

**La política fiscal de los
gobiernos populistas
latinoamericanos.
Entre la intencionalidad
política y la viabilidad
económica.**

ANTONIO JORGE LÓPEZ RODRÍGUEZ



CEPC

CENTRO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS
Y CONSTITUCIONALES

La política fiscal de los gobiernos populistas latinoamericanos. Entre la intencionalidad política y la viabilidad económica.

This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor. Requests should be addressed directly to the author(s).

If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor, the title, the working paper, or other series, the year and the publisher.

The author(s) should inform the Centro de Estudios Políticos y Constitucionales at Spain if the paper will be published elsewhere and also take responsibility for any consequential obligation(s).

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Plaza de la Marina Española 9. 28071 Madrid, Spain

NIPO: 005-11-040-X
ISBN: 978-84-259-1507-9

La política fiscal de los gobiernos populistas latinoamericanos. Entre la intencionalidad política y la viabilidad económica.*

Antonio Jorge López Rodríguez

* Este *working paper* fue galardonado con uno de los premios al mejor trabajo de investigación en el Curso de especialización en Ciencia Política y Derecho Constitucional, 2009-2010. Asimismo, fue presentado como ponencia al Seminario de Investigadores García-Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el día 14 de diciembre de 2010.

Índice de contenidos

I. Introducción

II. Concepto de populismo desde una perspectiva económica

III. Contexto económico y político de los gobiernos populistas analizados

III.1. Los casos de Cárdenas, Perón y Vargas

III.2. Los casos de Chávez, Morales y Correa

IV. Intencionalidad, diseño y orientación de la política de gasto fiscal

IV.1. Experiencias populistas clásicas: Cárdenas, Perón y Vargas

IV.1.1. Lázaro Cárdenas

IV.1.2. Getulio Vargas

IV.1.3. Juan Domingo Perón

IV.2. Los nuevos populismos: Chávez, Morales y Correa

IV.2.1. Hugo Chávez

IV.2.2. Evo Morales

IV.2.3. Rafael Correa

IV.3. Diferencias y semejanzas entre los populistas clásicos y los nuevos populismos

V. Efectos de las políticas de gasto fiscal de carácter populista sobre la equidad social

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

VIII. Anexos

I. Introducción

El desarrollo de la política fiscal en América Latina ha estado condicionada por factores de carácter externo, asociados a la evolución de los precios de materias primas y los cambios en los flujos de capitales de corto y largo plazo, y por factores de carácter interno, vinculados a la estructura económica de cada país y los vaivenes del escenario político.

En efecto, tanto las políticas de gasto público, como la definición del marco impositivo han oscilado entre posiciones político-económicas de carácter conservador, las cuales han defendido medidas fiscales ortodoxas y afines a los intereses de los grupos económicos dominantes y, posiciones político-económicas de izquierda, para las cuales el Estado debe tener un rol director en las relaciones económicas y su influencia debe ejercer un efecto aglutinante en la sociedad.

Dentro de este último grupo se enmarcan las experiencias que serán analizadas en el presente trabajo y que, por sus características constitutivas, objetivos políticos y económicos y, políticas fiscales aplicadas, pueden definidas como “populistas”. Así, según la literatura, los gobiernos populistas tienden a establecer políticas fiscales expansivas, de carácter deficitario y con un claro acento en materia social: el incremento del grado de equidad y del bienestar general.

El estudio tiene por objeto establecer si existe algún tipo de relación entre la naturaleza y orientación de las políticas fiscales de los gobiernos populistas, fundamentalmente desde el punto de vista del gasto, y los resultados obtenidos por éstas, tanto en el corto, como en el largo plazo en materia de equidad social. Para ello, se llevará a cabo una comparación entre las gestiones gubernamentales de Lázaro Cárdenas (México) (1934-1940), Juan Domingo Perón (Argentina) (1946-1955), Getulio Vargas (Brasil) (1930-1945) (1951-1954), Hugo Chávez (Venezuela) (1998-

presente), Evo Morales (Bolivia) (2006-presente) y Rafael Correa (Ecuador) (2007-presente).

La elección de estos seis casos se basa en tres aspectos fundamentales: (i) el consenso que muestra la literatura en torno a las características político-económicas de dichas gestiones gubernamentales y que les encuadra dentro de la categoría de “populistas”; (ii) el momento histórico en el que se desarrollan, siendo consideradas las tres primeras (Lázaro Cárdenas, Juan Domingo Perón y Getulio Vargas) como las primeras expresiones de un gobierno populista y, las tres últimas (Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa), las muestras más recientes de un fenómeno que se ha dado en llamar “neopopulismo”; y (iii) la influencia que estas gestiones gubernamentales populistas han ejercido de forma directa o indirecta sobre otros gobiernos y expresiones político-económica en América Latina dentro del período histórico que delimitan.

La relación entre la política fiscal y el logro de los objetivos de equidad social será abordada mediante el análisis de la política gasto público, entendida ésta como la evolución del nivel de gasto fiscal total. Por su parte, la equidad social será evaluada con base en los valores alcanzados por el índice de desarrollo humano.

Este trabajo no pretende comprobar si existe algún grado de causalidad entre estas dos variables o verificar, empíricamente, la naturaleza de la relación en caso de existir. Lo que sí busca es evaluar el contenido de economía política que subyace al diseño y aplicación de la política fiscal en materia de gasto de los gobiernos populistas analizados y, si este diseño y aplicación, han estado orientados hacia la búsqueda de la equidad social.

La estructura del estudio contempla tres partes. En la primera, se tratará el contexto económico y político de los gobiernos populistas analizados, tanto desde la perspectiva interna, como desde la externa, ello con el objeto de identificar restricciones y oportunidades en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas fiscales y el logro de los objetivos propuestos. En la segunda parte se ahondará en la intencionalidad, diseño y orientación de las políticas fiscales, lo que permitirá establecer una visión de conjunto de las medidas de ingresos y gastos adoptados por los gobiernos populistas y, por último, en la tercera parte, se evaluarán los efectos que haya podido tener la política fiscal sobre la equidad social.

II. El populismo desde una perspectiva económica

El surgimiento y evolución del populismo latinoamericano y su clara delimitación conceptual, constituye unos de los campos teóricos que ha generado mayor polémica entre los estudiosos de la realidad política y económica de la región durante las últimas décadas. A ello ha contribuido, lo voluble de sus características y las circunstancias internas y externas en las que se ha desarrollado. Por esta razón, es posible encontrar múltiples definiciones y matices a la condición populista de un gobierno, las cuales variarán en función del momento en que se produce el análisis y de las corrientes de pensamiento predominantes.

Sin embargo, el carácter populista, más que una etiqueta que se le asigna a un movimiento político o un conjunto de cualidades y pautas de conducta que caracterizan a un líder carismático, puede ser entendido como una orientación económica que busca redefinir los mecanismos de asignación de una sociedad tomando prestados elementos del sistema de mercado y la visión del Estado como agente integrador.

De este modo, el populismo tendría como objetivo primordial la mejora de la equidad social, especialmente en lo que respecta a la redistribución del ingreso, a partir del desarrollo de políticas económicas basadas en una amplia presencia del Estado en la economía, la imposición de severas restricciones a la actividad del sector privado, la preferencia por políticas fiscales donde predomine la influencia redistribuidora del gasto público y la escasa atención por la viabilidad de la estructura tributaria y/o los planes de endeudamiento a medio y largo plazos.

Esta definición encuentra su base en los trabajos de múltiples autores que han estudiado diversas experiencias gubernamentales en América Latina y, en particular, las de Juan Domingo Perón, Getulio Vargas y Lázaro Cárdenas, las cuales desarrollaron políticas fiscales con una clara orientación populista. Asimismo, es posible identificar amplias semejanzas entre dichas experiencias y las de los gobiernos de Hugo Chávez,

Evo Morales y Rafael Correa, las cuales expresan, en buena medida, ese mismo carácter populista que sus políticas fiscales reflejan.

Uno de los estudiosos que ha definido al populismo es Torcuato Di Tella (1965) quién, en su obra “Populismo y Reforma en América Latina”, establece que el populismo es un movimiento político con un fuerte apoyo popular y que cuenta con la participación de sectores de clases no obreras con importante influencia en el partido. Este tipo de movimiento sostiene una ideología anti-status quo. Sus bases de apoyo se encuentran en una élite ubicada en los niveles medio y alto de la estratificación social, la cual se encuentra provista de motivaciones anti-status quo, y una masa movilizada como resultado de la revolución de las aspiraciones y una ideología o estado emocional que favorezca la comunicación entre los líderes y los seguidores.

En este sentido, Di Tella trata configurar un marco económico y político en el que los movimientos populistas potencian sus características definitorias, “...en los países en desarrollo, la revolución de las aspiraciones inculca en las masas el deseo de contar con representación aún cuando no tributen impuestos. En otras palabras, grupos que no disponen de suficiente poder económico u organizativo exigen participación en los bienes y decisiones políticas de la sociedad”. “Los países subdesarrollados, con su falta de sectores medios y la dominación económica y social en manos de una reducida clase alta, proveen el suelo más fértil para diversos tipos de populismo”¹.

Por su parte, el brasileño Octavio Ianni (1975) presenta al populismo como un movimiento que surge en el marco de un proceso de configuración de las clases sociales asociado a la urbanización y la intensa industrialización de los principales países en vías de desarrollo y que, de forma paralela, contribuye a destruir las bases del Estado oligárquico precedente para dar paso a un nuevo Estado de carácter “populista”.

A este respecto, Ianni señala que “el Estado populista, al contrario del socialista o del fascista, no es consecuencia de un agravamiento excepcional de las contradicciones y luchas entre la burguesía y el proletariado. Surge de las contradicciones generadas en el seno de la clase dominante (burguesía agropecuaria, comercial, financiera e industrial) en combinación con los antagonismos de esas facciones y las otras clases sociales, en la crisis de la economía primaria exportadora”².

Según Ianni, el Estado que deriva de la consecución del poder por parte del movimiento populista es intervencionista y nacionalista, mientras que el aparato estatal

¹ Di Tella (1965. Pp.4).

² Ianni (1975. Pp.10)

adquiere nuevas dimensiones como fuerza productiva. Este hecho se apoya en la aparición de las masas asalariadas como elemento dinámico de una nueva estructura de clases, la conformación de una alianza entre las mismas y facciones antagónicas, las cuales redefinen las atribuciones del Estado hasta erigir el “Estado populista”, y la constitución del mercado dentro de las relaciones de producción capitalista aunque de forma supeditada a las directrices del nuevo “Estado populista”.

Desde otra perspectiva, Cardoso y Faletto (1969) abordan al populismo como un movimiento que busca modernizar la economía y la sociedad, como resultado de la existencia de intereses económicos, políticos y sociales contradictorios. Así, las acciones políticas y sociales de los gobiernos populistas girarán en torno a los intereses de las masas, las cuales tienen como objetivo primordial la mejora en la distribución de la riqueza y un mayor bienestar social. La visibilidad en la búsqueda de este objetivo resultará esencial para la estabilidad de la política económica del gobierno, más allá de la naturaleza de las alianzas que tenga que establecer para alcanzarlo. Sin embargo, los autores señalan que existe una marcada preferencia por parte de los operadores económicos populistas a favorecer a los sectores productivos internos, en detrimento de aquellos que se proyectan hacia el exterior.

Vilas (1988) afirma que “... lo que se denomina populismo es una específica estrategia de acumulación de capital que hace de la ampliación del consumo personal y eventualmente de cierta distribución de ingresos, un componente esencial. Es, por lo tanto, la estrategia de acumulación de una cierta fracción de la burguesía, en una etapa determinada del proceso de acumulación capitalista”³.

Bazdresch y Levy (2004) advierten que, aunque el populismo resulta una categoría analítica imprecisa, la política económica que se le asocia se relaciona con “...el uso dispendioso de los gastos públicos, el uso intensivo de los controles de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y las señales inciertas de la política económica, las cuales tienen efectos depresores en la inversión privada”⁴. Asimismo, los autores vinculan estas características de la política económica con una marcada dependencia entre el gobierno y las organizaciones obreras y campesinas, las cuales se encuentran en constante conflicto con el sector privado.

Freidenberg (2007) define al populismo desde una vertiente política, pero señala que las condiciones que propician su irrupción y consolidación se asocian a la existencia

³ Vilas (1988. Pp. 2-3).

⁴ Bazdresch y Levy (2004. Pp. 628).

de desigualdades socioeconómicas. En este sentido, la autora sugiere que el populismo sienta sus bases en un contexto caracterizado por las dificultades para acceder a los bienes públicos, la elevada tasa informalidad de la economía, una elevada asimetría entre los intereses de la clase trabajadora y los sectores productivos y comerciales, y la inviabilidad del modelo económico sobre el que sustentaba la convivencia social.

