

## **La macroeconomía del populismo\***

La historia económica de la América Latina parece repetirse sin cesar, siguiendo ciclos irregulares y dramáticos. Este sentido de circularidad es particularmente claro en lo que se refiere al uso de políticas macroeconómicas populistas para propósitos distributivos. Una y otra vez, en un país como en otro, los gobernantes han aplicado programas económicos que recurren en gran medida al uso de políticas fiscales y crediticias expansivas y a la sobrevaluación de la moneda para acelerar el crecimiento y redistribuir el ingreso. Al aplicar estas políticas, por lo general no ha habido preocupación por la existencia de restricciones fiscales y cambiarias. Después de un breve periodo de crecimiento y recuperación económicos, surgen cuellos de botella que provocan presiones macroeconómicas insostenibles y que finalmente conducen al derrumbe de los salarios reales y a graves dificultades de la balanza de pagos. El resultado de estos experimentos ha sido generalmente una inflación galopante, la crisis y el colapso del sistema económico. Luego de estos experimentos no queda más opción que instituir un programa de estabilización drásticamente restrictivo y costoso, por lo regular con el auxilio del Fondo Monetario Internacional. El carácter autodestructivo del populismo es evidente en la gran declinación del ingreso *per capita* y los salarios reales en los últimos días de estas experiencias.

Las descripciones de estos episodios populistas, realizadas por sus simpatizantes, destacan a menudo los factores políticos, y en particular los externos, como fundamentales en la declinación. No pretendemos menospreciar estos factores. No hay duda de que la desestabilización externa puede ser parte importante en el fracaso de un programa económico. Pero queremos destacar que la vulnerabilidad externa que permite la desestabilización se debe en gran medida a la aplicación de políticas insostenibles. Esta es otra razón para que nos concentremos en la macroeconomía de los programas populistas.

¿Cómo podremos explicar esta repetición de errores y estrategias de desarrollo mal

\* En *Macroeconomía del Populismo en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992, pp.

concebidas que se observan en muchos países en diferentes épocas? ¿Se trata sólo de la falta de “memoria” de los gobernantes, o es quizá una ignorancia profundamente arraigada de la mecánica del populismo económico? Otra interpretación, basada en el nuevo enfoque de economía política a la elaboración de políticas económicas, es que quienes preparen estos episodios populistas tienen en mente ciertas consideraciones estratégicas (dinámicas).

Nuestro propósito al organizar esta conferencia fue reunir a un grupo de expertos acerca de la América Latina para analizar los aspectos sistemáticos generales del populismo macroeconómico en la región y documentar las regularidades y las peculiaridades de gran número de episodios populistas. Los estudios de casos particulares reunidos en este volumen revelan la notable semejanza de las políticas populistas en varios países latinoamericanos. Los gobernantes de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Nicaragua tenían opiniones comparables acerca de las condiciones objetivas de sus economías, la manera como podían y debían elaborar políticas fuertemente expansivas, y su racionalización del manejo de las restricciones. Quizá sea más impresionante el hecho, ilustrado a lo largo del volumen, de que las restricciones cambiarias y la inflación extrema impusieran en última instancia, en cada país, un programa de grandes reducciones del salario real que en muchos casos condujo a la inestabilidad política en gran escala, a los golpes de Estado y a la violencia.

No tenemos duda acerca de la sinceridad de los gobernantes que emprendieron estos programas y compartimos su preocupación por la distribución del ingreso y el alivio de la pobreza. Sin embargo, es precisamente la sinceridad de estos gobernantes lo que hace urgente la necesidad de discernir exactamente cómo y por qué fallaron los programas.

En este primer capítulo presentaremos lo que consideramos como los aspectos más destacados del paradigma populista, y analizaremos las circunstancias que llevaron a los gobernantes a emprender reiteradamente este tipo de políticas, a pesar de la abundante información histórica acerca de sus consecuencias nocivas.<sup>1</sup> Hacemos hincapié en la macroeconomía del populismo no porque pensemos que carecen de interés otros aspectos del fenómeno, sino porque creemos que en la esfera macroeconómica son particularmente

<sup>1</sup>En algunas partes de este capítulo recurrimos a nuestro ensayo acerca de las experiencias populistas del Perú y Chile. Véase Dornbusch y Edwards (1990).

débiles las experiencias populistas. Se distribuyó entre los participantes de este proyecto una versión anterior de este ensayo; la mayoría de los participantes lo utilizó como un marco general para la preparación de sus contribuciones a la conferencia. En este sentido, este capítulo aporta un marco más o menos común, usando por la mayoría de los autores de países.

