, tanto con un mayor bienestar, como con una ampliación de ciudadanía cuando empezaron a sentirse integrantes de una comunidad política, es decir, el Estado nacional. No se trata, sin embargo, de procesos plenamente desarrollados, sino de la constitución inicial de tendencias que después serán características de los populismos clásicos.

Parafraseando la literatura reciente sobre la «transición democrática», se puede señalar que el populismo tuvo dos fases: la primera, que es un estado de transición hacia esta forma de gobierno (con las experiencias que acabamos de mencionar), y la segunda, la de su consolidación con formas más marcadas.

Los gobiernos mencionados de Perú, Uruguay, Argentina y Chile representan, en efecto, momentos transicionales entre los gobiernos oligárquicos y los propiamente populistas. Ya hemos visto cómo Billinghurst expresaba su distanciamiento de las formas de la política oligárquica, aludiendo a sus promesas de «pan grande» y su política de construcción de casas para obreros. En Uruguay, Batlle Ordóñez también llegó al poder utilizando en su campaña presidencial un medio poco ortodoxo desde la perspectiva oligárquica, como las manifestaciones callejeras para convocar al pueblo. El mismo Batlle mencionaba su distanciamiento de las formas políticas tradicionales: «Han dicho algunos, haciendo por ello un cargo al Partido Colorado, que en la manifestación se verán pocas levitas y pocas galeras.¹⁶ Es cierto: en el Partido Colorado predominan los elementos del pueblo, la clase trabajadora» (Manini Ríos, 1988:206).

Además, la política batllista mostraba una clara simpatía por las causas de los trabajadores. En 1906 aprobó la jornada laboral de ocho horas e impulsó una legislación para atender a los problemas laborales y la seguridad social, entre otras cosas. Por otra parte, le dio mayor participación al Estado, transfiriéndole la administración de la energía eléctrica, fundando bancos y nacionalizando los servicios públicos, así como parte de la administración del puerto (Lindhal, 1971). En general, Batlle antepuso el interés estatal al privado. Con esta política le dio «unidad al Estado» uruguayo (Hierro, 1977:47).

Irigoyen, por su parte, pudo captar las simpatías del pueblo gracias a su política antioligárquica y a su llamado a la «armonía de clases». Logró que las clases populares se sintieran identificadas con su figura al mismo tiempo que la oligarquía lo veía con sospecha. Una biógrafa de Irigoyen relata del siguiente modo la adhesión que despertó en las clases populares: «La multitud lo rodea enfervorizada, rompiendo la escolta presidencial [a]nte los ojos atónitos de esa oligarquía que durante años se negara a compartir el poder político...» (Quijada, 1987:78). Por ello no resulta extraño que el Secretario General del

¹⁶ Con «levitas» y «galeras» Batlle se refiere a la indumentaria y a los coches que identificaban el modo de vida de la oligarquía.

La forma como Billinghurst llegó a la presidencia llama la atención sobre la extrema fragilidad del sistema partidario en el Perú, que se hizo más evidente en la escasa duración del propio gobierno billinghurstista. Batlle e Irigoyen, gracias a la mayor institucionalización de los sistemas de sus países en esos momentos, pudieron concluir sus administraciones. El primero incluso fue relegado para el periodo 1911-1915. En el caso peruano esto era impensable. El caso de Alessandri es un poco más complicado, puesto que si bien llegó a ser presidente por medio de elecciones, luego de una serie de conflictos con el Ejército¹⁸ presentó su renuncia en septiembre de 1924. La renuncia no fue aceptada por el Senado, invitándosele a salir del país —aparentemente por solo seis meses—, pero significó la interrupción de la constitucionalidad, el fin del primer gobierno de Alessandri y la vuelta de la oligarquía al poder (Blakemore, 1992). Luego Alessandri volvería a ser elegido presidente, por medio del sufragio, para el periodo 1932-1938.

