

LA TENTACIÓN POPULISTA EN EL PERÚ: UNA VISIÓN MACROECONÓMICA (2000-2025).

Rafael Fernando Vargas Salinas¹

Resumen.

El presente artículo analiza la evolución de la política macroeconómica en el Perú durante el periodo 2000-2025, con el propósito de identificar patrones de comportamiento estatal asociados a una deriva populista. El estudio parte del marco teórico propuesto por Dornbusch y Edwards (1991), quienes definen el populismo económico como una estrategia de corto plazo basada en el aumento del gasto público, el desprecio por los equilibrios fiscales y monetarios, y el debilitamiento institucional, lo que conlleva desequilibrios macroeconómicos y deterioro de la capacidad del Estado.

Si bien el Perú ha sido considerado en las últimas décadas como uno de los países con mayor estabilidad macroeconómica en América Latina, producto de reformas fiscales, reglas claras y una banca central autónoma (BCRP, 2021; FMI, 2022), ha atravesado episodios que reflejan una “tentación populista”. Estos se manifiestan en la expansión del gasto corriente por encima del gasto de capital, el uso clientelar del empleo público, la implementación de transferencias asistenciales con objetivos políticos y la presentación de propuestas legislativas que ignoran criterios técnicos de sostenibilidad (Congreso del Perú, 2023; MEF, 2022).

El presente análisis documental y estadístico identifica tres períodos clave; el primero (2006-2011) con expansión del gasto social financiado por rentas extraordinarias; el segundo (2016-2020), con creciente fragmentación institucional y estancamiento en la inversión pública y, el tercero (2021-2025), marcado por la presión política sobre las instituciones económicas y propuestas de corte populista sin respaldo fiscal. Estos patrones reflejan riesgos significativos para la sostenibilidad del modelo económico peruano, especialmente en contextos de polarización política y demandas sociales insatisfechas (CEPAL, 2022; Müller, 2017).

¹ Estudiante del Doctorado en Economía - Facultad de Economía - Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. rafael.vargas@unsaac.edu.pe

Se concluye que el fortalecimiento de instituciones económicas, la consolidación de una cultura de responsabilidad fiscal y el monitoreo de indicadores clave - como el déficit estructural, la ratio de empleo público y el peso del gasto corriente- son esenciales para evitar una deriva populista que comprometa la estabilidad alcanzada. Este análisis contribuye a los estudios sobre gobernabilidad y política económica en América Latina, alertando sobre la fragilidad de los avances cuando las presiones políticas se imponen sobre la racionalidad técnica y la sostenibilidad de largo plazo.

Palabras clave: populismo económico, política fiscal, gasto público, institucionalidad.

1. Introducción.

El populismo económico en América Latina ha sido históricamente vinculado con políticas fiscales expansivas, subsidios insostenibles, debilitamiento institucional y una retórica centrada en antagonismos sociales. El Perú, si bien es citado como un país que mantuvo disciplina macroeconómica luego de las reformas de los años noventa, ha atravesado episodios que evidencian una “tentación populista” en la conducción económica, especialmente en coyunturas electorales o de crisis.

El concepto de “populismo macroeconómico”, desarrollado por Dornbusch y Edwards (1991), describe un patrón de política económica basado en estímulos a corto plazo que ignoran restricciones presupuestarias y monetarias, generando efectos adversos como inflación, déficit fiscal crónico y desconfianza institucional. El artículo examina si, entre 2000 y 2025, la política económica peruana ha presentado momentos de desviación hacia este patrón.

En las últimas décadas, el populismo ha resurgido como una fuerza política de gran impacto en América Latina, desafiando tanto los principios de la democracia liberal como los fundamentos de la estabilidad macroeconómica. Aunque su manifestación política ha sido ampliamente estudiada, el análisis de su expresión en el ámbito económico -particularmente en contextos de institucionalidad débil y presiones sociales latentes- sigue siendo un campo fértil para la investigación (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017; Müller, 2017). El populismo económico, en términos generales, se caracteriza por la implementación de políticas de expansión del gasto público, subsidios generalizados, intervención estatal directa en la economía y desdén por las restricciones fiscales y monetarias, todo ello orientado a obtener réditos políticos

inmediatos, usualmente en detrimento de la sostenibilidad económica de largo plazo (Dornbusch & Edwards, 1991; Sachs, 1990).