Con base en los argumentos señalados, resulta factible construir un concepto de populismo desde una vertiente económica. Dicho concepto permitiría combinar, no sólo la principal motivación que impulsa a los proyectos populistas: la equidad social, entendida ésta como una mejora continuada de la distribución del ingreso y de aquellas áreas que afectan con mayor intensidad a las clases más desfavorecidas (salud, educación y seguridad), sino los principales aspectos de las políticas fiscales que desarrollan: expansión del gasto público, incremento en la intervención estatal, ausencia de políticas de financiación sostenibles en el largo plazo y minimización del papel del sector privado en la economía.

Lo anterior, sin embargo, no agota las posibilidades de un concepto totalizador del populismo que agrupe a la dimensión económica con las dimensiones de lo político y lo social. El comportamiento económico y el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas, entre las que resalta, la política fiscal, y la justificación de estos aspectos en la búsqueda de mayor equidad social, constituye una de los rasgos que dinamiza el ideario político y los postulados de cambio social de los gobiernos populistas. De ello, la importancia de un concepto de populismo desde una vertiente económica.

III. Contexto económico y político de los gobiernos populistas analizados

III.1 Los casos de Cárdenas, Perón y Vargas

La evolución económica y social de América Latina desde 1910 ha descrito una trayectoria signada por las crisis económicas de carácter internacional, la irregularidad en el desempeño económico de los países de la región en materia de programas y resultados, y la adopción de modelos de desarrollo que han tratado de dar respuesta a los cambios externos e internos mediante fórmulas que, en ocasiones, han entrado en contradicción con los procesos sociales y políticos particulares de cada país.

La región ha oscilado, salvo contadas excepciones, entre una visión liberal-ortodoxa de la economía, en la que predomina la integración en un vasto sistema capitalista regido por los mecanismos de asignación de mercado y una visión heterodoxa, caracterizada por la adopción de modelos de desarrollo en los que el Estado es el eje de la economía, se requieren cotas relativamente elevadas de voluntarismo por parte de las instituciones y los ciudadanos en la implementación de las políticas y se busca una participación menos pasiva en el sistema capitalista mundial.

La primera guerra mundial tuvo efectos directos en las economías latinoamericanas. En efecto, el conflicto trajo consigo la disminución de los flujos comerciales y financieros, al mismo tiempo que el nuevo esquema de relaciones internacionales que planteó el enfrentamiento llevó a los países beligerantes a apartarse de las reglas económicas del patrón oro y el presupuesto equilibrado, generando procesos inflacionarios que continuaron con la postguerra debido a las deudas y las reparaciones de guerra.

Asimismo, durante la etapa del conflicto surgieron mecanismos de intervención gubernamental que, pese a ser casi totalmente abandonados después del enfrentamiento, constituyeron un referente para circunstancias posteriores. México se vio más afectado

por su propio enfrentamiento revolucionario que por la guerra mundial en sí misma, mientras que Argentina y Brasil sufrieron las restricciones comerciales y financieras internacionales. Las limitaciones para acceder a los mercados externos estimularon la producción interior de ciertos productos de importación de fácil sustitución, sin embargo, la escasez de insumos importados y la entrada de Estados Unidos con el conflicto en 1917 impidieron continuar con este proceso de industrialización, que se había iniciado antes de 1914.

En general, una vez finalizada la guerra surgió el optimismo en la restauración del antiguo régimen librecambista y el regreso a la “normalidad” basada en el patrón oro y el equilibrio presupuestario. En el plano comercial, la principal consecuencia del periodo inmediato de postguerra fue un breve auge en los mercados de productos primarios. Sin embargo, el exceso de producción y los retrasos con los que se produjo el ajuste de la oferta, generaron una elevada volatilidad que persistió hasta 1929 y afectó, principalmente, a los países exportadores de materias primas.

En el campo financiero, Estados Unidos sustituyó a Gran Bretaña como principal prestamista de América Latina. Durante los años veinte el mercado financiero de EEUU registró fluctuaciones que, tanto en el primer ciclo alcista, de 1919 a 1921, como en el segundo, de 1924 a 1928, afectaron la estabilidad económica internacional. El incremento del flujo de capitales estadounidense hacia América Latina contribuyó a la inestabilidad de ésta, lo cual se acentuó con la elevación de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, en junio de 1928, y la consecuente reducción del volumen de préstamos, inversiones externas y pérdidas de reservas⁵.

La crisis se originó en los países desarrollados y se transmitió al resto del mundo a través de cuatro mecanismos: la contracción del comercio internacional, el deterioro de las relaciones reales de intercambio de los países exportadores de productos primarios, el flujo de reservas hacia los principales centros financieros y un proceso de deflación global que aumentó la carga real de las deudas.

En este sentido, el periodo previo a la llegada al poder de los gobiernos de Cárdenas y Vargas, y en menor medida el de Perón, se caracterizó por una elevada volatilidad en los mercados internacionales de materias primas, aunque los precios de las mismas mostraban una clara tendencia a la baja, al mismo tiempo que se intensificaba la salida de capitales. Esta situación se tradujo en una pérdida de influencia

⁵ Para una visión más amplia acerca de la influencia de la crisis de finales de los años veinte y los años treinta, ver Thorp (1988).

del sector agroexportador, no sólo en lo que respecta al diseño de las políticas económicas, sino en la constitución del escenario político.

Esta situación se agravaba aún más si, como indica Díaz Alejandro (1988), se considera que el auge de las exportaciones latinoamericanas intensivas en tierra no se traducían, necesariamente, en una mejora en el bienestar de los grupos de ingresos más bajos, lo cual se asociaba, por una parte, al incremento de los precios de los alimentos de producción nacional y, por la otra, al aumento de las restricciones para acceder a la tierra y a una producción de subsistencia.

La estructura del mercado de trabajo también amplificaba los efectos que, una crisis de origen externo, podía tener sobre la calidad de vida de los individuos. En este sentido, en los países donde existían mercados laborales con condiciones coercitivas, las etapas de expansión económica podían traducirse en jornadas de trabajo más largas e intensas en un contexto de escasas o nulas prestaciones de apoyo al trabajador.

Por su parte, para aquellos individuos que formaban parte de mercados laborales razonablemente competitivos, es probable que aumentaran los salarios en términos reales de alimentos, aunque bajarán en términos de los bienes importables. En muchos países parece haberse vuelto más fácil y más barato el acceso a la tierra rural para los grupos de ingresos bajos y medios, a medida que bajaba el costo de oportunidad de la tierra en manos de los exportadores y que las plantaciones eran divididas.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, los sectores de la población que se encontraban ligados a las exportaciones percibieron un notable deterioro, mientras que los empresarios de la agricultura orientada al mercado interno y de la industria sustitutiva de importaciones se vieron beneficiados por el incremento de los precios internos, la caída de los precios de las materias primas provenientes del exterior y la disminución de los costes de la mano de obra.

Los empresarios que habían alcanzado una elevada capacidad instalada en su producción durante los años veinte, período de gran bonanza económica para toda la región, percibieron ganancias de capital inesperadas. Las familias de clase media y alta, en cuyos presupuestos tenían escasa participación los alimentos y gran participación los bienes de consumo importados, afrontaban tendencias desfavorables de los precios relativos.

Para los grupos de ingresos bajos, ya fuesen urbanos o rurales, resulta poco probable que se produjera un aumento significativo del ingreso real en términos de alimentos. Todo parece indicar que, incluso en los países que respondieron mejor a la

crisis, los salarios reales de los trabajadores no calificados y semicalificados, tomando en cuenta todos los componentes de su canasta de consumo, no fueran mucho mayores que los de diez años antes.

En el caso de Brasil, antes de la llegada al poder de Getulio Vargas, la estructura económica se encontraba controlada por el sector agroexportador, especialmente, el que se asociaba a los intereses del café, el algodón y el azúcar. En este sentido, el café representaba en torno al 70% de las exportaciones totales⁶, por lo que las políticas adoptadas en materia fiscal se orientaban hacia la defensa de este subsector. La crisis económica de finales de los años treinta y la citada caída de los precios de las materias primas, llevó a las autoridades a desarrollar una política de valorización del café con el objeto de mantener su precio en los mercados internacionales. Esta política consistía en la destrucción parcial de la cosecha o la compra, por parte del gobierno, del excedente de la producción, lo que permitió mantener en cierta medida los ingresos de los productores.

La política de apoyo al sector agroexportador, sin embargo, tuvo profundos efectos sobre la política fiscal del gobierno brasileño, no sólo en lo que respecta a su diseño, sino en lo atinente a su viabilidad. En efecto, la compra de los excedentes de la producción de café se tradujo en un fuerte incremento del gasto público, el cual tuvo que ser compensado mediante la aplicación de nuevos impuestos, la financiación externa y la emisión de dinero. Las dos primeras alternativas estaban asociadas a la capacidad de absorción de más tributos por parte de una economía cuya demanda agregada se debilitaba día a día y a la consecución de préstamos externos en un contexto caracterizado por la contracción crediticia. Ello llevó a que las autoridades se volcaran a la financiación monetaria del déficit con lo que esto implica en términos de inflación y desequilibrios en los mercados⁷.

La situación de la economía mexicana en el momento que se inicia la gestión de Lázaro Cárdenas se caracterizaba por una fuerte dependencia del negocio petrolero, cuyas exportaciones, sin embargo, habían estado disminuyendo progresivamente desde principios de la década de los veinte. Dicha caída estaba vinculada al temor que despertaba, en los inversionistas internacionales, la amenaza latente a una expropiación de los activos de la industria tal y como se contemplaba en la constitución de 1917. A esto se le añadían las fuertes y constantes salidas de capitales por parte del sector

⁶ Ver Informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1951.

⁷ Ver Díaz Alejandro (1988) y Urquidí (2005).

privado nacional, lo que propiciaba la constante depreciación de la moneda y la inestabilidad en el saldo de las reservas internacionales⁸.

En este contexto, la crisis de 1930 trae consigo una disminución de la recaudación fiscal proveniente de las ventas de materias primas en los mercados internacionales, lo cual tuvo que ser compensado con el aumento de los impuestos a las importaciones y un drástico ajuste del gasto fiscal, una de cuyas partidas más afectadas fueron los sueldos y salarios de los empleados públicos. Cabe destacar que las autoridades económicas mexicanas también apelaron a la emisión de moneda con el objeto de estimular la demanda interna y propiciar una recuperación de los ingresos tributarios internos.

Si bien la llegada de Perón a la presidencia de Argentina en 1946 corresponde a un contexto económico diferente, tanto en el plano externo, como interno, conviene destacar que algunas de las condiciones que se encontraban presentes para ese momento fueron gestadas en la década de los años treinta como consecuencia de la crisis y la depresión mundial.

En efecto, según Peralta (2007), “la crisis de 1930 marcó el comienzo de un nuevo período en el desarrollo económico argentino, caracterizado por el rol dinámico que habría de jugar la industria. La caída brusca de los precios agrícolas, producto del deterioro de los términos de intercambio, afectó negativamente al sector agropecuario. La implantación del control de cambios y la depreciación de la moneda protegieron a la industria local y causaron un traslado de ingresos del sector agrícola al industrial. Estos fenómenos, sumados a una serie de hechos políticos dieron lugar a una nueva actitud de la élite gobernante frente al proceso de industrialización”⁹.

Perón asume la jefatura del estado en un momento en el que la industria ha desplazado al sector agroexportador tradicional y en el que se había estado gestando un cambio en el panorama político debido al incremento de la influencia de las agrupaciones obreras y sindicales. Tal como señala Peralta (2007), “hacia principios de la década de 1940 las posibilidades de crecimiento económico a partir de la aplicación de una estrategia de desarrollo industrial limitado parecían haberse agotado. Al disminuir las posibilidades de sustituir importaciones y volverse evidente el peligro que

⁸ En 1925 se crea el Banco de México, el cual tenía facultades de emisión de moneda, competencias regulatorias del mercado cambiario y financiero muy limitadas y algunas funciones como banco comercial. Asimismo, en 1930, México abandona el patrón oro, lo cual formaliza la existencia de un diferencial entre el valor de la moneda y la cotización del oro como referencia internacional.

⁹ Peralta Ramos (2007. Pp. 71).

acechaba a la industria nacional ante el previsible incremento de la competencia después de la Segunda Guerra Mundial, la ampliación del mercado interno se convirtió en el principal recurso para impulsar la acumulación de capital”¹⁰.

III.2. Los casos de Chávez, Morales y Correa

La segunda crisis del petróleo en 1979 modificó la perspectiva en el diseño y la ejecución de la política fiscal en la mayor parte de los países de América Latina. Los altos precios del petróleo coincidieron con la caída de los precios de los productos básicos. Para combatir la inflación, las autoridades de Estados Unidos elevaron abruptamente las tasas de interés internas, con lo que aumentó considerablemente la carga del servicio de la deuda para América Latina. Estos factores, junto con la fuga de capitales durante los últimos años de la década de los setenta, desataron la crisis regional de la deuda, el colapso del modelo de desarrollo basado en la preeminencia del sector público y el deterioro de la distribución de ingreso y la capacidad adquisitiva de las clases más desfavorecidas.