La rápida presentación de estos gobiernos populistas iniciales nos revela algunas características que permitirán entender los populismos típicos. En primer lugar, como hemos argumentado, la aparición del populismo latinoamericano está asociada, más que a la industrialización impulsada por el Estado, a un crecimiento económico del sector agroexportador al interior del auge liberal.

En segundo lugar, la elección de esos gobiernos corresponde a momentos de transición política, por cuanto aparecen dentro de los regímenes oligárquicos, socavando su legitimidad y hegemonía pero sin poder derrumbarlos completamente. El caso más claro es el gobierno de Billinghurst, quien remeció los fundamentos del orden oligárquico, pero reveló su inoperancia para construir una nueva institucionalidad. Esto explica su fracaso y la vuelta al poder de las élites oligárquicas.

En tercer lugar, estos populismos iniciales muestran ya el interés por reconstituir el Estado sobre bases más amplias, al buscar incorporar a los sectores excluidos para así tratar de consolidar nuevas formas de ejercer la política y abrir espacios de acumulación económica. Radicalizando el argumento inverso al tradicional, se puede decir que el populismo es el impulsor de la industrialización, y no al revés. No obstante, hay que tener presente que los fenómenos sociales y políticos no responden a una única causa ni son lineales. Profundizar en la relación entre economía y surgimiento del populismo sigue siendo un problema que merece ser atendido a la luz del intento de una nueva lectura.

En cuarto lugar, es evidente que en estos primeros populismos el líder cumple un papel, ya no a la vieja usanza de caudillo militar o hacendado, sino de jefe del Estado, una

¹⁸ Estos conflictos fueron expresados simbólicamente en el famoso «ruido de los sables» que los oficiales provocaron en el Congreso el 5 de setiembre de 1924 en señal de protesta contra la ley que definía las dietas de los parlamentarios.

institución política de carácter más general. Finalmente, las diferentes formas de acceso al poder nos ayudan a explicar el entramado institucional en el que surgen. Una mayor institucionalización de los partidos y de las reglas de juego en torno al poder permite un mayor asentamiento de los populismos emergentes (como en Uruguay y Argentina), mientras que una acentuada fragilidad institucional contribuye a explicar su fracaso (como en el Perú, y parcialmente en Chile). Mientras más estrecha sea la relación entre consolidación político-institucional y crecimiento económico, más firme será la experiencia populista en los años iniciales del siglo XX.

En quinto lugar, la conclusión más importante, y en la que deseamos detenernos, es que el populismo inicial, en tanto estrategia política que se profundizaría con el tiempo, marcó el principio de constitución de un nuevo «pacto de dominación» (Brachet-Márquez, 1996) sustentado en la aparición de nuevos sujetos sociales —como producto del crecimiento económico— que requerían a su vez de nuevos formatos institucionales de representación política. Esto obligaba a reacomodar la institucionalidad estatal, la cual ya resultaba obsoleta en relación con el innovado escenario social. De esta manera, los populismos iniciales modificaron las características de la arena de lucha política; desde ese momento ya no se podría obviar la participación de las clases populares. Las élites oligárquicas, al alterar las formas de la lucha política, se transformaron ellas mismas y simultáneamente abrieron las posibilidades de aparición de nuevos contendientes por el poder; al modernizar sus respectivas sociedades ampliaron los espacios de formación ciudadana, y al suceder esto se configuraron sujetos diferentes que no aceptaban su rol pasivo tradicional. Se da comienzo entonces a una nueva práctica de movilización que era tolerada mientras podía ser dirigida y controlada (Collier y Collier, 1991), pero cuando constituía un riesgo para el orden populista se abrían las puertas de la represión, de dictaduras, sean regresivas o modernizantes.

Todos estos elementos aparecen más o menos nítidamente, según tipos de sociedades y contextos, en las primeras décadas del siglo XX. Más adelante, los que eran rasgos embrionarios adquirirían características plenamente definidas, que nos permiten identificar a los que se conocen como populismos clásicos.