El caso peruano presenta una aparente paradoja; por un lado, el país ha sido durante años ejemplo regional de disciplina macroeconómica, con superávits fiscales recurrentes, baja inflación y una política monetaria conducida por un banco central autónomo (BCRP, 2021). Por otro lado, ha mostrado signos intermitentes de lo que podría denominarse una “tentación populista”; es decir, decisiones de política económica adoptadas con fines políticos, particularmente en años electorales o coyunturas críticas, que rompen con los principios de sostenibilidad fiscal y eficiencia en la asignación del gasto (CEPAL, 2022; MEF, 2022).

Entre los años 2000 y 2025, el Perú ha transitado por diversos gobiernos con orientaciones políticas distintas, pero con un patrón común en ciertos momentos clave, el uso del aparato estatal para satisfacer demandas sociales inmediatas sin necesariamente fortalecer la institucionalidad ni mejorar la calidad del gasto. Ejemplos de ello son el crecimiento del empleo público, el aumento del gasto corriente frente al estancamiento de la inversión pública, el uso de bonos y subsidios con fines clientelares y, la presentación de propuestas legislativas sin respaldo técnico o fiscal (Congreso del Perú, 2023; SERVIR, 2023). Este comportamiento, aunque no siempre explícitamente populista en el discurso, responde a una lógica de maximización de apoyo político a través de la economía, una característica fundamental del populismo económico según la literatura especializada (Acemoglu et al., 2013; Gidron & Bonikowski, 2013).

El presente artículo propone analizar la trayectoria macroeconómica del Perú entre 2000 y 2025 a través de un enfoque cualitativo y empírico, identificando los momentos en que la racionalidad técnica de la política económica fue desplazada por intereses políticos inmediatos. A partir del análisis de indicadores clave -como el déficit fiscal, el crecimiento del gasto corriente, la evolución del empleo público y el debilitamiento institucional- se busca evaluar en qué medida el país ha transitado por episodios de tentación populista y cuáles son los riesgos que ello implica para la estabilidad macroeconómica lograda con tanto esfuerzo en las últimas décadas.

2. Metodología.

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo analítico-interpretativo, con diseño no experimental y alcance explicativo, orientado a identificar patrones de comportamiento económico y político, que reflejen prácticas asociadas al populismo económico en el contexto peruano entre los años 2000 y 2025. Este enfoque es coherente con la naturaleza compleja y multidimensional del fenómeno populista, el cual no se limita a indicadores cuantitativos, sino que implica el análisis de decisiones estratégicas, contextos institucionales y motivaciones políticas detrás de las políticas económicas (Creswell, 2014; Yin, 2018).

El estudio emplea una metodología mixta de análisis documental y estadístico. Por un lado, se realiza una revisión sistemática de documentos oficiales, tales como memorias anuales del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), estudios del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como publicaciones de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por otro lado, se examinan proyectos de ley, discursos presidenciales, normativas fiscales y registros de gasto público a nivel nacional y subnacional, lo que permite observar no solo las decisiones formales, sino también su orientación política y racionalidad técnica (Flick, 2007; Bowen, 2009).

El análisis se organiza en tres ejes temporales definidos con base en hitos políticos y económicos:

1. Periodo 2006–2011: auge del gasto social y programas emblemáticos financiados por ingresos extraordinarios del superciclo de materias primas.
2. Periodo 2016–2020: estancamiento de la inversión pública, aumento del gasto corriente y debilitamiento institucional.
3. Periodo 2021–2025: tensión entre ortodoxia macroeconómica y propuestas de orientación populista, en medio de alta fragmentación política.

Para ello, se seleccionan y evalúan las siguientes variables macroeconómicas, consideradas como indicadores proxy del comportamiento populista (Dornbusch & Edwards, 1991; Acemoglu et al., 2013):

- Déficit fiscal (% del PBI).
- Composición del gasto público (corriente vs. capital).
- Tamaño del empleo público y ratio empleados públicos / empleados privados.

- Evolución de la deuda pública bruta y neta (% del PBI).
- Grado de autonomía institucional (índice de independencia del BCRP y estabilidad ministerial).
- Políticas asistenciales y transferencias directas (bonos, subsidios, programas sociales).

El tratamiento de la información considera tendencias históricas, rupturas estructurales y momentos de inflexión fiscal, aplicando criterios de triangulación metodológica para validar hallazgos (Denzin, 2012). Asimismo, se utiliza el enfoque interpretativo de la economía política para analizar las motivaciones detrás de la toma de decisiones públicas, considerando tanto las restricciones institucionales como los incentivos políticos de corto plazo (Weingast & Wittman, 2008).