## I. El paradigma populista

El populismo es un concepto controvertido en muchos sentidos. En efecto, los politólogos se han esforzado durante muchos años para darle una definición significativa y precisa. Drake (1982), por ejemplo, ha destacado tres elementos de una definición provisional: el populismo usa “la movilización política, la retórica recurrente y los símbolos destinados a inspirar al pueblo”; se basa en una coalición heterogénea donde predomina la clase trabajadora pero que incluye sectores importantes de los estratos medios y altos que la dirigen; por último, el populismo “implica un conjunto de políticas reformistas que intentan promover el desarrollo sin provocar un conflicto clasista explosivo”. Como dice Drake (1982, p. 218):

(Los programas) responden normalmente a los problemas del subdesarrollo al expandir el activismo estatal para incorporar a los trabajadores en un proceso de industrialización acelerada, mediante medidas de mejoramiento de la distribución.

Conniff (1982, p.5) ha sostenido que “los programas populistas se traslapan frecuentemente con los del socialismo”. Destacamos aquí que el objetivo de la redistribución es la parte central del paradigma. Es importante y tiene ciertas consecuencias el hecho de que los programas populistas estén motivados por una estrategia de reforma social en gran escala, pero no es fundamental para nuestro análisis.

Para nosotros, el “populismo económico” es un enfoque de la *economía* que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos

ante las políticas agresivas ajenas al mercado.<sup>2</sup> El propósito de la descripción de este paradigma no es una afirmación moralista de la economía conservadora, sino una advertencia de que las políticas populistas fracasan en última instancia, y su fracaso tiene siempre un costo terrible para los mismo grupos que supuestamente se quiere favorecer. Postulamos aquí la tesis fundamental de que la *macroeconomía* de diversas experiencias es muy similar, aunque la política difiere grandemente. Los aspectos más importantes del paradigma populista pueden resumirse de la siguiente manera.

### 1. *Condiciones iniciales*

Los gobernantes populistas —y la población en general— están muy insatisfechos con la actuación de la economía; priva una fuerte sensación de que las cosas podrían estar mejor. Típicamente, el país ha experimentado un crecimiento muy moderado, el estancamiento o la depresión franca, debido a esfuerzos de estabilización anteriores. Esta experiencia de estabilización anterior se ha emprendido a menudo, aunque no necesariamente, con un programa del FMI que ha conducido a reducir el crecimiento económico y los niveles de vida. Además, una distribución del ingreso muy desigual plantea de ordinario un grave problema político y económico, lo que hace atractivo un programa económico radicalmente diferente. La estabilización precedente habría mejorado generalmente el presupuesto y la balanza externa (mediante la acumulación de reservas internacionales) lo suficiente para poder aplicar un programa muy expansivo, aunque no sea tal vez lo más indicado.

### 2. *Ausencias de restricciones*

Los gobernantes rechazan explícitamente el paradigma conservador y olvidan todo tipo de restricciones a la política macroeconómica. Se cree que la capacidad ociosa aporta el margen necesario para la expansión. Las reservas internacionales existentes y la capacidad para racionar las divisas crean un margen de maniobra adicional para las políticas expansivas sin el riesgo de toparse con las restricciones externas. Los riesgos del financiamiento deficitario destacados en el pensamiento tradicional se presentan como exagerados o totalmente infundados. De acuerdo con los gobernantes populistas, la expansión no es inflacionaria (si no existe una devaluación) porque la capacidad ociosa y la

<sup>2</sup>Véase un análisis de algunos aspectos del populismo en América Latina en Sachs (1989).

declinación de los costos a largo plazo frenan las presiones de los costos y siempre hay lugar para reducir los márgenes de la ganancia mediante controles de precios. Por ejemplo, en el catecismo del populismo peruano (Carbonetto y otros, 1987, p. 82), se indica que:

Un examen de la experiencia peruana revela que los periodos de inflación moderada se asocian a las políticas fiscales expansiva. Y los periodos de gran inflación se asocian a la restricción fiscal. Por tanto, la experiencia muestra exactamente lo contrario de lo que pronostica la teoría que explica la inflación por los déficit fiscales.

Y, además:

Si hubiese necesidad de resumir en dos palabras la estrategia económica adoptada por el gobierno a partir de agosto de 1985, tales serían el *control* (es decir, el control de los precios y los costos, reconociendo que esto podría hacerse sólo temporalmente durante los primeros doce meses) y el *gasto*, transfiriendo recursos a los más pobres para que incrementen el consumo y creen una demanda de aumento de la producción, “justificando” así el uso de la capacidad ociosa.

Es necesario gastar, así sea a costa de un déficit fiscal, porque si este déficit transfiere recursos públicos al aumento del consumo de los más pobres, éstos demandarán más bienes y así reducirán los costos unitarios, ¡de modo que el déficit no es inflacionario sino todo lo contrario!