La consolidación del populismo latinoamericano

A partir de esta sección deseamos continuar con las reflexiones sobre el populismo tomando como objetos de análisis los gobiernos populistas considerados clásicos, es decir, los que surgieron desde los años treinta, luego del *crack* financiero de 1929, especialmente en México, Brasil y Argentina. Desde su análisis pretendemos llegar a algunas generalizaciones.

A finales de los años veinte, los países latinoamericanos buscaron alcanzar su industrialización por medio de la política de sustitución de importaciones, concebida como una

campesino, a los que otorgaba beneficios al mismo tiempo que controlaba. Se trata del sistema corporativista ya característico del Estado mexicano posrevolucionario, en el que las clases y sectores sociales no podían organizarse autónomamente (Córdova, 1974).

Para Cárdenas, el Estado debía cumplir la figura de árbitro en los conflictos, dentro de un proyecto en el que predominaba el espíritu de conciliación de clases, propio del populismo. De igual modo, otro elemento que definía al cardenismo, y que lo caracteriza como populismo, fue la ideología nacionalista, y ahí están como evidencias el discurso y la simbología que se crearon en diversas actividades, desde el cine, la literatura, el muralismo, etc. Finalmente, cabe mencionar el papel carismático del liderazgo. Por todas estas razones, Werner Altman (1983:63) señala que: «En México, el populismo se ha hecho sistema institucional».

Por su parte, en Brasil, la revolución de 1930 liquidó la «República Velha» y despojó a la burguesía agraria del poder del control del Estado. Con Getulio Vargas (1930-1945 y 1950-1954) ascendieron la «disidencia oligárquica», la burguesía industrial y nuevos grupos urbanos, asumiendo el Estado la responsabilidad en la dirección del desarrollo industrial. En este sentido, el Estado no solo actúa como mediador, sino que también adquiere el papel de transformador de la sociedad, económica y políticamente hablando.

La característica del populismo brasileño es que no contaba con una burguesía industrial poderosa, debido fundamentalmente a la importancia mantenida por los grupos económicos ligados al cultivo del café. De esta manera, terminan englobados tanto la oligarquía agroexportadora²⁰ y la burguesía industrial y comercial, como las capas medias urbanas. Por otra parte, en relación con las masas urbanas movilizadas es necesario mencionar que el populismo getulista apoyó a los «humildes», pero bajo el signo de la «colaboración de clases» (lo que no negaba el uso de la represión).

Con el varguismo se fundó el «Estado Novo» (1950-1954). El líder populista no dejó que el partido interrumpiera la relación directa entre el pueblo y el líder. El populismo brasileño no aceptó la regimentación de las masas en un partido único, aspecto que lo diferencia tanto del fascismo, como de los populismos argentino y mexicano. En Venezuela, por su parte, Betancourt estimulaba la presencia partidaria para mediar entre reclamos e intereses sociales y Estado. El populismo latinoamericano tiene muchas variantes.

En Argentina, al lado de un sólido sector agroexportador, las capas medias y algunos sectores populares fueron incorporados al sistema político por el radicalismo, aunque mayoritariamente la clase obrera estaba afiliada al Partido Comunista o al Partido Socialis-

²⁰ Sólo después de 1950, cuando Vargas fue derrocado del poder, la industria comenzó a superar a la economía agroexportadora.

ta. En 1945, Juan Domingo Perón llegó al poder, y bajo su mandato el Estado se convirtió en el árbitro entre el pueblo y la oligarquía.

Junto a su concepto de justicia social, el peronismo²¹ se preocupó por mejorar los niveles de vida de la población, especialmente de los trabajadores asalariados. Como producto de esta política, la Confederación General del Trabajo se convirtió en un poderoso actor político y social argentino. Se buscaba la conciliación de clases tratando de legitimar una conducción nacional encarnada en el líder, además de la defensa de la soberanía nacional y una propuesta de colocación equidistante entre los dos bloques del poder internacional. La base social del peronismo estaba compuesta por la clase obrera urbana, integrada en su mayoría por migrantes internos, especialmente recientes y carentes de experiencia moderna (Germani, 1989), los llamados «descamisados».