La interrupción de las corrientes de capital obligó a muchos países latinoamericanos a restringir las importaciones, imponer aranceles más elevados, crear sistemas de tipos de cambio múltiples y aplicar una amplia gama de impuestos con el objeto de atenuar los crecientes déficit internos y externos. Sin embargo, la persistencia de los déficit fiscales y las restricciones en la financiación externa impulsaron a los gobiernos a recurrir a los bancos centrales y su capacidad de emisión monetaria, lo que trajo consigo un proceso inflacionario de intensidad variable de acuerdo al país.

A mediados de los años ochenta, algunos países experimentaron con estrategias de carácter heterodoxo, procurando combatir la inflación "inercial" mediante la congelación de precios y salarios, y el endurecimiento de los controles de tipo de cambio. Estas medidas, en lugar de mitigar el incremento de precios y los efectos que éste tenía sobre la calidad de vida de la población, alentaron la ampliación de la espiral inflacionaria y el surgimiento de mercados “negros” o “paralelos”, ya que se desconoció el papel de la disciplina fiscal y monetaria en la estabilización de los precios. Así, países como Argentina, Bolivia y Brasil experimentaron episodios de hiperinflación en algún momento durante ese decenio.

¹⁰ Peralta Ramos (2007. Pp. 92).

Hacia finales de la década de los ochenta surgía un nuevo consenso en materia de política económica a nivel mundial impulsado, fundamentalmente, desde los centros de toma de decisiones de los principales países industrializados y, en especial, EEUU. Con base en esta nueva visión, los responsables económicos de América Latina parecieron identificar el agotamiento del modelo de desarrollo conducido por el Estado que se había utilizado en las décadas anteriores.

El éxito de las políticas de liberalización económica desarrolladas por Chile, el derrumbe de las economías estatistas de Europa Oriental y la Unión Soviética, y el crecimiento acelerado de las economías del Asia Oriental, animaron a los gobiernos latinoamericanos a aplicar reformas basadas en el paradigma del libre mercado: apertura al comercio internacional, estricta disciplina fiscal y privatización de empresas de propiedad del Estado.

El alcance y el ritmo del proceso de reforma variaron entre países. Las medidas iniciales consistían en fuertes ajustes macroeconómicos para estabilizar la economía, fundamentalmente, la reducción del déficit fiscal como medio para disminuir la presión sobre la financiación monetaria y el incremento de los precios internos, una política monetaria restrictiva y, en algunos casos, el establecimiento de un tipo de cambio nominal fijo.

La importancia del Estado, el cual había ocupado un rol protagónico en América Latina desde décadas anteriores, disminuyó en favor de una mayor participación del sector privado en la economía mediante la desregulación y la privatización de las empresas estatales. Por último, muchos países redujeron unilateralmente los aranceles y eliminaron barreras al comercio, lo que ayudó a acelerar el crecimiento de la productividad en términos generales.

Estas políticas estaban en abierta contraposición con el consenso de los primeros años de postguerra, según el cual los factores externos eran los impedimentos más relevantes para el crecimiento. Más que la solución a las restricciones externas, las políticas internas proteccionistas, centradas en el Estado, se consideraban la causa profunda de los problemas del desarrollo de la región. La idea de que se podían eliminar las trabas al crecimiento, eliminando las distorsiones de política interna pasó a dominar el pensamiento económico de la región y de las instituciones financieras multilaterales. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial acentuaron la importancia de las políticas internas desde principios del decenio de 1990.

Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, en muchos países los resultados de las políticas económicas liberalizadoras no alcanzaron las cotas esperadas al comienzo del proceso de reformas. La incapacidad para realizar cambios de envergadura en la organización del Estado, el incremento de la conflictividad política y social, la volatilidad de los mercados internacionales de materias primas y la escasa capacidad de las estructuras económicas nacionales para adaptarse a las reglas de la competencia en un entorno global suscitaron una reacción adversa a las políticas de mercado que, en muchos casos, llegó a transformarse en fuertes movimientos de carácter anticapitalista.

Estos fueron los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, países que atravesaron por momentos de gran inestabilidad económica y política, y que se convirtieron en la base de liderazgos carismáticos que auspiciaban políticas económicas en las que el Estado recuperaba su preponderancia frente a un entramado de relaciones basadas en el libre mercado. En el caso particular de la política fiscal, ésta recuperaba su papel como eje de la política económica, al convertirse en el motor de la acción del Estado sobre la economía.

IV. Intencionalidad, diseño y orientación de la política de gasto fiscal

IV.1 Experiencias populistas clásicas: Cárdenas, Perón y Vargas

IV.1.1 Lázaro Cárdenas

A finales de los años treinta, el presidente Lázaro Cárdenas se consolidaba en el poder mediante una serie de pactos con diversas organizaciones populares, entre las que destacan la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Por medio de estos acuerdos, el gobierno sentaba las bases para la formación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual se mantendría en el poder durante largo tiempo y daría un nuevo impulso a los planteamientos originales de la revolución.

En el momento en el que Cárdenas accede al poder, la dirigencia de la revolución era crítica con los resultados obtenidos por los gobiernos anteriores en materia de reducción de la pobreza, mejora de la distribución de la riqueza y diseño de una política económica que impulsara la industrialización del país.

Así, el gobierno de Cárdenas se enfrentaba a la necesidad de conciliar los intereses de las masas campesinas y trabajadoras, los cuales se orientaban hacia una revisión amplia de la estructura de propiedad de la tierra y la reorganización del mercado de trabajo a favor de la clase obrera, con los de las clases industrial y comercial, las cuales mantenían el control de buena parte de la capacidad productiva del país y servían de enlace entre la economía nacional y los mercados internacionales.

Este nuevo escenario trajo consigo un replanteamiento de la posición del Estado en la economía, el cual se tradujo en el diseño y aplicación de políticas activas en materia fiscal que tuvieran como objetivo principal la redistribución de la riqueza en la sociedad mexicana. Asimismo, el crecimiento económico pasaba a convertirse en el objetivo intermedio de dichas políticas ya que, con su logro, dotaba de legitimidad

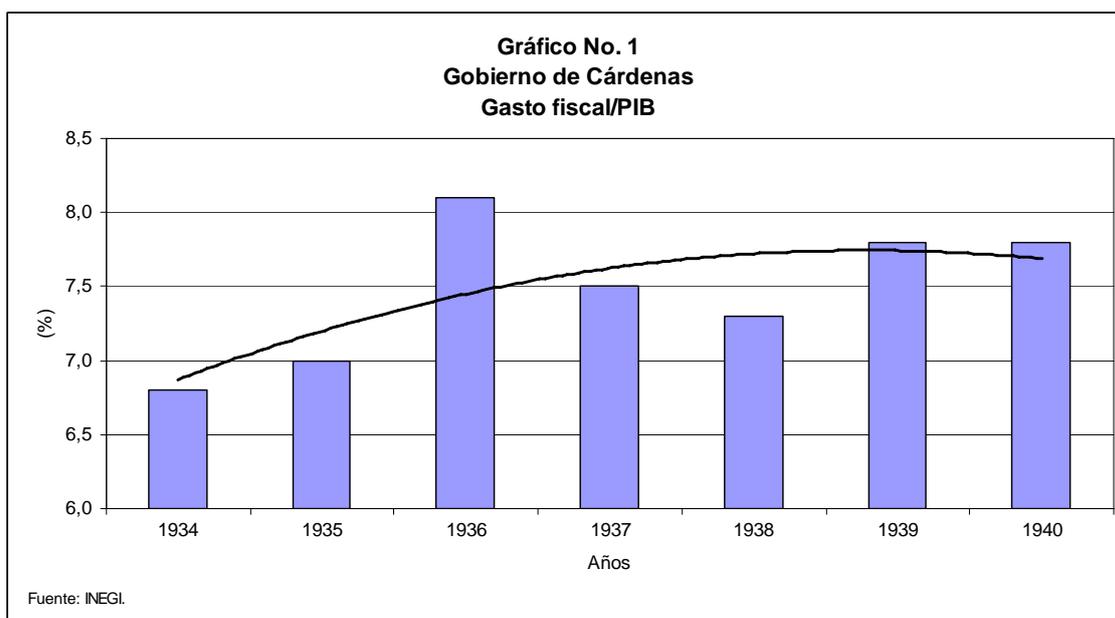
política al régimen, ampliaba las posibilidades de inserción de las clases menos favorecidas y creaba nuevas oportunidades de negocio para el sector empresarial.

La política fiscal de Cárdenas giró en torno al incremento del gasto público como agente dinamizador de la demanda agregada, el aumento del gasto social como palanca para la mejora de las condiciones de vida de la población y la ampliación de las fuentes de financiación mediante la creación de empresas públicas en los sectores de la manufactura, el transporte y la banca, entre otras actividades, la nacionalización de algunas de las industrias extractivas de mayor peso en la economía como la petrolera y la aplicación de impuestos a aquellas áreas de la actividad comercial externa que disfrutaban de una menor presión fiscal.

Estas medidas estuvieron acompañadas de la implantación de un control de precios, una mayor regulación del comercio y los flujos de inversión extranjeros y la adaptación de la legislación laboral y económica a los nuevos objetivos de equidad social y desarrollo industrial. Con ello, el gobierno buscaba incrementar la influencia del Estado sobre los mecanismos de asignación del mercado, al tiempo que pretendía generar los incentivos para la industrialización del país.

Este desarrollo industrial requirió, adicionalmente, de un complemento en materia de subsidios y ayudas, así como una mayor protección a la competencia del sector externo. El sector privado, por su parte, aprovechó estas políticas de apoyo industrial para incrementar la rentabilidad de sus negocios, al tiempo que recordaba que sin la participación del capital, el cual podía moverse libremente en el marco de una economía internacional cada vez más abierta, los cambios que propugnaba el nuevo gobierno serían imposibles de concretar.

Todos estos elementos llevaron a que la política fiscal adquiriera una orientación anticíclica, ello en un contexto dominado por los efectos adversos de la crisis económica internacional. Así, la gestión pública pasó de presentar balances fiscales caracterizados por el superávit a generar déficits presupuestarios aunque en niveles bastante manejables.



IV.1.2 Getulio Vargas

El arribo de Getulio Vargas al poder en 1930 se inicia con el cambio de la orientación económica que había predominado hasta entonces. Desde el Estado, se comienza a gestar un proceso de transición entre una economía sustentada casi exclusivamente en el sector agroexportador, a una donde la ampliación de las bases del sector industrial y el mercado interno pasaba a ser el objetivo fundamental. Tal cambio estaba directamente relacionado con la crisis de año 1929 y sus efectos sobre la economía cafetalera brasileña.

Esta nueva fase económica se expresaría en un conjunto de acuerdos y arreglos de naturaleza política que reforzarían la viabilidad de los cambios en el corto y mediano plazos. En efecto, al igual que Cárdenas en México y Perón en Argentina, Vargas entiende que para lograr un cambio profundo en la estructura productiva del país necesitará conformar una alianza entre los sectores populares y los grupos económicos más importantes, los cuales se encuentran expresados en la clase agroexportadora y en la incipiente clase industrial del estado de Sao Paulo.

En este sentido, la aprobación de una legislación social que comprendiera la asistencia médica y las pensiones a los trabajadores estaba destinada a conjugar los intereses de la clase campesina y obrera. Esta legislación se complementaría con la doctrina del "Trabalhismo", la cual enaltecía los valores del trabajo constante y tenaz a favor del progreso del país, aunque siempre en un marco definido por el Estado.

Asimismo, a partir de 1937 Vargas comienza a dar forma a una nueva estructura sindical desde el Ministerio del Trabajo. Dicha estructura, diseñada de forma vertical, estaría conformada por un conjunto de organizaciones laborales que encuadraría a los empleados por áreas: sindicato textil, metalmecánica, bancaria, etc y estaría regulada bajo el arbitraje de un Tribunal del Trabajo y una Bolsa de Trabajo.

Con la Ley del Trabajo de 1940, se concretan algunas reivindicaciones laborales como el salario mínimo y la seguridad social, al tiempo que se crea el "Partido Trabalhista", basado en la coalición de los sindicatos gubernamentales y las fuerzas progresistas que se insertaban en el proceso de industrialización y nacionalismo económico. De esta forma, se sientan las bases del llamado "Estado Novo", modelo en el que se integran una serie de relaciones económicas y políticas de carácter corporativista como fórmula para conjugar las aspiraciones de los grupos laborales, industriales y políticos.