Esta aproximación permite no solo describir comportamientos, sino también interpretar en qué medida responden a una lógica de gobernanza populista, caracterizada por el uso estratégico del aparato estatal para construir apoyo electoral sin considerar la sostenibilidad fiscal ni la eficiencia económica (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017; Müller, 2017).

3. Resultados y Discusión.

La revisión de la política macroeconómica del Perú entre 2000 y 2025 permite identificar una serie de decisiones que, si bien no configuran un modelo populista en sentido estricto, exhiben patrones típicos del populismo económico descrito por Dornbusch y Edwards (1991) y Acemoglu et al. (2013); es decir, expansión del gasto público sin respaldo productivo, debilitamiento institucional, crecimiento desproporcionado del empleo público y presiones sobre la política fiscal.

Los resultados del análisis revelan que el Perú ha oscilado entre la disciplina macroeconómica y episodios de tentación populista, especialmente en contextos de presión social, fragmentación política o crisis. Si bien no se puede afirmar que el país ha adoptado un modelo populista sistemático, la evidencia muestra prácticas consistentes con una lógica de corto plazo que prioriza el rendimiento electoral sobre la sostenibilidad fiscal e institucional. Este fenómeno coincide con lo advertido por Sachs (1990) y Müller (2017), que el populismo económico no siempre se expresa en discursos explícitos, sino en decisiones técnicas revestidas de aparente legitimidad democrática, pero que deterioran la capacidad estatal y la eficiencia del gasto.

Tabla 1. Evolución de Indicadores Proxy del Comportamiento Populista en el Perú (2000-2025)

Indicador	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2025 (proy.)
Déficit fiscal (% PBI)	0.3	1.1	-1.3	0.9	-8.9	-2.6	-3.1
Gasto corriente (% total gasto)	58%	60%	64%	66%	71%	69%	70%
Gasto capital (% total gasto)	42%	40%	36%	34%	29%	31%	30%
Empleo público (millones)	0.98	1.05	1.15	1.3	1.45	1.6	1.65
Ratio empleo púb./priv.	1:6	1:5.5	1:5	1:4.5	1:4	1:3.5	1:3.4
Deuda pública bruta (% PBI)	47.0	34.0	25.0	23.5	36.7	35.4	34.0
Deuda pública neta (% PBI)	40.0	30.0	22.0	20.5	30.2	29.0	28.5
Autonomía BCRP (1=alta, 0=baja)	1	1	1	1	1	1	1
Estabilidad ministerial (ministros MEF)	2	2	2	3	5	6	7
Gasto en políticas asistenciales (% PBI)	0.5	0.8	1.1	1.5	4.3	3.5	3.8

3.1. Expansión del gasto público y debilitamiento de la calidad fiscal.

Durante el periodo 2006–2011, bajo el segundo gobierno de Alan García, se produjo un aumento sostenido del gasto social financiado por la bonanza de los términos de intercambio. El gasto público consolidado aumentó de 18.7% a 21.3% del PBI, destacando programas emblemáticos como “Agua para Todos” y “Juntos” (MEF, 2012). Aunque estos programas contribuyeron a la reducción de brechas, su diseño mostraba limitaciones en focalización y sostenibilidad, lo que aumentó el riesgo de clientelismo político (CEPLAN, 2014).

Entre 2016 y 2020, el gasto corriente creció sostenidamente, pasando de representar el 63% al 71% del total del presupuesto público, mientras que la inversión pública se estancó alrededor del 4% del PBI (BCRP, 2021). Esta recomposición regresiva del gasto limitó la capacidad del Estado para generar bienes públicos de calidad e infraestructura productiva, reduciendo el efecto multiplicador del gasto fiscal (Espada y Armijo, 2010).

3.2. Empleo público y captura burocrática.

Una de las señales de tentación populista es el uso del aparato burocrático como mecanismo de redistribución de rentas con fines políticos. El número de empleados públicos en el Perú aumentó de 987,000 en el año 2000 a más de 1.6 millones en 2023, con una elevada proporción de contratos bajo regímenes temporales y de baja meritocracia, como CAS y locaciones de servicios (SERVIR,

2023). Esta expansión no ha estado acompañada por mejoras proporcionales en cobertura o calidad de servicios públicos, reflejando una baja productividad del sector estatal (Grindle, 2012).

Además, la ratio entre empleados públicos y privados pasó de 1:5 en 2004 a 1:3.5 en 2022 (INEI, 2023), lo que aumenta la carga fiscal del sector formal privado y amenaza con desincentivar la inversión y la formalización laboral. Según Pollitt y Bouckaert (2017), este tipo de crecimiento administrativo, sin un enfoque de reforma institucional, es característico de sistemas capturados por intereses políticos.