La caída del peronismo en 1955 se debió al estancamiento económico, al crecimiento de la inflación y a la existencia de una sociedad convulsionada. El Estado ya no podía cumplir el papel de árbitro ni de impulsor del desarrollo industrial argentino.

Deseamos llamar la atención sobre el hecho de que la consolidación de los gobiernos populistas en América Latina guarda continuidades y cambios con los populismos de principios de siglo.

- Un primer elemento a tomar en cuenta es que el Estado ya asume plenamente el papel de conductor del desarrollo económico vía la política industrializadora. Esto fue posible no solo porque sucedió una modificación en las élites, en las que comenzaba a cobrar protagonismo el sector empresarial, sino también porque las clases populares habían experimentado cambios producto de la relativa modernización y de las migraciones, que permitieron la predominancia de lo urbano sobre lo rural en cuanto a la dinámica económica.
- Otro elemento es la consolidación, como discurso estatal, de una política conciliatoria de clases, al mismo tiempo que cooptadora de los movimientos populares. En ese discurso, la prédica nacionalista actuaba como un elemento que permitía neutralizar los conflictos o, de no ser esto posible, reprimirlos mediante el uso legítimo de la fuerza, apelando a intereses que iban más allá, que eran superiores a los derechos individuales.
- El tercer elemento a tomar en cuenta es que el Estado ya aparece como una fuerza dirimente en los conflictos producidos entre las distintas fuerzas sociales, algo que solo estaba en ciernes en los populismos iniciales.

²¹ Para una revisión del peronismo y las principales lecturas que sobre él se han hecho consúltese el artículo de Horowitz (1990). El autor se centra en el papel de los industriales y sus relaciones con Perón, concluyendo que aquellos no apoyaron a este en los críticos años señalados.

- Finalmente, si bien se habla de populismo en un sentido general, es necesario situar el término históricamente y según casos específicos, pues la variedad que adquieren sus modalidades y las fuentes iniciales de legitimación, es muy grande. Así, tenemos que puede haber populismos democráticos o autoritarios, civiles o militares, de partido único o sin partidos, progresistas o reaccionarios. Ahondar en cada caso debería contribuir a darle un mayor estatuto analítico al término «populismo».

Líder y pueblo: los motivos de las adhesiones

De modo general, en la literatura sobre el populismo latinoamericano existe un énfasis en lo que se supone es el carácter reactivo de las clases populares. Estas, se presume, carentes de ideología, proyecto y conciencia política, se subordinan a los dictados de la pequeña élite, o del líder simplemente. Justamente la personalización del poder se ha convertido para muchos erradamente en sinónimo de populismo (por ello es usual referirse al peronismo, cardenismo, varguismo batllismo, etc.). Desde esa perspectiva se ha analizado si el liderazgo populista contribuye o no a la configuración de grupos y clases sociales, y si realmente las representa o solo las manipula.

Para el caso del peronismo, Gino Germani sostiene que el apoyo logrado por el conductor de parte de las masas se basa en la irracionalidad de estas, explicable por la exigua experiencia moderna y democrática que las caracteriza. Además porque existe un desfase entre los intereses de esa masa y la voluntad de asumirlos del peronismo. Esto se traduce en el espejismo de la participación en las masas, cuando en verdad lo que sucede es la imposición del líder o de la élite.

Juan Carlos Torre (1989) señala lo contrario, que el apoyo al líder es racional, porque este representa para las masas marginadas una posibilidad de ingresar a la política que de otro modo no podrían conseguir. Por otra parte, Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (1971) señalan que el apoyo a Perón expresa una racionalidad instrumental, que se explica porque el peronismo había atendido las demandas y necesidades de los obreros como tales. En otras palabras, el peronismo les permitió alcanzar conquistas antes imposible de lograr.