Weffort (1970) afirma que el populismo de Vargas es el resultado de una etapa de transformaciones por la que atraviesa la sociedad brasileña desde 1930. Como estilo de gobierno, siempre sensible a las presiones populares, o como política de masas, que buscaba conducir las manipulando sus aspiraciones, el populismo sólo puede ser comprendido en el contexto de crisis política y de desarrollo económico que se abre a partir de 1930.

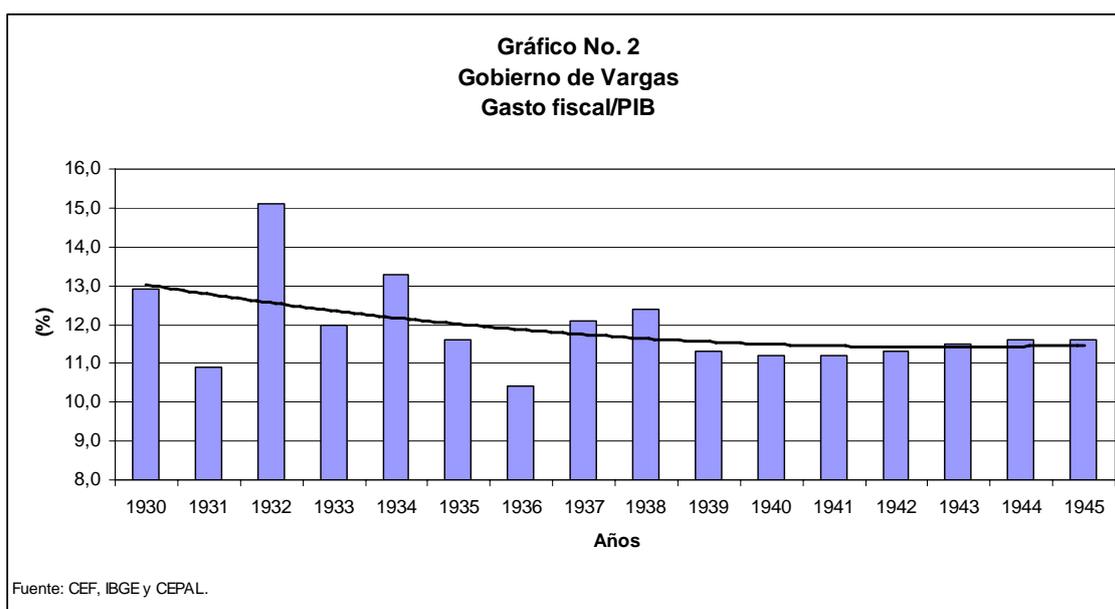
La presión de los sectores laborales llevó al gobierno de Vargas a desarrollar medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Así, Weffort concuerda en que: "El Estado incorporó una legislación muy próxima al Estado corporativo, pero atendiendo viejas reivindicaciones laborales que se arrastraban desde las huelgas de 1919. Con la creación del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio (1940), el gobierno reglamentó los sindicatos, creó la Junta de Consolidación y legisló sobre el régimen de trabajo de hombres, mujeres y niños, otorgando la jornada de 8 horas diarias, el salario mínimo, vacaciones, estabilidad laboral, indemnizaciones por despido, convenciones colectivas de trabajo y la creación del Instituto de Jubilaciones y Pensiones, además de la Justicia del Trabajo"¹¹.

En este sentido, la política económica de Vargas se basó en el estímulo a la industria nacional mediante la sustitución de importaciones, ello con el objeto de crear más oportunidades para el crecimiento económico, incrementar los niveles de empleo y

¹¹ Weffort (1970: 12).

reducir la dependencia de los flujos financieros provenientes de la actividad exportadora. En general, los esfuerzos de su gobierno estuvieron orientados a dotar de una mayor fortaleza al Estado y su capacidad redistribuidora, no sólo mediante la nacionalización de sectores y actividades estratégicas, sino la creación de instrumentos de financiación que le permitieran el acceso a un mayor volumen de recursos financieros.

Todas estas medidas implicaron el desarrollo de una política de gasto público marcadamente expansiva, de carácter anticíclico y que se encontraba mediatizada, en mayor o menor medida por la capacidad negociadora de las regiones más importantes del país. Las severas limitaciones en las fuentes de financiación de naturaleza tributaria y la contracción de los ingresos derivados de las exportaciones de café y otros rubros básicos, trajo como consecuencia el incremento de la emisión monetaria o monetización del déficit fiscal.



El proceso de monetización del déficit fiscal y los efectos inflacionarios que genera, fueron atendidos mediante la aplicación de un control de precios y el otorgamiento de subsidios a la producción de ciertos bienes, con lo que se transferían recursos públicos a la burguesía industrial. Esta dinámica inflacionaria contribuyó a mantener deprimidos los costes reales de la mano de obra, contrarrestando los efectos de la legislación laboral sancionada por el Gobierno de Vargas.

Por otra parte, el constante deterioro de la balanza de pagos que estaba generando la contracción del comercio externo fue abordado a través de la reducción de las importaciones mediante una política proteccionista selectiva. De este modo, se fueron conformando mercados cautivos que consolidaban la actividad productiva de una serie de sectores considerados “básicos” por el gobierno. Ello, sin embargo, incrementó la demanda equipos y bienes intermedios procedentes del exterior, los cuales eran necesarios para expandir y diversificar la industrialización. Cabe destacar que la financiación interna de carácter privado y las inversiones extranjeras directas no formaban parte de la nueva política económica del Estado Novo.

Las severas restricciones de financiación y los perjudiciales efectos inflacionarios que generó la monetización del déficit fiscal harían que el modelo económico asociado al “Estado Novo” colapsara en 1953, momento en el que Vargas decide aplicar un plan de estabilización que implicaba el ajuste de los precios controlados a los niveles establecidos por el mercado. El deterioro de las fuentes de financiación disponibles por parte del gobierno y la incapacidad para acceder a otras que le permitieran contrarrestar los efectos de la crisis, llevaron al colapso de una política económica que trató de imponer un alto grado de discrecionalidad y voluntarismo a la dinámica del mercado.

En este sentido, la crisis del “Estado Novo” estuvo marcada por la situación internacional y la inviabilidad de la política fiscal que sustentaba al modelo económico. Esta realidad, trajo consigo algunas consecuencias políticas de trascendencia como fue el alineamiento de Vargas con Estados Unidos y la entrada de Brasil en la Segunda Guerra Mundial, hechos que representaron una contradicción en las premisas políticas del régimen.

IV.1.3 Juan Domingo Perón

Al igual que las otras experiencias analizadas, aunque con alguna diferencia temporal, el gobierno de Perón se planteó como principal objetivo de su política económica, la industrialización acelerada del país. Para ello aplicó una serie de medidas destinadas a ampliar el tamaño del mercado interno, cuya oferta se originaba en buena medida en el exterior y cuya demanda se hallaba condicionada por las fluctuaciones en los ingresos por concepto de exportaciones, reorientar la generación de los ingresos desde el sector agropecuario, principalmente exportador, al industrial, e impulsar una

progresiva redistribución de ingresos desde los grupos económicos tradicionales al sector asalariado.

En este sentido, el gobierno diseñó una política de financiación basada en la transferencia de los términos de intercambio interno a favor de la industria. A tal efecto, creó el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), destinado a monopolizar las exportaciones agropecuarias. Por medio de un estricto control de cambio y la fijación de los precios internos de los productos agropecuarios, el IAPI obtuvo un elevado volumen de beneficio que se destinó a financiar el proceso industrialización.

El mecanismo a través del cual operaba el IAPI giraba en torno al establecimiento de precios fijos para la producción agropecuaria, la adquisición de dicha producción y su posterior reventa a precios internacionales. De este modo, la diferencia entre el precio pagado a los productores locales y el obtenido al vender los productos en el mercado internacional se convirtió en la principal fuente de recursos para la financiación de los subsidios y las ayudas al sector industrial.

De forma paralela, el gobierno intensificó la regulación sobre el comercio externo e incrementó el grado de protección arancelaria a los bienes nacionales, lo cual no sólo incentivaba la producción interna, sino que permitía que las empresas mantuvieran la capacidad financiera para hacer frente a los aumentos salariales otorgados por el gobierno. El aumento de los salarios alimentó, a su vez, la expansión del mercado interno y, en particular, de la producción de bienes de consumo.

Otro de los pilares de la política de promoción industrial y ampliación de las fuentes de financiación fiscal fue la nacionalización de los servicios públicos que habían estado gestionados por empresas de capital extranjero. A este respecto, destacan los casos de los ferrocarriles o las compañías dedicadas a la extracción de recursos naturales, la cuales pasaron a manos del gobierno.

Si bien estas medidas beneficiaron al sector industrial, su principal destinatario fue la pequeña y mediana fracción de la burguesía industrial. Para los sectores más poderosos de la burguesía industrial, la política económica peronista significó la pérdida del monopolio sobre las fuentes de financiación que antes controlaban a través de la banca privada.

Freidenberg (2007) señala que el peronismo llevó a cabo una estrategia de desarrollo basada en el intervencionismo estatal y el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), lo que cerró el país al mercado internacional y

potenció el papel del Estado en la economía. Esta estrategia se complementaba con la nacionalización de las empresas extranjeras más importantes del país como los ferrocarriles británicos, la compañía de teléfonos norteamericana, las instalaciones portuarias de capital francés y varias empresas eléctricas y de gas¹².

Desde el punto de vista social, el gobierno peronista promulgó el Estatuto del Peón y dio algunos pasos por realizar una reforma agraria. En el caso de la primera medida, el gobierno buscaba incrementar el apoyo de las clases populares dentro de una estrategia de incorporación de los campesinos y los obreros al movimiento político. Asimismo, el gobierno de Perón pretendía modificar las relaciones paternalistas imperantes en el campo, socavando de este modo la legitimación del poder económico del sector.

Según Peralta Ramos (2007), el estatuto introdujo dos nuevos hechos: (i) la agremiación sindical en el campo y (ii) el marco para que los campesinos participaran en el proceso de negociación de los salarios y las condiciones de trabajo. Entre los logros tangibles del estatuto resaltan: el establecimiento de vacaciones pagadas a los trabajadores rurales, la jornada laborable de ocho horas, el descanso dominical, el sueldo mínimo y la indemnización de despido, entre otros aspectos.

Según Freidenberg (2007), la política social se centró en extender los derechos civiles a una proporción muy amplia de la población, que previamente no gozaba de ellos. Entre esos derechos se encontraban el sufragio femenino, una retribución justa, mejores condiciones laborales (jubilación, salario mínimo vital y móvil, jornada laboral de ocho horas, vacaciones pagadas, seguro social), protección de la familia, el mejoramiento económico y la defensa de los intereses profesionales. Asimismo, se incentivó la incorporación de los trabajadores organizados al proceso de toma de decisiones en materia laboral, aunque a través de estructuras corporativas de representación de intereses, con la inclusión de la negociación colectiva.

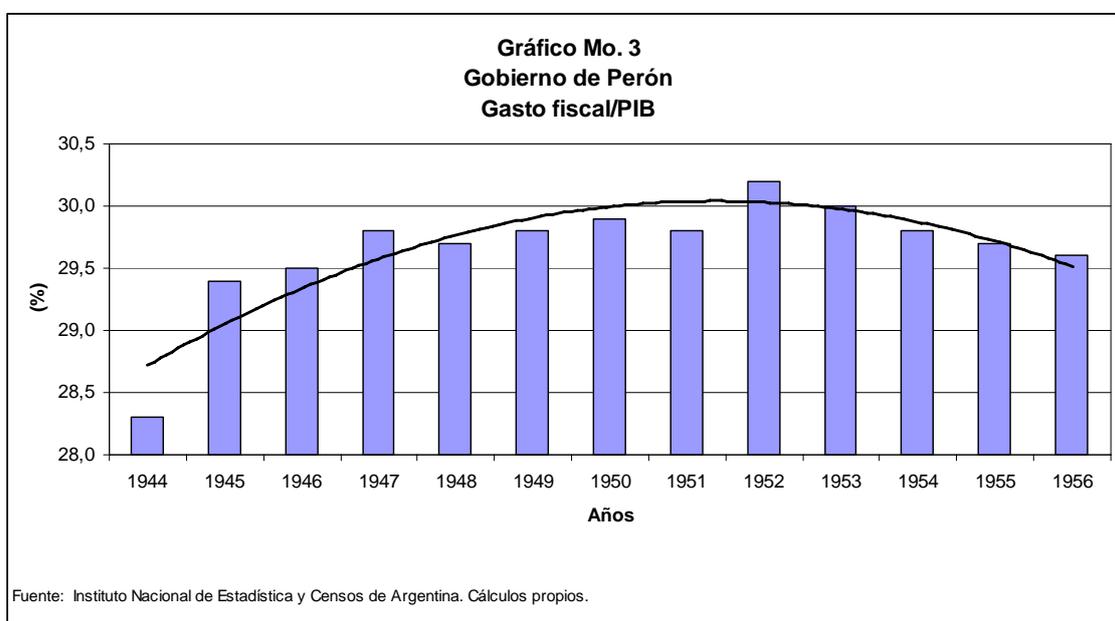
Asimismo, durante el primer gobierno de Perón se tomaron medidas como la congelación de los alquileres, la construcción de viviendas públicas, el reparto de subsidios para el consumo y la inversión en educación y salud. Con estas medidas, el gobierno redistribuía recursos desde los grupos económicos agroexportadores a los

¹² En este marco, el gobierno adoptó otras medidas de carácter institucional que buscaban dar un mayor respaldo a la política de gasto público. Entre dichas medidas destaca la nacionalización del Banco Central, con la que el gobierno asumía, por una parte, el control de la política monetaria y crediticia, y abría las puertas para la monetización del déficit fiscal en caso de necesidad y, por la otra, se permitía implantar una política cambiaria basada en un sistema de cambios múltiple que favorecía a la industria.

grupos obreros y campesinos basándose en el gasto público y en la construcción de un marco legal proteccionista que era financiado mediante los beneficios de las exportaciones de productos básicos ahora estatizados.