3.3. Déficit fiscal y deuda pública: señales de estrés estructural.

La política fiscal mostró signos de vulnerabilidad crecientes, particularmente durante la pandemia y la pospandemia. El déficit fiscal pasó de un superávit de 0.9% del PBI en 2014 a un déficit de 8.9% en 2020, mientras que la deuda pública bruta aumentó de 25.3% a 36.7% del PBI entre 2019 y 2022 (BCRP, 2022). Si bien este incremento respondió a una situación excepcional, la continuidad de políticas asistenciales sin estrategias de consolidación fiscal ha creado una trayectoria preocupante.

Propuestas populistas, como los retiros extraordinarios de fondos de pensiones, incrementos del salario mínimo por decreto y subsidios sin evaluación *ex ante*, han proliferado en el Congreso entre 2021 y 2023 (Congreso del Perú, 2023), evidenciando el uso político de la política económica. Estas medidas, en su mayoría impulsadas por alianzas coyunturales, muestran una racionalidad centrada en beneficios inmediatos más que en estabilidad de largo plazo (Kaufman & Stallings, 1991).

3.4. Presiones sobre la institucionalidad.

A pesar de que el BCRP mantiene autonomía y ha sido reconocido por su solidez técnica, han existido intentos políticos para intervenir en su gobernanza, especialmente entre 2021 y 2022. La incertidumbre institucional también se refleja en los cambios frecuentes de ministros de economía (más de 6 en un solo periodo presidencial), lo cual afecta la credibilidad de la política económica (Transparency International, 2023).

La tentación populista se ha manifestado en intentos de interferencia en instituciones clave. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha mantenido

formalmente su autonomía, pero ha estado expuesto a presiones políticas, cuando se cuestionó su independencia en la designación de directores (FMI, 2022). La literatura indica que la fortaleza institucional, en particular la independencia de los bancos centrales y la existencia de reglas fiscales creíbles, es fundamental para resistir las desviaciones populistas (Alesina & Tabellini, 2005; Garriga, 2016). En el caso peruano, si bien existen mecanismos legales, su efectividad ha dependido más de la voluntad política que del cumplimiento coercitivo.

4. Conclusiones.

El Perú ha logrado preservar ciertos pilares de estabilidad macroeconómica, como la autonomía del BCRP, la regla fiscal y una estructura tributaria relativamente robusta. Sin embargo, el análisis muestra que ha atravesado episodios de tentación populista, especialmente en coyunturas electorales o crisis sanitarias. Estos momentos se caracterizan por el uso político del gasto público, la expansión del empleo estatal, el debilitamiento institucional y propuestas económicas de corto plazo sin sostenibilidad fiscal.

Evitar que estas prácticas se consoliden requiere el fortalecimiento de instituciones independientes, la mejora en la calidad del gasto público y la implementación de reglas fiscales más estrictas. La vigilancia de indicadores clave puede ayudar a anticipar desviaciones populistas y a preservar la estabilidad macroeconómica lograda con tanto esfuerzo en las últimas décadas.

El análisis de la evolución de la política macroeconómica peruana entre 2000 y 2025 permite concluir que, si bien el país ha mantenido pilares fundamentales de estabilidad -como la autonomía del Banco Central de Reserva del Perú y el respeto relativo a la regla fiscal-, ha atravesado reiteradas “tentaciones populistas” que amenazan dicha estabilidad. Estas tentaciones no se expresan necesariamente en discursos abiertamente populistas, sino en prácticas económicas guiadas por una lógica política de corto plazo que prioriza la obtención de respaldo electoral inmediato en detrimento de la sostenibilidad fiscal, la eficiencia del gasto público y la institucionalidad democrática (Dornbusch & Edwards, 1991; Acemoglu et al., 2013).

A lo largo del periodo analizado, se observaron decisiones políticas orientadas a ampliar el gasto corriente, expandir el empleo público sin meritocracia, debilitar los mecanismos de control institucional y recurrir a instrumentos fiscales con fines claramente clientelistas, como bonos, subsidios generalizados y

exoneraciones tributarias. Estos patrones son consistentes con el comportamiento de los regímenes populistas en otras partes de América Latina, donde se ha evidenciado que el populismo económico puede erosionar capacidades estatales incluso en contextos de aparente estabilidad (Sachs, 1990; Kaufman & Stallings, 1991; Grindle, 2012).