Deseamos tomar en consideración este debate para contrastarlo con la política llevada a cabo por Billinghurst en Perú durante su campaña primero, y efímero gobierno (1912-1914) después.

El ejercicio político de Billinghurst se ubica en un extremo opuesto al que acostumbraban ejercer las élites oligárquicas peruanas, representadas principal pero no únicamente por medio del Partido Civil (fundado en 1871). Mientras la forma de hacer política del civilismo se encontraba más cerca de las élites y los salones, la irrupción de Billinghurst en

el escenario oficial marcó un viraje radical, pues buscó el apoyo en las calles y el pueblo.

En efecto, en su campaña electoral de 1912 Billinghamurst ganó la adhesión de los sectores populares ofreciéndoles mejores condiciones de vida y trabajo, algo que a las élites oligárquicas mantenía sin cuidado. Por ello no debe de extrañar el apoyo que le brindaron las clases populares —especialmente urbanas, de Lima específicamente—.

La política billinghurstista ofreció a los marginados un espacio para compartir, acabar con el exclusivismo oligárquico y empezar a reconocer la calidad de ciudadanos a los trabajadores. En otras palabras, el apoyo popular a Billinghamurst no se debió a una ciega adhesión, sino a un criterio racional (¿pragmático?) de las clases populares para tratar de conquistar derechos que durante la dominación oligárquica estaban imposibilitadas de alcanzar.

Por primera vez en la historia peruana los trabajadores asumieron un papel decisivo de injerencia política. En otras palabras, es posible detectar en las clases populares cierta conciencia política que las llevó a no responder siempre acriticamente a los mandatos de las élites gobernantes, sino a tomar cierta distancia y movilizarse autónomamente respecto del Estado y las clases dominantes, así como ejercer una presión en los campos de la política.

Resumiendo, el modo populista de Billinghamurst de ejercer la política y conectarse con las clases populares puede caracterizarse con base en los siguientes elementos:

- En primer lugar, hay un claro avance en el estilo de hacer política en relación con los Gobiernos de las élites oligárquicas, para quienes las masas simplemente no existían.
- En segundo lugar, si bien el populismo no adquiere sus características definitivas con Billinghamurst, sí es un antecedente de él, especialmente por su proyecto de variar el patrón de desarrollo (subordinando la economía agroexportadora a una de tipo productiva), su discurso nacionalista y su proyecto de consolidar el Estado como una arena de resolución de conflictos.
- En tercer lugar, hablar de Billinghamurst como una parte importante de los orígenes del populismo nos obliga a prestar atención a la constitución de las clases populares que paulatinamente se van consolidando como sujetos políticos, en un proceso que sobrepasa al billinghurstismo.

Billinghamurst no duró mucho en el gobierno, rápidamente fue despojado del poder por una alianza entre oligarquía y Ejército. Este hecho nos permite plantear algunas interrogantes: ¿qué lo hizo posible?, ¿qué características tuvo? y ¿cuáles fueron sus consecuencias?

Antes de Billinghamurst, las élites oligárquicas ejercían su dominio gracias a una combinación de recursos que iban desde lo cultural (induciendo un sentimiento de apatía y resignación en las clases populares), hasta lo político (combinando la represión con el paternalismo) y económico (tanto por la importancia de las plantaciones agroexportadoras

co peruano.

Apuntes teóricos finales sobre el populismo

Ahora ya es posible señalar algunos elementos teóricos que pueden ser importantes para el análisis de los populismos latinoamericanos.