La capacidad de adaptación del programa económico peronista se puso de manifiesto cuando, a finales de la década de los cuarenta y principios de los años cincuenta, Argentina experimentó un deterioro de las condiciones del comercio internacional. La reducción de la capacidad de compra de las naciones europeas influyó desfavorablemente en la importación de alimentos lo que, aunado a las políticas proteccionistas impuestas por EEUU contra los productos argentinos, limitaban la capacidad del IAPI para sostener la financiación de las políticas de gasto fiscal expansivas.

Así, las restricciones externas impuestas por el contexto internacional requirieron de un plan de estabilización basado en la reducción del crédito y los gastos del gobierno, al tiempo que se acentuaba el uso de los mecanismos de control sobre los salarios y los precios. Dicho plan de estabilización afectó al sistema de alianzas que se había gestado en los años precedentes, lo cual modificó la estructura de incentivos que movía los apoyos por parte de las clases obreras y el sector industrial.



El descontento de las clases obreras se manifestó en el incremento de la conflictividad dentro de las propias organizaciones sindicales auspiciadas por el peronismo. En este sentido, surgieron posiciones contrarias a las políticas de ajuste, al

tiempo que se presionaba por un incremento aún mayor de los beneficios sociales y el mantenimiento de los niveles de ingreso alcanzados. La inflación, las restricciones a las importaciones y la caída de la producción interna llevaron, sin embargo, a que la política de gasto fiscal y los mecanismos de redistribución de la riqueza que se contemplaban en la nueva legislación social no pudiera responder a estas demandas.

Para el sector industrial, la contracción del gasto público supuso, no sólo una fuerte disminución de la demanda agregada interna, sino la reducción de los subsidios directos que venía percibiendo con el objeto de sostener la política de incremento de la producción y la sustitución de importaciones. Este hecho llevó a que los intereses de la clase industrial convergieran con los del relegado sector agroexportador. Una nueva alianza, esta vez producto de la insostenibilidad de la política fiscal peronista, traería consigo un cambio en el panorama político y la salida de Perón del poder.

IV.2. Los nuevos populismos: Chávez, Morales y Correa

IV.2.1. Hugo Chávez

La gestión económica de Hugo Chávez ha estado afectada, tanto por la evolución del mercado petrolero internacional, como por la situación de conflictividad política que le ha permitido intervenir de forma profunda y discrecional sobre la mayor parte de los sectores de la economía venezolana.

Sus dos primeros años de gobierno estuvieron marcados por el comportamiento desfavorable de los precios del petróleo, lo que le obligó a una estricta disciplina fiscal y a la negociación de acuerdos con los sectores productivos. Durante esta primera etapa se desarrollaron algunos planes sociales de carácter asistencialista que, con el apoyo del ejército, buscaban compensar en alguna medida los ajustes del gasto público y el incremento de impuestos. Sin embargo, una vez que se evidenció una recuperación de los precios del petróleo, la política económica y la fiscal, en particular, fueron cambiando paulatinamente¹³.

La larga fase de expansión del negocio petrolero trajo consigo un fuerte incremento del gasto fiscal, el cual se orientó a planes sociales de carácter temporal denominados “misiones”, el incremento de la plantilla de empleados de los distintos

¹³ Guerra (2004), hace un análisis detallado de las condiciones económicas que caracterizaron los primeros años del gobierno de Hugo Chávez.

niveles de la administración pública y la aplicación de programas de apoyo a las pequeñas y las medianas empresas.

Con el objeto de ejercer un control directo sobre el gasto y minimizar la obligación de aprobación y rendición de cuentas ante los órganos contralores, Hugo Chávez ha utilizado como plataforma, la estructura de la empresa petrolera estatal, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). Cabe destacar que la mayor parte de los recursos que recibe el gobierno provienen del pago de impuestos por parte de PDVSA en concepto de venta de petróleo, lo cual ha permitido concentrar en un solo organismo, las decisiones de gasto e ingreso del aparato estatal venezolano.

La holgura de recursos que ha caracterizado a la gestión fiscal desde 2002, llevó a Chávez a adoptar medidas en otros ámbitos con el objeto de ampliar el control sobre la economía. En este sentido, destacan la implantación de un sistema de tipo de cambio fijo con control sobre la movilidad de los capitales, la imposición de un control de precios sobre una amplia gama de productos y un amplio conjunto de medidas para restringir el funcionamiento del mercado financiero, entre las que destacan fijación de las tasas de interés y el establecimiento de cuotas mínimas de crédito para sectores considerados prioritarios¹⁴.

De la misma forma que lo hizo, en su momento, Cárdenas, Vargas o Perón, el gobierno de Hugo Chávez ha recurrido a la estatización de empresas en diferentes sectores económicos, tanto de capital nacional, como extranjero, lo cual se ha traducido en una fuerte expansión del sector público y la consecuente retracción de la actividad privada.

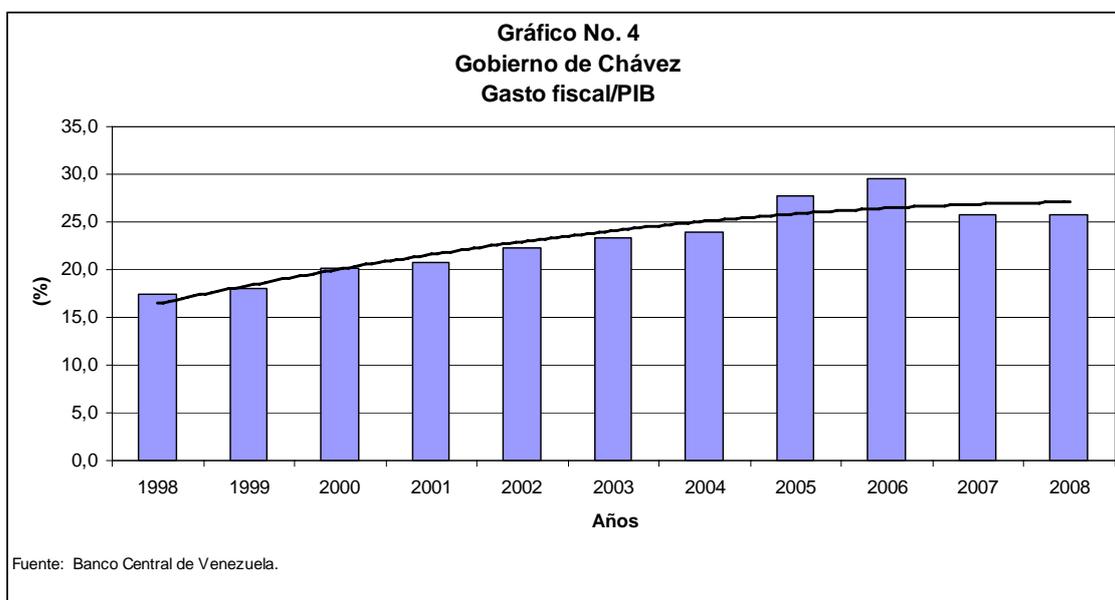
Entre los ejemplos más representativos de esta política destacan la estatización de empresas del sector cemento como la mexicana Cemex, la suiza Holcim y la francesa Lafarge que poseía en propiedad la Fábrica Nacional de Cementos SACA.; entidades financieras como el Banco Venezuela propiedad del Grupo Santander o empresas del área de las telecomunicaciones o la extracción de recursos naturales. Esta política de estatización ha estado sustentada en la primacía de la propiedad social y comunitaria sobre la propiedad privada, la cual ha sido restringida en el marco del principio de utilidad pública.

Estas decisiones en materia de política económica han estado orientadas a lograr un incremento de las fuentes de financiación del gasto gubernamental y se han

¹⁴ Entre estos sectores destacan la agricultura, la industria, la microempresa, entre otros.

intensificado en la medida que los ingresos petroleros experimentaban una disminución, al tiempo que eran utilizadas como bandera en la “confrontación” con el sector económico nacional y factores externos que, en teoría, pretenden la desestabilización del régimen.

La orientación de la política fiscal ha permitido consolidar, no sólo la alianza de Chávez con las clases populares a través de una amplia estructura de carácter clientelar que canaliza los recursos del Estado, sino que ha impulsado una recomposición dentro de la burguesía nacional, auspiciando el acceso de nuevos empresarios surgidos de la política de subsidios y controles. De este modo, una nueva clase dirigente surgida del “chavismo” se ha enriquecido como resultado de los negocios desarrollados con la administración pública.



La intervención del Estado en la economía se ha proyectado sobre los flujos de importaciones, las decisiones de inversión tanto de empresas nacionales como extranjeras y la posesión de tierras, todo ello en un período durante el cual se ha producido una fuerte expansión del sector público en áreas no productivas. Las políticas sociales, de carácter asistencialista y sin formulas sostenibles de continuidad en el medio y largo plazos, han generado un incremento del ingreso real en medio de un elevado desabastecimiento y la existencia de mercados “negros” para productos de primera necesidad. La distribución del ingreso no ha experimentado un cambio sustancial, lo cual es consecuencia directa de una estructura social que no favorece la

movilidad y, por el contrario, beneficia a una elite vinculada a los negocios y organizaciones políticas oficialistas.

IV.2.2. Evo Morales

La experiencia de Evo Morales al frente del gobierno de Bolivia representó un cambio profundo en el acceso al poder de las clases más desfavorecidas, aunque tuvo repercusiones menos radicales en lo que se refiere a la orientación de la política económica. En efecto, las políticas cambiaria, monetaria y fiscal se han caracterizado por un manejo relativamente prudente y, si bien el país ha atravesado por momentos de tensión política interna y externa, la economía ha mostrado un desempeño positivo.

Lo anterior es consecuencia de los efectos favorables que tuvieron sobre la economía boliviana varias gestiones económicas sucesivas, las cuales lograron, entre otros resultados, la disminución y estabilización de la dinámica inflacionaria, un manejo fiscal prudente y ajeno al uso de políticas de emisión de dinero para la financiación de los requerimientos fiscales y una política comercial que había impulsado las exportaciones bolivianas a través de acuerdos y convenidos entre el sector público y el privado.

Es por los cambios en este último aspecto por lo que, sin embargo, se ha dado a conocer la gestión económica de Evo Morales. La nacionalización de la industria del gas y el posterior incremento de los precios de este producto a Brasil, su principal cliente, han marcado la vocación intervencionista del gobierno de Morales quien ha conseguido una base mucho más amplia para desarrollar una política de gasto fiscal más activa.

El incremento en el flujo de ingresos del gobierno ha permitido a Morales, no sólo cohesionar aún más a los movimientos que le permitieron el acceso al poder, sino ganar terreno entre sectores de la clase media de las regiones donde se concentraba la oposición a su gestión. Ello también ha derivado de un cambio progresivo en la posición de Morales en torno a la estrategia de confrontación que había mantenido entre la zona de los llanos y la de los Andes. Dicha estrategia había polarizado a la población boliviana en torno a los discursos de la raza y la autonomía regional, sin caer en cuenta de las ventajas que podría traer una visión más transversal de las diferentes posiciones políticas.

El Evo Morales de la actualidad difiere un tanto de aquél del primer año de gobierno. En efecto, en torno a este primer año de gobierno Freidenberg (2007) señala que: “durante el primer año de gestión, el gobierno de Evo Morales ha buscado aprovechar la fortaleza de la legitimidad del presidente para impulsar algunas controvertidas medidas prometidas durante su campaña, que además de ser promesas electorales, constituyen la base de la relación de Morales con sus bases sociales. Entre estas medidas destacan: el Decreto de Nacionalización de los hidrocarburos, la convocatoria a la Reforma Constituyente, el proceso autonómico y los decretos de la revolución agraria”.

