

Título: Moderación y audacia en la gestión económica de la izquierda en América Latina¹

Autor: Miguel Ignacio Mamone

Afiliación institucional: UCA – CONICET

Correo electrónico: ignaciomamone@hotmail.com

Resumen: ¿Qué explica la variación en la política macroeconómica de los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana? Sin duda, existe una significativa variación en las políticas monetarias y fiscales de los gobiernos de izquierda de la región. A partir de la relativa paridad frente a la recesión de principios de la primera década del siglo veintiuno, las economías latinoamericanas experimentaron un ciclo de crecimiento extraordinario, nutrido del boom de los commodities. Ello coincidió con una ola de victorias de candidatos de izquierda a la presidencia. Sin embargo, algunos de estos gobiernos de izquierda fueron mucho más audaces que otros en dar marcha atrás con las reformas de mercado de la década anterior. A la hora de emitir moneda, fijar el tipo de cambio, tomar o renegociar deuda, recaudar impuestos y decidir el gasto público, los gobiernos latinoamericanos de izquierda siguieron caminos muy distintos. A diferencia de las explicaciones comúnmente aceptadas basadas en el nivel de institucionalización del sistema de partidos, en este trabajo se sostiene que el grado de moderación o radicalización en la política económica depende de la agencia presidencial, es decir, su variable poder político e institucional, para impulsar su agenda programática. Cuanto más concentrado el poder en el Presidente, esperaremos una mayor radicalización de la política macroeconómica. Cuanto más ajustada sea la relación del Presidente vis-a-vis la legislatura y los partidos políticos, éste debería ejercer el poder de una manera más consociativa y, por lo tanto, esperamos mayor moderación en las políticas aplicadas.

Palabras clave: Macroeconomía – Izquierda - Agencia

¹Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

Introducción

¿Qué explica la variación en la política macroeconómica de los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana? Existe una significativa variación en las políticas monetarias y fiscales de estos gobiernos de izquierda, que experimentaron un mismo punto de partida, el contexto regional recesivo a principios de la década de 2000, y un posterior ciclo de crecimiento, nutrido del boom de los commodities entre 2002 y 2007. Similar variación se registra en las respuestas ensayadas frente a la crisis financiera internacional desatada en 2008. A la hora de emitir moneda, fijar el tipo de cambio, tomar o renegociar deuda, recaudar impuestos y decidir el gasto público, los gobiernos latinoamericanos de izquierda siguieron caminos distintos en la primera década del siglo veintiuno. Algunos fueron mucho más audaces que otros en dar marcha atrás con las reformas de mercado de la década anterior. Asimismo, el impacto y la reacción ante la crisis financiera internacional fueron desiguales entre las economías latinoamericanas en función de la autonomía lograda en los años inmediatamente previos al estallido de la crisis.

El propósito del presente trabajo de investigación es explicar la variación de los gobiernos de la nueva izquierda, en lo referido a sus decisiones de política macroeconómica: emisión monetaria, tipo de cambio, balance fiscal. Para ello, se señala evidencia empírica sobre las políticas adoptadas en países de Sudamérica con gobiernos de izquierda: Venezuela, Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador. A diferencia de las explicaciones comúnmente aceptadas basadas en el nivel de institucionalización del sistema de partidos (Flores Macías 2010, Kaufman 2011, Levitsky y Roberts 2011, Schamis 2006), en este trabajo se sostiene que el grado de moderación o radicalización en la política económica depende de la agencia presidencial, es decir, su variable poder político e institucional, para impulsar su agenda programática.

Los estudios recientes sobre el fenómeno de la nueva izquierda latinoamericana (en adelante, NIL) han descartado de manera muy apresurada la tesis de la fortaleza del Presidente como factor explicativo de la ola de contra-reformas en el terreno económico. Al contrario, en este artículo se proveerá nueva evidencia sobre la relación entre el grado de concentración de poder en el Presidente y la posibilidad de impulsar agendas más radicales en el terreno de la macroeconomía. Cuanto más concentrado el poder en el Presidente, esperaremos una mayor radicalización de la política macroeconómica. Cuanto más ajustada sea la relación del Presidente vis-a-vis la legislatura y los partidos políticos, éste debería ejercer el poder de una manera más consociativa y, por lo tanto, esperamos mayor moderación en las políticas aplicadas. La tesis que guía el presente trabajo busca ser aplicable al período de bonanza económica evidenciado en el crecimiento sostenido del producto de las economías latinoamericanas entre 2003 y 2007, y de la misma manera, poder explicar la respuesta de los gobiernos al impacto de la crisis financiera internacional desatada en 2008.