1. El énfasis de las ciencias sociales y políticas latinoamericanas (o latinoamericanistas) en el factor económico ha sido en muchos casos una limitante más que una ventaja en los análisis de nuestros regímenes políticos. En efecto, la estrecha relación que se pensaba descubrir entre la aparición del populismo y la política de industrialización o de crecimiento hacia adentro dejaba de lado otros elementos de igual o de mayor importancia. Uno de estos es el surgimiento de actores sociales que promueven un tipo de ejercicio de la política distinto al oligárquico y que buscan ampliar la base ciudadana del Estado nacional. El apoyo popular a Billinghurst lo demuestra; los obreros y artesanos exigían una representación política y simbólica más efectiva desde el Estado, y es más o menos lo que se repite en las otras experiencias de populismos iniciales. Si no se atiende a este elemento social no se explicaría por qué en otras épocas, cuando hubo auge económico, no apareció el populismo, ni por qué el populismo sigue siendo un recurso de los grupos gobernantes aun en tiempos de crisis económicas.

2. El populismo latinoamericano surge en un momento de bonanza exportadora que, gracias a las altas rentas que generaba, permitió el desarrollo de algunas industrias, espacialmente localizadas y en determinados rubros. Posteriormente, a partir de los años treinta, se inició una política explícita de apoyo al sector industrial, lo que se hizo más evidente con las propuestas cepalinas. En este contexto aparecen los que conocemos como populismos clásicos.

3. De esta manera, el determinismo económico ofrece una explicación reducida de la aparición del populismo latinoamericano. Más aún si tomamos en cuenta que la crisis financiera de 1929 –que cerró la puerta a las exportaciones– fue remontada algunos pocos años después y no tenía, en absoluto, un carácter definitivo. Por ello resulta exagerado suponer que solo el colapso económico orientó la política de sustitución de importaciones que abrió las puertas al ejercicio populista del poder; también la presencia de una masa crítica de trabajadores y clases medias contribuyó al surgimiento del populismo.

4. Aunque usualmente poco tomado en cuenta, es necesario señalar los orígenes sociales de los primeros populistas latinoamericanos. Billinghurst, Batlle Ordóñez, Irigoyen y Alessandri provenían de las clases medias y acomodadas de sus respectivas sociedades. Por esta razón es una falacia hacer aparecer como sinónimos populismo e izquierda (en tanto expresión política de las clases populares). En sentido estricto, el populismo nació en las alturas de la estructura social, no en sus bases. Incluso se puede observar que fueron

los regímenes dictatoriales o autoritarios los que más apelaron a formas de hacer política populista. (Por ello, autores como Carmagnani llegan a afirmar que el populismo no fue más que un invento de las élites oligárquicas para mantener su dominio, aun cuando bajo otros formatos políticos). Esto refuta las afirmaciones de recientes intelectuales neoliberales que establecen una sinonimia entre izquierda y populismo con la lógica siguiente: si en nuestros países ha prevalecido el populismo, por consiguiente es la izquierda la que ha gobernado en América Latina; y si ha fracasado el populismo, ha sido derrotada entonces la izquierda. El populismo —ya sabemos— no tiene un solo color, es diverso: hay de izquierda, de derecha, democrático, autoritario, etc.

5. Por otra parte, resulta analíticamente provechoso intentar relacionar, para entender el surgimiento del populismo latinoamericano, los dos procesos de transición que ocurren simultáneamente: el del régimen político, de la oligarquía al populismo, y el social, producto de los nuevos sujetos sociales que van surgiendo y consolidándose al interior de la modernización e industrialización tardía de nuestros países. En este aspecto, el hilo conductor lo constituye el análisis de la relación y diferenciación entre artesanos y obreros, y entre estos dos y las clases medias, que en algunas ocasiones los hará aliados, y en otras adversarios. En el caso peruano, el Gobierno billinghurstiano anunció lo que sería una política evidente en las décadas siguientes, especialmente durante el leguismo, cuando las clases medias muestran una identificación más nítida de sus intereses y las clases populares una movilización política mucho mayor.