El gobierno de Morales ha mostrado, sin embargo, resultados ambiguos en lo que respecta a la tendencia del gasto social en el devenir de su gestión. En áreas como la salud, se ha evidenciado un incremento en el nivel con respecto a años anteriores. Sin embargo, en áreas como la educativa la orientación ha sido la inversa. Todo ello en el marco de una política de gasto público fuertemente expansiva que, sin embargo, se ha mantenido con un resultado superavitario excepto en 2008¹⁵.

El gasto público se ha orientado, fundamentalmente, a finalidades rubros de carácter corriente, en detrimento de gasto en inversión. En este sentido, el gobierno de Morales ha mostrado cierta tendencia al clientelismo como medio para promover la redistribución de la riqueza que cabría esperar de la política fiscal. Este hecho podría responder, no sólo a las motivaciones de carácter político propias de cualquier líder que busca consolidarse en el poder, sino a las peculiaridades de la conformación del Estado boliviano y su capacidad para desarrollar políticas públicas a lo largo y ancho de todo su territorio.

IV.2.3. Rafael Correa

La última experiencia de nuevo populismo que ha surgido en América Latina y de la cual se dispone de datos, ha sido la de Rafael Correa en Ecuador. Su gestión ha estado caracterizada por la dependencia a los ingresos derivados de la actividad petrolera y la explotación de otros recursos naturales, y por las reformas de carácter político que habían formado parte de su programa electoral.

¹⁵ La proporción de gasto fiscal/PIB en los tres años del gobierno de Evo Morales para los hay cifras disponibles fue: 2006= 34,6%, 2007= 41,9% y 2008= 45,1% (Fuente: Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales).

Durante sus primeros años, el gobierno de Correa ha girado en torno al proceso de elaboración y aprobación de una nueva Constitución, hecho que ha contribuido a darle forma a las acciones en materia de política fiscal. Gracias a la situación favorable de los precios del petróleo, Correa ha podido desarrollar una política de consolidación de su propuesta política mediante la conformación de acuerdos con los sectores económicos de Quito y Guayaquil, el apoyo de las formaciones indigenistas más importantes del país, y un creciente apoyo popular logrado con base en la redistribución parcial de recursos petroleros.

Tal y como ocurre en el caso de las otras experiencias analizadas, el gobierno de Correa se ha caracterizado por la concentración de las competencias en materia económica, al tiempo que ha flexibilizado todas aquellas normas que propendan a la rendición de cuentas y la negociación con otros actores políticos.

La estructura económica de Ecuador, sin embargo, posee rasgos propios que le diferencian de los casos de Bolivia y Venezuela. En efecto, un aspecto que limita a la política de gasto es la vigencia de un sistema monetario dolarizado, el cual imposibilita la financiación del déficit mediante la emisión de dinero. Por esta razón, los efectos de una política fiscal expansiva se encuentran circunscritos al potencial de incremento que dicten ingresos petroleros.

Asimismo, Correa aún no ha apelado a una política de nacionalizaciones como en los casos de las otras experiencias de carácter populista. En este sentido, la gestión de Correa tampoco ha mostrado una clara tendencia a la industrialista, aunque haya hecho uso de los subsidios a los sectores industriales y comerciales para lograr mayores cotas de estabilidad política.

El aumento del gasto público llevado a cabo en los últimos años se ha convertido en el principal problema fiscal de la gestión de Correa debido a que la disminución de los ingresos petroleros no ha encontrado una contrapartida otros tributos directos o indirectos. Por otra parte, la crisis económica internacional actual ha complicado el acceso al crédito, no sólo en términos de cuantía de los flujos conseguidos, sino en lo que respecta al coste de los mismos, hecho que ha venido acompañado por el

incremento del riesgo país de Ecuador ante un posible escenario de moratoria de la deuda¹⁶.

En este sentido, el gobierno de Correa está promoviendo una reforma tributaria dirigida a ampliar las fuentes de financiación pública, lo cual ha encontrado resistencias en el seno de los sectores económicos y las clases bajas y medias, de donde se nutre el apoyo político del presidente.

Ante el escenario de incertidumbre por el que atraviesa Ecuador podría esperarse una mayor radicalización de Correa en materia de política económica al no encontrar los apoyos deseados para las reformas que requiere la estructura fiscal. La influencia de Chávez en las decisiones del gobierno de Correa y la relativa facilidad para acentuar la presencia del Estado en la economía mediante nacionalizaciones o ajustes en las políticas monetaria y cambiaria, podrían acrecentar los rasgos populistas de una gestión que ha estado favorecida por una fase favorable del ciclo del negocio petrolero, pero que ahora se enfrenta a la viabilidad de la estructura fiscal.

Las alianzas políticas con las que se ha construido el piso político de Correa pasarán por un periodo de fricciones y reacomodo que podrían desgastar el carisma del presidente, lo que agotaría el apego con los grupos de apoyo indigenistas y de las clases bajas. La limitación de recursos dificultará la mejora en los niveles de gasto social, socavando las bases para una redistribución de los ingresos sostenible en el tiempo. El estancamiento de las reformas sociales afectará la recuperación de la calidad de vida de la población, lo cual podría traducirse en un aumento de la conflictividad y la ingobernabilidad.

IV.3. Diferencias y semejanzas entre los populistas clásicos y los nuevos populismos

A partir de los casos analizados es posible identificar algunos rasgos en común en materia de diseño y aplicación de la política fiscal entre las experiencias clásicas de populismo de Cárdenas, Vargas y Perón, y las más recientes de Chávez, Morales y Correa.

La primera de ellas se asocia a las condiciones estructurales de cada una de sus economías. En efecto, en los seis casos analizados se evidencia una elevada

¹⁶ La proporción de gasto fiscal/PIB en los dos años del gobierno de Rafael Correa para los hay cifras disponibles fue: 2007= 19,4% y 2008= 19,6% (Fuente: Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales).

dependencia a la exportación de productos primarios y de la cotización de los mismos en los mercados internacionales. En todos los casos, una de la motivación inicial es la de atenuar esta dependencia mediante el fomento de otras actividades productivas, aunque sin tener en cuenta la fricción entre las dinámicas políticas y las económicas.

Asimismo, resulta paradójico que, en todos los casos, se recurra al control del negocio de exportación de las materias primas para financiar desde arriba el cambio en la estructura productiva. Dicho control puede pasar desde el establecimiento de condiciones especiales en los precios con el objeto de convertir al gobierno en un arbitrajista (Argentina), hasta el de convertir al negocio de exportación en el centro de la toma de decisiones de gasto público (Venezuela). En todo caso, cabe destacar que buena parte de la viabilidad de la política de gasto público descansa en la generación de ingresos derivados de la exportación de materias primas y, en consecuencia, se encuentra afectada por la volatilidad y vulnerabilidad asociadas a ello.

La orientación del gasto público también presenta aspectos en común, siendo los más destacados, la utilización de los recursos fiscales para el mantenimiento de las alianzas políticas que sirven de sustento al líder populista; una clara predisposición a beneficiar a los sectores comerciales e industriales nacionales afines al gobierno, en detrimento de los sectores exportadores tradicionales; la generación de efectos redistributivos entre sectores económicos que no encuentran mayor sustento que la discrecionalidad del gobernante y dejan de lado cualquier principio de competitividad, productividad o rentabilidad; y la escasa capacidad de los gobiernos populistas para convertir al gasto público en una herramienta multiplicadora del crecimiento económico en el medio y largo plazos, restringiendo los beneficios del gasto a un horizonte cercano.

Otra semejanza gira en torno a una clara tendencia en los casos analizados a impulsar políticas de gasto expansivas que, ante impactos externos desfavorables, se hacen insostenibles por la rigidez de los recortes a la baja. Como resultado de ello, se reproducen escenarios de elevada conflictividad social y volatilización de los pactos de gobierno intersectorial una vez que los ajustes tienen que ser realizados. El temor de los gobiernos populistas a enfrentar dichos escenarios, los impulsa ejecutar acciones de política económica que desgastan su credibilidad como, por ejemplo, la estatización de empresas, la financiación monetaria y el endurecimiento de controles de todo tipo.

En este sentido, los gobiernos populistas suelen convertirse en sus propias víctimas, no tanto por el carácter redistributivo que promueven y no siempre concretan

en la práctica, sino por la incapacidad para construir fuentes de ingresos sólidas y de naturaleza diversa. La financiación en los mercados de deuda internacional suele presentar inconvenientes debido al alto riesgo de las economías con gobiernos populistas y al escaso desarrollo de los mercados de deuda internos, hechos que restringen el margen para conseguir recursos en la cuantía necesaria.

Cabe destacar, sin embargo, que los nuevos gobiernos populistas cuentan con instrumentos financieros más desarrollados para acceder a los mercados de deuda que los que poseían los gobiernos de Cárdenas, Vargas y Perón, quienes tenían negociar créditos bancarios de forma directa, lo cual limitaba las posibilidades de acceder a recursos abundantes.

En todo caso, resulta interesante el hecho de que todos los gobiernos populistas analizados han encontrado serios obstáculos para llevar a cabo reformas tributarias que trasciendan el simple incremento de impuestos a las importaciones o a los productos de exportación bajo control gubernamental. Así, los gobiernos populistas de antes y de ahora se han tropezado con una notable incapacidad para resolver problemas como los de la evasión y elusión fiscales, así como para reducir el peso de la economía informal o las actividades económicas abiertamente ilegales. La bajísima presión fiscal y la limitada base de recaudación se conjugaron con la escasa capacidad adquisitiva del potencial contribuyente y la presión de los estamentos de rentas altas para minar la viabilidad de las políticas de gasto público populistas.

Algunas de las diferencias entre los gobiernos estudiados se vinculan con las particularidades de cada país y los cambios que se han sucedido en el contexto internacional en el transcurso de los años.

En lo que respecta al primer aspecto, destacan la duración de las gestiones gubernamentales y la capacidad de cada líder para mantenerse en el poder. En efecto, mientras Cárdenas se ajustó a un período de gobierno, tal y como indicaba la Constitución, Hugo Chávez ha reformado varias veces las normas con fines continuistas.

Este hecho tiene importantes implicaciones fiscales y evidentes consecuencias sobre los procesos de redición de cuentas y control gubernamental. El cambio constante de los marcos legales con el fin de adaptarlos a los requerimientos del líder, las limitaciones al libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de las ideas políticas y una estructura de incentivos que define preocupaciones distintas en cuanto al manejo

del gasto fiscal, parecen marcar cierta diferencia entre el gobierno de Cárdenas y los otros gobiernos.

La influencia de la globalización, tanto en lo económico, como en lo político y lo social han impreso diferencias en los comportamientos de los actores populistas analizados. En los tiempos de Cárdenas, Vargas y Perón se encontraba vivo el enfrentamiento entre las ideologías fascista y comunista, con una posición cada vez más hegemónica de los Estados Unidos y la influencia que poco a poco iba ganando la Unión Soviética. La actividad de los mercados internacionales se había expandido de forma notable, pero aún mantenía las restricciones propias de las políticas de aranceles y las limitaciones a los movimientos de capitales.

En líneas generales, los gobiernos populistas preservan las motivaciones redistributivas que inspiran sus propuestas electorales. Asimismo, se enfrentan a la misma incapacidad para diseñar políticas sostenibles en el tiempo.

El carácter desarrollista que caracterizó a los gobiernos populistas clásicos y que buscaba la ampliación del aparato industrial ya no se encuentra presente con la misma intensidad en la actualidad. Si bien los gobiernos populistas de Chávez, Morales y Correa mantienen una política de subsidios y cierto grado de protección a la industria nacional, ésta ya no ocupa el lugar que tenía para los gobiernos populistas de antaño. El contexto internacional y una economía global cada vez más integrada no responden ya ante este tipo de políticas y si tienen en cuenta las características del mercado de trabajo, la profundidad de los mercados financieros y la capacidad de la economía para adaptarse a los cambios tecnológicos y generar nuevas soluciones en este ámbito. Esta, tal vez, sea la mayor diferencia entre los dos grupos.

V. Efectos de las políticas de gasto fiscal de carácter populista sobre la equidad social

En el apartado social, los gobiernos populistas siempre han mantenido sus objetivos de mejora de la equidad como la pieza clave de su discurso ante las masas. Dicho objetivo, bajo el cual se recogen las aspiraciones de mejora de las condiciones de vida y la reducción de la desigualdad, ha orientado a la política fiscal y, en particular, al gasto público. Así, los gobiernos populistas han hecho uso del gasto para tratar de reorientar recursos de un sector al otro, o de un grupo social con altos ingresos hacia uno de bajos ingresos.