### 3. *Prescripciones de la política económica*

En vista de las condiciones iniciales antes descritas, los programas populistas destacan tres elementos: la reactivación, la redistribución del ingreso y la restructuración de la economía. La trama común aquí es la “reactivación con redistribución”. La política recomendada es el uso activo de la política macroeconómica para redistribuir el ingreso, típicamente por medio de grandes incrementos del salario real que no se trasladan a los precios. Sin embargo, aunque se provoquen presiones inflacionarias, el gobernante populista rechaza la devaluación porque está convencido de que reduce los niveles de vida porque tendrá un nuevo efecto inflacionario sin afectar positivamente al sector externo. Deberá restructurarse

la economía para ahorrar divisas y sostener niveles más altos de los salarios y de un mayor crecimiento. En el Chile de Allende, sostenía Vuskovic (1973, p. 50:

La necesidad urgente de alcanzar una rápida recuperación de la economía y de extender los beneficios a la masa de la población trabajadora no podrá satisfacerse sin los cambios estructurales; todos son necesariamente interdependientes. No se pueden hacer cambios más profundos sin ampliar el apoyo político del gobierno. y la reactivación económica y la redistribución del ingreso proporcionarán un impulso para estos cambios fundamentales.

En el Perú de Alan García

... se articuló un programa sorprendentemente similar: la nueva política económica pretende pasar de una economía de conflicto y especulación a otra de producción y consenso. En esta economía pueden ser compatibles la estabilidad, el crecimiento, la distribución y el desarrollo en un contexto de planeación nacional que encuentre expresión concreta en el diálogo y la concertación social y económica. Debemos conciliar la eficacia económica con la equidad social en una dinámica productiva que esté fundamentalmente sostenida por recursos internos (*Plan Nacional de desarrollo 1986-1990, p. 63*).

## II. Las fases de la economía populista

Una vez en el poder, y armados con el paradigma anterior, los gobernantes populistas se apresuran a aplicar ambiciosos programas económicos que intentan redistribuir el ingreso, generar empleo y acelerar el crecimiento. Aunque cada episodio populista real exhibe ciertas características peculiares, podemos distinguir cuatro fases comunes a la gran mayoría de las experiencias.<sup>3</sup>

### *Fase I*

<sup>3</sup>Sturzenegger (1990) ha elaborado un modelo intertemporal dinámico que rastrea el proceso del populismo descrito en esta sección.

En la primera fase, los gobernantes ven plenamente confirmados su pronóstico y su prescripción: se elevan la producción, los salarios reales y el empleo, y las políticas macroeconómicas tiene gran éxito. Los controles aseguran que la inflación no sea un problema, y las importaciones alivian las escasez. La disminución de los inventarios y la disponibilidad de importaciones (financiadas mediante la desacumulación de las reservas o la suspensión de los pagos externos) absorben la expansión de la demanda con escaso efecto en la inflación.

### *Fase II*

Se crean cuellos de botella en la economía debido en parte a una fuerte expansión de la demanda de bienes nacionales y en parte a una creciente falta de divisas. Mientras que la reducción de los inventarios fue un aspecto esencial de la primera fase, los bajos niveles de los inventarios y su reposición constituyen ahora una fuente de problemas. Se hacen necesarias las correcciones de los precios y la devaluación, el control de cambios o el proteccionismo. La inflación aumenta de manera significativa, pero los salarios se mantienen. El déficit presupuestario empeora enormemente como resultado de los subsidios generalizados a los bienes de consumo básico y las divisas.

Bitar (1985), cap. 5, describe la incapacidad del gobierno chileno para controlar los sucesos, para pasar de la redistribución a la acumulación:

Resultó muy difícil frenar las fuerzas desatadas en 1971. La concepción secuencial de la redistribución seguida por la acumulación suponía que podría alterarse la conducta política y social básica y que las expectativas populares cambiarían virtualmente al instante. En los meses siguientes (a principios de 1972), resultó imposible aplicar esta tesis con la facilidad que se había esperado:

### *Fase III*

La escasez generalizada, la aceleración extrema de la inflación y una obvia deficiencia de divisas, condujeron a la fuga de capital y la desmonetización de la economía. El déficit presupuestario se deteriora violentamente a causa de un importante descenso de la recaudación fiscal y el aumento de costos de los subsidios. El gobierno intenta estabilizar reduciendo los subsidios y efectuando una depreciación real. Los salarios reales bajan

drásticamente y la política se torna inestable. Se evidencia que el gobierno se encuentra en situación desesperada.

#### *Fase IV*

La estabilización ortodoxa se realiza en nuevo gobierno. Con frecuencia se aplicará un programa del FMI, y cuando todo haya terminado, el salario real habrá bajado hasta un nivel significativamente menor que el prevaleciente cuando se inició todo el episodio. Además, esa declinación será muy persistente, porque la política y la economía del experimento habrán deprimido la inversión y promovido la fuga de capital. Lo extremo de las declinaciones de los salarios reales se debe a un hecho sencillo: el capital es móvil a través de las fronteras, pero la mano de obra no lo es. El capital puede huir de las malas políticas, pero los trabajadores están atrapados.