6. Si aceptamos la propuesta de Edward Shorter y Charles Tilly (1985), en el sentido de que la huelga se ha convertido en un medio por el cual las clases trabajadoras buscan conseguir representación política, y la unimos con el proceso de industrialización tardía de los países latinoamericanos, tendremos un marco en el cual se puede producir el cuestionamiento de las clases trabajadoras al sistema político controlado por la oligarquía, al mismo tiempo que los intentos de esta de readecuar los términos de su forma de ejercicio del poder para no perderlo. Desde esta perspectiva, el populismo puede ser entendido como un recurso de los grupos oligárquicos para mantener su dominio o puede ser el resultado de la confluencia organizativa y política de sectores antioligárquicos, de contendientes que surgieron por fuera del pacto oligárquico y que necesitaban de nuevos formatos políticos para legitimarse ante una sociedad que, a su vez, se estaba transformando.

7. Desde otro punto de vista, el populismo puede ser apreciado por constituir un medio quizás el único en muchos casos que tienen las clases subalternas para hacerse representar políticamente y así ser partes del Estado, al cual, simultáneamente, contribuyen a ensanchar y modificar, otorgándole un carácter más nacional.

8. Este tipo de análisis relacional nos abre una perspectiva mucho más amplia que la economicista, puesto que las consecuencias que revela van tanto en la dirección de

lo político-institucional, como en la de lo social-cultural. En otras palabras, nos permite ver la configuración de un nuevo pacto de dominación que significa una nueva forma de relación entre las élites y los sectores sociales populares, en el que cada parte puede negociar –cediendo, presionando y acordando–, con el propósito de ganar algo en el acuerdo: unos apoyo y legitimidad sociales; otros, reconocimiento de derechos sociales, políticos y económicos.

9. Asimismo, la búsqueda de expresión política de las clases populares vía el populismo también pretende legitimar formas de expresiones culturales distintas a las exclusivistas propias de la oligarquía, y esto es lo que permite –entre otras causas– la justificación y hasta la necesidad de los discursos nacionalistas, policlasistas y conciliatorios. En cuanto a los populismos iniciales, Billinghamurst intentó –aunque por un tiempo muy breve– legitimar este tipo de discurso. En las experiencias argentina, chilena y uruguaya el éxito fue mayor. Esto revela que el populismo no es solo un tipo de régimen político que integra demandas, también es un espacio simbólico en el que se procesa la ideología –y hasta la fe– de la «unidad nacional». En otras palabras, el populismo, al permitir el ingreso de las masas excluidas a la vida social amplia, propicia la construcción de un Estado que pretende ser nacional, sea en términos institucionales o discursivos.

10. Otro elemento importante es que el populismo es un proceso que se «aprende», que es resultado de un período de transición y que no surge de manera espontánea o abrupta. El populismo no es una etapa que cancela a las anteriores. Para las clases subalternas el populismo puede ser un momento de culminación de experiencias que se han acumulado tanto en el plano organizativo como en el ideológico, cultural y político, hasta constituir un nuevo «repertorio» (para tomar un término de Charles Tilly). De esta manera, el populismo se entendería como un invento político que se ha construido paulatinamente desde la participación de las clases trabajadoras, las cuales, con sus recursos disponibles, también son capaces de «inventar tradiciones» (tomando la expresión de Eric Hobsbawm). Tanto repertorios como tradiciones son dos maneras de llamar la atención sobre la capacidad de las clases subalternas de integrarse a –modificando a su vez– la cultura y la política de sus respectivas sociedades.

11. Al mismo tiempo, los grupos dirigentes también experimentan un proceso de aprendizaje. En efecto, cuando el régimen oligárquico entra en crisis –tanto por contradicciones en las fracciones dominantes como por la movilización de las clases subalternas– las élites, en el proyecto de mantener su poder, buscan readecuar sus formas políticas y de relación con las clases subalternas. Se trata de abandonar la forma política anterior en las que aquellas oficialmente casi no existían, para reemplazarla por otra en la que al mismo tiempo que se le reconocen ciertos derechos y demandas se les busca controlar desde el Estado, y ya no solo desde las esferas privadas del poder. Cuando esta política no resulta, la apelación