En esta sección, se muestra la evolución de índice de desarrollo humano (IDH)¹⁷ como una variable que permite una buena aproximación a lo que se entiende por equidad social, en el entendido de que la mejora de las condiciones sanitarias, educativas y de ingreso, son los aspectos que más contribuyen a la calidad de la vida de la población.

Asimismo, conviene destacar que éste indicador permite la comparabilidad entre los resultados en materia social obtenidos por las primeras experiencias populistas y las experiencias más recientes, lo cual no es posible lograr con coeficientes como el de Gini debido a la inexistencia de cálculos acerca de la distribución del ingreso y/o el consumo para toda la población.

En las siguientes tablas se muestra la evolución de los índices de desarrollo humano obtenidos por los gobiernos populistas analizados en el presente trabajo. En la

¹⁷ El índice de desarrollo humano (IDH) constituye una medida del grado de bienestar o equidad de un país que toma como referencia los ámbitos económico (a través del pib per capita real), educativo (mediante el grado de alfabetización y el nivel de matriculación) y el sanitario (con base en la esperanza de vida). El IDH muestra, entre otras ventajas, la posibilidad de comparar desde el punto histórico casos como los analizados en el presente trabajo ante la falta de otros indicadores que ahonden en aspectos relacionados con ingreso o gasto. Tal es el caso de aquellos que se obtienen a partir de la distribución del ingreso o el gasto: medidas de dispersión como el rango, la desviación media relativa, la varianza, el coeficiente de variación, etc; medidas positivas como el índice de Gini o el de Theil, o alguna otra medida de carácter normativo. Para más detalles acerca de su cálculo, ver anexo No. 1.

primera, se muestran los valores del IDH que se obtuvieron en las gestiones de Cárdenas, Vargas y Perón.

Tabla 1
Índice de Desarrollo Humano (IDH)
(Valor)

Años	Gobiernos		
	Cárdenas	Vargas	Perón
1930		0,399	
1931		0,401	
1932		0,407	
1933		0,411	
1934	0,361	0,419	
1935	0,371	0,420	
1936	0,383	0,429	
1937	0,392	0,432	
1938	0,400	0,437	
1939	0,406	0,441	
1940	0,409	0,446	
1941		0,449	
1942		0,449	
1943		0,456	
1944		0,460	0,650
1945		0,461	0,652
1946			0,662
1947			0,674
1948			0,681
1949			0,686
1950			0,689
1951			0,692
1952			0,695
1953			0,712
1954			0,714
1955			0,718
1956			0,720

Fuente: para Cárdenas: INEGI. Para Vargas: CEF, IBGE y CEPAL. Para Perón: Comité Nacional de Geografía (1941) e IEERAL (1986), CEPAL. Maddison (2007). Cálculos propios.

Tal y como se aprecia, en los tres casos se registra un progresivo incremento en los niveles de IDH, comportamiento éste que muestra correspondencia con el incremento del gasto público y la mejora de los servicios de educación y salud durante las respectivas gestiones gubernamentales. Conviene mencionar que existe un elevado grado de correlación lineal¹⁸ entre la evolución del gasto fiscal y del IDH, tanto para el

¹⁸ Para este trabajo se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson, el cual es un índice que mide la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas. El coeficiente de correlación entre dos variables aleatorias X e Y es el cociente:

caso del gobierno de Cárdenas (0,67), como para el de Perón (0,60). Esto indica que un incremento en el nivel de gasto público estuvo acompañado de un incremento del IDH y con un valor estadísticamente significativo.

En el caso de la relación para el gobierno de Vargas se evidencia una correlación negativa, lo cual podría estar reflejando el fuerte ajuste que se produjo en los últimos años de su mandato y la mejora de los indicadores de educación y salud producto de la generación de economías de escala en el interior de estos sectores.

Un hecho que cabe destacar es la tendencia que muestran los indicadores sociales hacia una mejora progresiva. No ocurre lo mismo con el comportamiento del PIB per capita, el cual suele mostrar una volatilidad mucho más elevada.

En el caso de los gobiernos de Chávez, Morales y Correa, también se observa una relación positiva entre el gasto fiscal y la evolución del IDH. En el caso del gobierno de Chávez se evidencia un nivel de correlación lineal de 0,73, lo cual muestra que un aumento del gasto suele ser contemporáneo con una mejora del IDH. En los casos de Morales y Correa, por ser escasas las observaciones, no se muestra un valor del coeficiente de correlación lineal. Sin embargo, también se evidencia un incremento del gasto acompañado de una mejora del IDH.

$$r = \frac{\sigma_{XY}}{\sigma_X \cdot \sigma_Y}$$

donde σ_{XY} es la covarianza de (X,Y) y σ_X y σ_Y las desviaciones típicas de las distribuciones marginales. El valor del índice de correlación se encuentra comprendido en el intervalo $[-1, +1]$. Si $r = 1$, existe una correlación positiva perfecta, lo cual significa que existe una dependencia total entre las dos variables denominada relación directa. Si $0 < r < 1$, existe una correlación positiva. Si $r = 0$, no existe relación lineal ello, sin embargo, no necesariamente refleja independencia entre las variables pues pueden existir todavía relaciones no lineales entre las dos variables. Si $-1 < r < 0$, existe una correlación negativa. Si $r = -1$, existe una correlación negativa perfecta..

Tabla 2
Índice de Desarrollo Humano (IDH)
(Valor)

Años	Gobiernos		
	Chávez	Morales	Correa
1998	0,785		
1999	0,785		
2000	0,783		
2001	0,794		
2002	0,791		
2003	0,785		
2004	0,796		
2005	0,803		
2006	0,809	0,704	
2007	0,817	0,709	0,770
2008	0,830	0,715	0,775

Fuente: para Chávez: INE Venezuela. Para Morales: OPS, INE Bolivia . Para Correa: OPS, PNUD. Maddison (2007). Cálculos propios.

Es importante destacar que si bien se evidencia un grado de relación lineal elevado entre las dos variables estudiadas hay que aclarar que ello no es prueba de grado de causalidad alguna entre las mismas. Si bien desde el punto de vista descriptivo es posible identificar una influencia del gasto sobre las mejoras de la infraestructura educativa y de salud, es importante mencionar que el IDH también expresa la evolución del PIB per capita, el cual está afectado por factores, tanto de carácter externo, como interno. Hay que recordar, en todo caso, la importancia de los impactos que generan sobre las economías latinoamericanas las fluctuaciones de los precios de las materias primas o la variación del riesgo país, por solo citar dos ejemplos.

Por otra parte, conviene advertir que la visión panorámica del tema de la equidad se enriquecería con el análisis de la distribución del ingreso. Este aspecto, sin embargo, resulta de especial complejidad, pues no existen datos disponibles anteriores a 1950 para distribuciones de ingreso o consumo. Más allá de esto, si se analizan los datos de distribución del ingreso nacional entre remuneraciones derivadas de sueldos y salarios, y remuneraciones derivadas del capital, es posible observar que durante el gobierno de Perón se produjo un incremento considerable de la participación de las remuneraciones del trabajo llegando a sobrepasar las provenientes del capital¹⁹.

¹⁹ Para 1944, fecha de arribo de Perón a la presidencia, la participación de las remuneraciones al trabajo en el ingreso nacional era de 44,8%. En 1956, esta proporción se situaba en 52,5%. Sin embargo, el

El análisis de las series históricas parece evidenciar que las políticas de gasto fiscal llevadas a cabo por los gobiernos populistas analizados han ejercido un efecto favorable sobre la equidad social. En buena medida, el gasto público se orientó a la mejora de la capacidad adquisitiva de la población como objetivo intermedio en la consecución de un mercado interno más amplio y la cohesión de las bases políticas del movimiento populista.

La ampliación del sector público, la mejora de las condiciones salariales y el incremento de las transferencias gubernamentales directas hacia los sectores obreros y campesinos permitieron que las condiciones de vida de la población experimentaran una mejoría, al mismo tiempo que el impulso del gasto gubernamental también generaba efectos favorables sobre la educación y la salud.

Sin embargo, conviene destacar que el gasto fiscal ha mostrado una elevada volatilidad en los casos analizados debido al grado de dependencia a la evolución de los precios de las materias primas de exportación. El hecho de que las fuentes de financiación pública no se hayan diversificado como resultado del proceso de industrialización y/o la adopción de políticas económicas consistentemente anticíclicas contribuyeron a limitar y, en algunos casos, a contrarrestar, los efectos benéficos sobre el IDH. Así, las políticas del gasto de los gobiernos populistas tendían, ante un cambio desfavorable en el contexto económico internacional, a reflejar resultados deficitarios y requerir fuertes ajustes presupuestarios.

máximo de este ratio se registró en 1954 cuando alcanzó el 57,7% del ingreso nacional total. Fuente: Portnoy, 1981.

VI. Conclusiones

Las gestiones gubernamentales analizadas en el presente trabajo muestran, desde el punto de vista de la orientación de la política fiscal, rasgos en común que les acercan a la definición de populismo. En este sentido, los gobiernos de Cárdenas, Vargas y Perón muestran unidad de objetivos en lo referente a la búsqueda de mejoras en la calidad de vida de la población, la reducción de la desigualdad y la incorporación de las clases menos favorecidas al proceso de toma de decisiones, lo cual les permitía consolidar el apoyo político de éstas en el proceso de negociación con las clases que detentaban el control de los medios de producción. Esto también se evidencia en los casos de Chávez, Morales y Correa.

El otro gran objetivo y, tal vez, el de mayor trascendencia, era el de la modificación de la estructura económica y de las relaciones que se planteaban en el seno de ella. Las políticas de desarrollo industrial tenían como finalidad superar la dependencia económica del exterior y minimizar la influencia de los grupos económicos internos que tradicionalmente se habían dedicado a la exportación de productos básicos. Dichas políticas, sin embargo, tenían que ser financiadas mediante los ingresos que derivaban de la actividad exportadora, lo que las condicionaba a la evolución de las mismas. En este punto, conviene recordar el papel jugado por el Estado como agente redistribuidor de estos ingresos y promotor de las iniciativas productivas.

La política fiscal y, en especial, la de gasto público ha sido la principal herramienta de los planes económicos para generar mejoras en el bienestar de la sociedad y promover la actividad empresarial desde la posición estatal. Ello ha estado asociado al escaso margen de maniobra que permite la manipulación de incentivos fiscales por el lado tributario. Esta carencia se ha traducido en la utilización de mecanismos, muchas veces contraproducentes, para la financiación de los déficits fiscales como lo es la emisión de dinero que tantos estragos ha causado sobre la capacidad adquisitiva de todos aquellos cuyo ingreso depende de un sueldo o un salario.

Sin embargo, en el marco de las gestiones populistas analizadas es posible encontrar experiencias de manejo adecuado de las finanzas públicas. Ello no implica, sin embargo, que sea una regla en el conjunto de la muestra o, incluso, dentro del propio caso que la contempla.

Con base en los datos analizados, es posible afirmar que existe una relación positiva entre la evolución del gasto fiscal y el IDH. Ello podría indicar que el gasto fiscal afecta de manera favorable a los indicadores educativos y sanitarios, con lo que su uso en el marco de una política fiscal disciplinada y sostenible, puede contribuir al incremento de la calidad de vida de los ciudadanos. En los casos analizados el gasto público se orientó a la mejora de la capacidad adquisitiva de la población con el objeto de establecer un mercado interno más amplio e incrementar la unidad de las bases políticas del gobierno populista.

El incremento del gasto se proyectó a través de la ampliación del sector público, la mejora de las condiciones salariales y el incremento de las transferencias gubernamentales directas hacia los sectores obreros y campesinos, lo cual coadyuvó a una mejora de las condiciones de vida de la población. Con base en las iniciativas gubernamentales, puede observarse una amplificación del impulso del gasto gubernamental hacia los ámbitos de la educación y la salud, lo cual trajo importantes beneficios para la población.

Las principales limitaciones de esta política de gasto fueron, no sólo la vulnerabilidad de las fuentes de financiación, en extremo dependientes de los precios de las materias primas de exportación, sino la naturaleza de los canales a través de los cuales buena parte de ese gasto llegó a la población. En este sentido, cabría preguntarse hasta qué punto el establecimiento de redes clientelares, la aplicación de programas de corte asistencialista sin criterios de continuidad y la consolidación de estructuras estatales sin capacidad de renovación permitieron y a la vez truncaron los efectos favorables que la política de gasto público puede promover en el largo plazo.