Un hallazgo relevante es que los momentos de mayor riesgo populista no necesariamente coinciden con gobiernos autodefinidos como de izquierda o derecha, sino con contextos de fragmentación institucional, crisis de representación política y presión social insatisfecha. Esta observación refuerza la noción de que el populismo económico no es un fenómeno ideológico per se, sino un estilo de gobierno que instrumentaliza la política fiscal y monetaria para la acumulación de poder (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017; Müller, 2017).

El caso peruano demuestra que la existencia de reglas fiscales, instituciones autónomas y buenos fundamentos macroeconómicos no garantizan inmunidad frente al populismo. De hecho, la solidez institucional puede ser socavada progresivamente si no va acompañada de una cultura de responsabilidad fiscal, transparencia presupuestaria y participación ciudadana informada (Alesina & Tabellini, 2005; Garriga, 2016). La repetida inestabilidad ministerial, el uso político del Congreso para aprobar medidas económicas sin evaluación técnica, y los intentos de interferencia en organismos reguladores, constituyen síntomas de un deterioro institucional que debe ser atendido con urgencia.

Frente a este panorama, resulta imprescindible avanzar en tres direcciones; primero, fortalecer el marco institucional y normativo mediante mecanismos de control ex ante del gasto público, consolidación de reglas fiscales contracíclicas y protección efectiva de la independencia del BCRP y de entidades rectoras como SERVIR y la Contraloría General de la República. En segundo lugar, profesionalizar el empleo público bajo criterios meritocráticos, evitando su uso como herramienta de clientelismo y recompensa política. Para finalmente, fomentar la cultura fiscal ciudadana, promoviendo la rendición de cuentas, el monitoreo del presupuesto y el debate público informado sobre las consecuencias de las políticas fiscales de corto plazo.

En suma, el Perú no ha caído en un populismo económico estructural, pero ha experimentado desviaciones que deben ser comprendidas como advertencias. La permanencia de estas prácticas podría generar daños acumulativos sobre la institucionalidad económica, la equidad intergeneracional y la confianza en la

democracia representativa. Por ello, este estudio constituye un llamado a la vigilancia técnica y ciudadana sobre el uso del poder económico del Estado en contextos de alta volatilidad política.

Referencias:

- Acemoglu, D., Egorov, G. & Sonin, K. (2013). A political theory of populism. *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771–805. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt001>
- Alesina, A. & Tabellini, G. (2005). *Why is fiscal policy often procyclical?* NBER Working Paper No. 11600.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2021). *Memoria 2020*. <https://www.bcrp.gob.pe>
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2022). *Informe de Finanzas Públicas*.
- Bowen, G. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- CEPAL. (2022). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org>
- CEPLAN. (2014). *Balance de políticas sociales y calidad del gasto público*.
- Congreso del Perú. (2023). *Proyectos de ley económicos y laborales presentados 2021–2023*. <https://www.congreso.gob.pe>
- Creswell, J. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Denzin, N. (2012). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Aldine Transaction.
- Dornbusch, R. & Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press.
- Espada, M. & Armijo, M. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo – CEPAL:
- Flick, U. (2007). *An Introduction to Qualitative Research* (4th ed.). SAGE.
- Fondo Monetario Internacional (2022). *Staff Report for the 2022 Article IV Consultation – Peru*.
- Fondo Monetario Internacional (2022). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org>
- Garriga, A. (2016). Central bank independence in the world: A new data set. *International Interactions*, 42(5), 849–868.

- Gidron, N. & Bonikowski, B. (2013). *Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda*. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2023). *Boletín Estadístico del Empleo en el Sector Público*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2023). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*.
- Kaufman, R. & Stallings, B. (1991). The political economy of Latin American populism. In *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 15–43). University of Chicago Press.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2012). *Ejecución presupuestaria del programa Agua para Todos*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2012). *Informe de evaluación del programa “Agua para Todos”*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). *Informe Económico y Social del Perú 2021–2022*.
- Mudde, C. & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Müller, J. (2017). *What is Populism?* University of Pennsylvania Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Sachs, J. (1990). Social Conflict and Populist Policies in Latin America. In *Labour Relations and Economic Performance*. Palgrave Macmillan.
- SERVIR. (2023). *Informe Anual del Empleo Público*. <https://www.servir.gob.pe>
- Transparency International. (2023). *Índice de Percepción de la Corrupción 2022*. <https://www.transparency.org>
- Weingast, B. & Wittman, D. (Eds.). (2008). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- Yin, R. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.