El desmantelamiento final es acompañado a menudo por grandes cambios políticos, incluido el derrocamiento violento del gobierno. La clase media sanciona estos procesos a causa de la amenaza económica del populismo.

Rosenstein-Rodan (1974, p. 7), ha captado esta “legitimación” del golpe, por parte de la clase media, con una ruda expresión: “Salvador Allende murió no por ser socialista, sino porque era incompetente.”

### **III. Las políticas equivocadas, la historia y la memoria**

Con excepción de Colombia —donde las políticas macroeconómicas populistas han estado en gran medida ausentes durante los pasados cuatro decenios—, los episodios de la economía populista en Argentina, Brasil, Chile, Perú, México y Nicaragua, analizados en este libro, han seguido muy de cerca las cuatro fases que hemos identificado antes. El resultado de estos experimentos no fue siempre el colapso total y la destrucción de la economía (como ocurrió en Chile, Perú y Nicaragua, por ejemplo), pero en todos los casos hubo efectos desastrosos para los grupos que supuestamente habrían de ser los beneficiarios de las políticas.



Al final del camino no podemos dejar de preguntarnos si los errores de los regímenes populistas del pasado podrán ser comprendidos por gobernantes, políticos y la población en general, de modo que se eviten en el futuro. Los estudios de casos particulares reunidos aquí sugieren que, en general, es muy escasa la capacidad (o la disposición) para aprender de las experiencias de otros países. En efecto, una de las regularidades más notables de estos episodios es la insistencia con que los que elaboran los programas populistas sostienen que sus circunstancias son *únicas*, de modo que ellos son inmunes a las consecuencias históricas de otras naciones.

Sin embargo, un interrogante ligeramente diferente es si los países tienen una *memoria* económica y política que les permita aprender de sus propios errores. Los recientes acontecimientos de Chile, donde el nuevo gobierno democrático que llegó al poder en marzo de 1990 afrontaba presiones urgentes e inmediatas para mejorar las condiciones sociales de los pobres, arrojan nueva luz acerca de este tema. Los informes del equipo económico del nuevo gobierno chileno y el programa económico de la coalición gobernantes —que incluye a muchos de los partidos de la Unidad Popular de Allende—, sugieren que en ese país se han absorbido algunas de las lecciones más importantes en lo referente a la elaboración de la política económica. En efecto, las nuevas autoridades han destacado reiteradamente la necesidad de mantener el equilibrio fiscal y de perseguir metas de redistribución mediante políticas microeconómicas específicas.

Un aspecto fundamental consiste en saber si las políticas populistas son totalmente insostenibles, o si existe alguna variante que, debidamente ejecutada, pueda triunfar. Dejaremos para nuevas investigaciones la elaboración de la tesis de que las políticas expansivas (a corto plazo) pueden triunfar si se alejan suficientemente de las restricciones cambiarias, destacan la reactivación sólo durante un breve periodo inicial y luego aplican políticas de crecimiento. Es muy importante para el éxito que las políticas expansivas estén conscientes de las restricciones de la capacidad y recurran para su financiamiento a una política fiscal en extremos y ortodoxa y a una administración impositiva rigurosa.

## Referencias bibliográficas

Bitar, S. (1986), *Chile, Experiments in Democracy*, Filadelfia, Institute for the Study of Human

Issues.

- Carbonetto, D., y otros (1987), *El Perú heterodoxo*. Un modelo económico, Lima, Instituto Nacional de Planificación.
- Conniff, M. (1982), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New México Press.
- Dornbusch, R., y S. Edwards (1990), "The Macroeconomics of Populism in Latin American", *Journal of Development Economics* 32, núm. 2, pp. 247-277 [publicado en español en el *Trimestre Económico*, vol. LVII, núm. 225, México, Fondo de Cultura Económica, 1990].
- Drake, P. (1982), "Conclusión: Requiem for Populism?", M. L. Conniff (comp.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New México Press.
- Presidencia de la República (1986), *Plan Nacional de desarrollo 1986-1990*. Lima, Instituto Nacional de la República.
- Rosenstein-Rodan, P. (1974), "Why Allende Failed", *Challenge*, mayo-junio. Sachs, J. (1989), "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", NBER Working Paper 2897, Cambridge, Mass., marzo.
- Sturzenegger, F. (1990), "F. (1990), "Fiscal Policies in an Open Economy: A General Equilibrium Approach", inédito Cambridge, Mass., MIT.
- Vuskovic, P. (1973), "The Economic Policy of the Popular Unity Government", J.A. Zammit (comp.), *the Chilean Road to Socialism*, Austin, University of Texas Press.