VII. Bibliografía

- Alcántara M., Ludolfo, P., Freidenberg, F. y Déniz, J. (2006). *Reformas Económicas y Consolidación de la Democracia. 1980-2006*. Madrid. Síntesis.
- Arenas, N. (2000). *El Gobierno de Hugo Chávez: Populismo de Otrora y de Ahora*. Caracas. Nueva Sociedad.
- Arditi, B. (2004). El populismo como Espectro de la Democracia: Una Respuesta a Canovan. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año/vol. XLVII. No. 191. Pp. 86-99. Mayo-Agosto. Universidad Autónoma de México. Distrito Federal, México.
- Bazdresch, C. y Levy S. (2004). El Populismo y La Política Económica de México, 1970-1982. En *Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México*. Pp. 627-671. México. Fondo de Cultura Económica.
- Bocca, P. (2002). Izquierdas, Populismos y Nacionalismos: Una Relación Difícil Entre Ideologías Diferentes (y en Ocasiones Contradictorias). *Araucaria*. Año/vol. 4. No. 008. Segundo Semestre. Universidad de Sevilla. Sevilla, España.
- Cammack, P. (2000). The Resurgence Of Populism In Latin America. *Bulletin of Latin America Research*. No. 19. Pp. 149-161. Oxford.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. London. Junction Books.
- Canovan, M. (1999). Trust the people!. Populism And The Two Faces Of Democracy. *Political Studies*. Vol. XLVII. Pp. 2-16. Oxford.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo En América Latina*. México. Editorial Siglo XXI Editores.
- Crabtree, J. (2001). The Collapse Of The Fujimorismo: Authoritarianism And Its Limits. *Bulletin of Latin America Research*. No. 20. Pp. 287-303. Oxford.
- Cornblit, O., Di Tella, T. y Gallo, E. (1968). Un Modelo de Cambio Político Para América Latina. *Desarrollo Económico*. Vol. 7. No. 28. Buenos Aires.
- Costa, J. (2004). Los Partidos Neopopulistas En Bolivia (1989-2004). *Diálogo Político*. *Konrad Adenauer Stiftung A.C. Año XXI*. No. 2. Pp. 63-87. Buenos Aires.
- Davila, L. (2000). The rise and fall and rise of populism in Venezuela. *Bulletin of Latin America Research*. No. 19. Pp. 223-238. Oxford.

- De la Torre, C. (2004). Polarización Populista y Democracia En Ecuador. *Diálogo Político. Konrad Adenauer Stiftung A.C. Año XXI. No. 2. Pp. 89-113. Buenos Aires.*
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico. Vol. 4. No. 16. Buenos Aires.*
- Díaz, C. (1988). América Latina en los Años Treinta. En: R. Thorp. *América Latina en los Años 30. En América Latina En Los Años Treinta. (Pp. 31-68). México. Fondo de Cultura Económica.*
- Donoso, C. y Moreano, H. (2006). Populismo y Neopopulismo en Ecuador. *Revista Opera. Año/vol. 6. No. 006. Pp. 117-140. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.*
- Dornbush, R. y Edwards, S. (1992). *Macroeconomía del Populismo en la América Latina. México. Fondo de Cultura Económica.*
- Ellner, S. (2004). Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis Comparativo de Dos Variantes de Populismo. *Revista Venezolana de Ciencias Económicas y Ciencias Sociales. Vol. 10. No. 1. Pp. 13-37.*
- Freidenberg, F. (2007). *La Tentación Populista. Madrid. Editorial Síntesis.*
- Germani, G. (1973). El Surgimiento del Peronismo: El Rol de los Obreros y los Migrantes Internos. *Desarrollo Económico. Vol. XIII. No. 51. Buenos Aires.*
- Gray, G. (2006). La Economía Boliviana Más Allá del Gas. *América Latina Hoy, 43. P. 63-85. Ediciones Universidad de Salamanca.*
- Guerra, J. (2004). *La política económica en Venezuela 1999-2003. Universidad Central de Venezuela. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Caracas.*
- Ianni, O. (1975). *La Formación del Estado Populista en América Latina. México. Era.*
- Keller, A. (2004). Populismo Institucional y Populismo Revolucionario en Venezuela. *Diálogo Político. Konrad Adenauer Stiftung A.C.. Año XXI. No. 2. Pp. 39-62. Caracas.*
- Mayorga, R. (1995). *Antipolítica y Neopopulismo. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). La Paz.*
- Mayorga, F. (2003). Neopopulismo y Democracia en Bolivia. *Revista de Ciencia Política. Volumen XXIII. No. 3. P. 99-118. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, Bolivia.*
- Moscoso, C. (1990). *El Populismo en América Latina. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.*

- Pachano, S. (2006). El Peso de lo Institucional: Auge y Caída del Modelo Boliviano. *América Latina Hoy*, 43. Pp. 15-30. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Paramio, L. (2000). La crisis de la Política en América Latina. *Praxis Sociológica*, 5. Pp. 9-22. Documento de Trabajo 00-16. Madrid.
- Paramio, L. (1991). Democracia y Movimientos Sociales en América Latina. *América Latina Hoy*, 1. Pp. 13-18. Madrid. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Patiño, L. (2007). El Neopopulismo en el Contexto de la Democracia Latinoamericana. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 37. No. 106. P. 239-261. Medellín, Colombia.
- Peralta Ramos, M. (2007). *La Economía Política Argentina: Poder y Clases Sociales (1930-2006)*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Schettino, M. (2007). *Cien Años de Confusión. México en el siglo XX*. México. Taurus.
- Serrano, M. y Jerez, A. (1991). Los Movimientos Sociales en la Transición Brasileña. *América Latina Hoy*, 1. Pp. 47-54. Madrid. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Thorp, R.. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington. BID.
- Thorp, R.. (1988). Introducción. En: R. Thorp. *América Latina en los Años Treinta. El Papel de la Periferia en la Crisis Mundial*. (Pp. 13-30). México. Fondo de Cultura Económica.
- Urquidí, V. (2005). *Otro Siglo Perdido. Las Políticas de Desarrollo en América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Van der Brug, W. y Mughan, A. (2007). Charisma, Leader Effects and Support for Right-Wing Populist Parties. *Party Politics*. Vol. 13. No. 1. Pp. 29-51. Sage Publications. 2007.
- Vilas, C. (2003) ¿Populismos Reciclados o Neoliberalismo a Secas?. El Mito del Populismo Latinoamericano. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Universidad Central de Venezuela. Año/vol. 9. No. 003. Pp. 13-36. Caracas, Venezuela.
- Vilas, C. (1988) El Populismo Latinoamericano: un Enfoque Estructural. *Desarrollo Económico*. Vol. 28. No. 111. Buenos Aires.
- Weffort, F. (1970). *El populismo de la política brasileña*. México. Siglo XXI. Segunda Edición.

VIII. Anexos

Anexo No. 1

Metodología para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Para calcular el IDH es necesario crear antes un índice para cada una de las variables consideradas (esperanza de vida, educación y PIB), para ello se escogen valores mínimos y máximos (valores límite) para cada uno de estos indicadores.

Cada uno de los componentes se expresa con un valor entre 0 y 1, para lo cual se utiliza la siguiente fórmula general total.

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

El IDH se calcula promediando sus tres componentes principales. Los valores límite de estos (máximo y mínimo) que se utilizan para el cálculo del IDH son de 85 y 25 años para la esperanza de vida al nacer, del 100% y 0% para los dos componentes de educación y de 40.000 y 100 \$US para el PBI PPA per cápita.

El siguiente es un ejemplo de su cálculo tomando como referencia los valores de España en el informe 2007 (esperanza de vida al nacer de 80,5 años; tasa de alfabetización adulta del 99%; 1 tasa bruta de matriculación del 98%; PBI PPA per cápita de 27.169 \$US):

Cálculo del índice de esperanza de vida

$$\text{IEV} = \frac{80,5 - 25}{85 - 25} = 0,925$$

Cálculo del índice de educación

$$\text{IE} = \frac{2}{3}(\text{IA}) + \frac{1}{3}(\text{IM})$$

Cálculo del índice del PIB

$$\text{IPIB} = \frac{\log (27.169) - \log (100)}{\log (40.000) - \log (100)} = 0,935$$

Cálculo del IDH

$$\text{IDH} = \frac{1}{3}(\text{IEV}) + \frac{1}{3}(\text{IE}) + \frac{1}{3}(\text{IPBI})$$

Leyendas:

- IEV = Índice de esperanza de vida
- IE = Índice de educación
- IA = Índice de alfabetización adulta
- IM = Índice bruto de matriculación
- IPBI = Índice del PBI

Fuente: PNUD.

Anexo No. 2

Índice de Esperanza de Vida (IEV) (Valor)

Años	Gobiernos		
	Cárdenas	Vargas	Perón
1930		0,467	
1931		0,472	
1932		0,477	
1933		0,482	
1934	0,183	0,485	
1935	0,192	0,490	
1936	0,200	0,495	
1937	0,208	0,500	
1938	0,217	0,505	
1939	0,225	0,510	
1940	0,233	0,517	
1941		0,518	
1942		0,520	
1943		0,522	
1944		0,523	0,583
1945		0,525	0,589
1946			0,597
1947			0,612
1948			0,617
1949			0,620
1950			0,628
1951			0,631
1952			0,650
1953			0,692
1954			0,693
1955			0,695
1956			0,697

Fuente: para Cárdenas: INEGI. Para Vargas: CEF, IBGE y CEPAL. Para Perón: Comité Nacional de Geografía (1941) e IEERAL (1986), CEPAL. Maddison (2007). Cálculos propios.

Índice de Esperanza de Vida (IEV) (Valor)

Años	Gobiernos		
	Chávez	Morales	Correa
1998	0,797		
1999	0,799		
2000	0,790		
2001	0,792		
2002	0,794		
2003	0,796		
2004	0,800		
2005	0,803		
2006	0,806	0,670	
2007	0,810	0,677	0,833
2008	0,813	0,682	0,837

Fuente: para Chávez: INE Venezuela. Para Morales: OPS, INE Bolivia. Para Correa: OPS, PNUD. Maddison (2007). Cálculos propios.

Anexo No. 3

**Índice de Educación (IE)
(Valor)**

Años	Gobiernos		
	Cárdenas	Vargas	Perón
1930		0,338	
1931		0,347	
1932		0,356	
1933		0,355	
1934	0,440	0,364	
1935	0,453	0,361	
1936	0,470	0,373	
1937	0,487	0,373	
1938	0,500	0,382	
1939	0,507	0,391	
1940	0,507	0,400	
1941		0,400	
1942		0,409	
1943		0,409	
1944		0,418	0,729
1945		0,418	0,738
1946			0,747
1947			0,756
1948			0,764
1949			0,782
1950			0,787
1951			0,789
1952			0,791
1953			0,796
1954			0,798
1955			0,799
1956			0,800

Fuente: para Cárdenas: INEGI. Para Vargas: CEF, IBGE y CEPAL. Para Perón: Comité Nacional de Geografía (1941) e IEERAL (1986), CEPAL. Maddison (2007). Cálculos propios.

**Índice de Educación (IE)
(Valor)**

Años	Gobiernos		
	Chávez	Morales	Correa
1998	0,806		
1999	0,817		
2000	0,820		
2001	0,848		
2002	0,854		
2003	0,849		
2004	0,854		
2005	0,860		
2006	0,861	0,889	
2007	0,865	0,889	0,866
2008	0,894	0,891	0,867

Fuente: para Chávez: INE Venezuela. Para Morales: OPS, INE Bolivia. Para Correa: OPS, PNUD. Maddison (2007). Cálculos propios.

Anexo No. 4

Índice del PIB (IPIB)
(Valor)

Años	Gobiernos		
	Cárdenas	Vargas	Perón
1930		0,392	
1931		0,385	
1932		0,387	
1933		0,396	
1934	0,460	0,407	
1935	0,469	0,408	
1936	0,479	0,420	
1937	0,482	0,422	
1938	0,482	0,425	
1939	0,488	0,423	
1940	0,487	0,422	
1941		0,429	
1942		0,419	
1943		0,437	
1944		0,439	0,638
1945		0,439	0,630
1946			0,641
1947			0,656
1948			0,661
1949			0,655
1950			0,652
1951			0,655
1952			0,643
1953			0,649
1954			0,652
1955			0,661
1956			0,662

Fuente: para Cárdenas: INEGI. Para Vargas: CEF, IBGE y CEPAL. Para Perón: Comité Nacional de Geografía (1941) e IEERAL (1986), CEPAL. Maddison (2007). Cálculos propios.

Índice del PIB (IPIB)
(Valor)

Años	Gobiernos		
	Chávez	Morales	Correa
1998	0,751		
1999	0,737		
2000	0,740		
2001	0,743		
2002	0,725		
2003	0,710		
2004	0,735		
2005	0,747		
2006	0,760	0,553	
2007	0,775	0,561	0,611
2008	0,783	0,571	0,621

Fuente: para Chávez: INE Venezuela. Para Morales: OPS, INE Bolivia. Para Correa: OPS, PNUD. Maddison (2007). Cálculos propios.