En la primera sección, se presenta el estado del arte sobre la nueva izquierda latinoamericana (NIL) y se sigue el debate en torno a las causas del auge y a los tipos y subtipos de gobiernos de izquierda que la ciencia política ha intentado clasificar. Luego, en la segunda sección, se propone un marco teórico para explicar la variación en el manejo de la política macroeconómica de los gobiernos de la NIL. En la tercera sección, se

relacionan las recientes experiencias de los gobiernos de la NIL, las coaliciones políticas que los llevaron y mantuvieron en el poder, el contingente legislativo del Presidente, y otras restricciones institucionales surgidas de las constituciones y el sistema electoral, con los principales hitos de gestión macroeconómica en el período 2003-2007. El trabajo avanza, en su cuarta sección, en un esfuerzo por relacionar las estrategias desarrolladas por los gobiernos de la NIL frente a la crisis financiera desatada en 2008, con la fortaleza relativa de los Presidentes. Se presentan unos breves datos y referencias históricas sobre la crisis financiera para orientar la discusión. Por último, se discuten conclusiones tentativas sobre la relación entre política y economía de los nuevos gobiernos de izquierda en la región.

Revisión de la literatura

La literatura científica destaca que los gobiernos de izquierda de la última década en América Latina constituyen un fenómeno nuevo y distintivo. En su estudio de la evolución de la izquierda política en América Latina, Boersner identifica cuatro tipos históricos, el último de los cuales es subdividido en una nueva izquierda democrática, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y en una variante radicalizada “populista caudillista” en Venezuela (Boersner 2005, p. 113). Si bien Weyland (2004) ubicaba el origen de esta tendencia regional a gobiernos de izquierda en las protestas populares contra las consecuencias de las reformas neoliberales, Stokes (2008) no cree que el giro hacia la izquierda sea una respuesta contra las premisas del neoliberalismo, sino un intento de atender la brecha de desigualdad que las reformas neoliberales trajeron a la región. Por su parte, Novaro (2010) no cree que el origen de lo que él llama “populismos radicales” se encuentre en el fracaso de las reformas neoliberales, ni en un particular diseño institucional favorable a la concentración del poder, sino en problemas de naturaleza política: crisis políticas, malestar del electorado con la democracia y ciclos de inestabilidad favorecen la emergencia de gobiernos de izquierda.

Murillo y coautores intentan explicar la cantidad creciente de presidentes que gobiernan por izquierda, en función de la mayor libertad de acción que el boom exportador de commodities otorgó a los gobiernos latinoamericanos en la década de los 2000 (Murillo et al 2011). Las recientes experiencias regionales que gozaron de cuentas corrientes superavitarias contrastan con un pasado en que los presidentes, que accedían al poder desde la izquierda, se veían restringidos de implementar sus programas por presiones externas basadas en sus exorbitantes deudas externas y su dependencia al financiamiento desde los países centrales y sus agentes financieros. Con una base de datos para 18 países de América Latina, los autores prueban con éxito que la situación de la cuenta corriente, el volumen de deuda pública externa, el balance fiscal y la relación con el FMI, determinan la capacidad para gobernar efectivamente desde la izquierda (Murillo et al 2011, p. 61).

Cercano a la visión de los observadores de los países centrales, el ex canciller mexicano Jorge Castañeda (2006) explica el giro hacia la izquierda de América Latina como un rompimiento discursivo con las reformas de mercado, el alineamiento con los Estados Unidos en política internacional y la consolidación de la democracia representativa. Este giro es más político que de cambios sustantivos en políticas públicas, y

más matizado de lo que parece a simple vista (Castañeda 2006, p. 28). Se trata de un giro matizado porque existirían dos tendencias de izquierda muy distintas: una “buena” y una “mala”. Una izquierda sería moderna, reformista, internacionalista, y con origen en la vieja izquierda socialista del continente. La otra tendencia, producto de la tradición populista de América Latina, por lo que sería nacionalista, estridente y cerrada. La primera, aprendió de los errores del pasado y de la experiencia soviética y castrista; entonces, adecuó sus programas partidarios y cambió su modo de actuar. La segunda, en cambio, no habría aprendido de los errores pasados del populismo, con sus rasgos autoritarios y su interés en la política pública como instrumento para obtener y conservar el poder que para cambiar la sociedad. Asimismo, Castañeda señala tres causas por las que la izquierda pudo acceder al gobierno en América Latina. Por empezar, con la caída de la Unión Soviética, la región sacudió su estigma geopolítico alimentado por los temores estadounidenses de que los comunistas establecieran sus cabezas de playa en el continente. En segundo lugar, el descontento popular tardó hacia las fallas o consecuencias negativas de las reformas económicas implementadas en la región durante la década del noventa. Por último, la consolidación de regímenes democráticos trajo consigo la posibilidad cierta que en elecciones libres y competitivas ganaran los partidos de izquierda (Castañeda 2006).

Por su parte, el economista Teodoro Petcoff, fundador del MAS en Venezuela, también identifica dos izquierdas en la región a comienzos de este siglo: por un lado, “la moderna y democrática” en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y por el otro, la izquierda “arcaica” en Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela (Petcoff 2005). Pero Petcoff difiere de la visión de Castañeda en la explicación de la diferencia: los gobiernos de la primera tendencia provienen de partidos políticos que lucharon y fueron reprimidos por las dictaduras militares de sus respectivos países, por lo que ahora son moderados (Petcoff 2005, p. 119). Contra la visión de las dos izquierdas, Ramírez Gallegos (2007) sostiene que la nueva izquierda latinoamericana ha asumido una forma específica en cada país de acuerdo con las herencias institucionales del neoliberalismo, el lugar de los movimientos sociales y la trayectoria histórica de los partidos progresistas. En sus palabras: “la profundidad y los rendimientos de las políticas neoliberales, la legitimidad que han logrado mantener los actores políticos que las promovieron y el lugar que ocuparon los sectores de izquierda en las luchas contra el avance de dicho modelo condicionan, en cada país, la diversidad del campo progresista” (Ramírez Gallegos 2007, p. 31).

Desde otra perspectiva, Laclau (2006) identifica las modalidades de los gobiernos de izquierda en la región con la forma que tomó el momento de ruptura de las transiciones desde regímenes autoritarios. Así, en Chile y Uruguay, donde la transición a la democracia fue un proceso relativamente pacífico y paulatino, dominado por el lema de la reconciliación, los partidos políticos con posibilidades de acceder al poder se organizaron de manera muy institucionalizada. En cambio, en Venezuela, el momento de ruptura en el cambio de régimen es decisivo para el surgimiento de elementos populistas que descarrilaron las pautas de competencia partidaria en democracia, posibilitando la llegada al poder de outsiders. Argentina y Brasil, por las particularidades de sus transiciones, se encontrarían, según esta visión, en una posición intermedia en cuanto al eje institucionalizado-populista de la izquierda política en América Latina.

Schamis (2006), por su parte, identifica la variedad de gobiernos de izquierda con el nivel de institucionalización del sistema de partidos. Schamis sostiene que un sistema de partidos institucionalizado genera fuerzas centrípetas que favorecen la moderación y el acuerdo entre las fuerzas políticas, lo que redundaría en una mejor rendición de cuentas para la democracia (Schamis 2006, p. 22). Con ello en mente, su trabajo repasa los cambios en el sistema electoral y en la dinámica de partidos post transición en Chile, Brasil y Uruguay, por un lado, y en Argentina, Perú y Venezuela, por el otro. El primer grupo de países se caracteriza por los incentivos que tuvieron los partidos de izquierda en las nuevas democracias para mantenerse en los carriles de la organización partidaria institucionalizada y una dinámica de gobierno de consulta al estilo parlamentario. El segundo grupo, en cambio, tiene sistemas de partidos no institucionalizados, donde la movilización política callejera es rutinaria. Asimismo, identifica el caso venezolano con su dependencia estructural en los precios de la producción de hidrocarburos: el ciclo económico guía el proceso político, lo que no favorecería un gobierno de moderación y acuerdo².

El trabajo que realiza un mayor esfuerzo de clasificación para explicar la variación entre gobiernos de la NIL es el de Levitsky y Roberts (2011). Ellos construyen una tipología de gobiernos de izquierda en función del nivel de institucionalización del sistema de partidos y del locus de la autoridad política real. En cuanto a la primera dimensión, Levitsky y Roberts retoman la línea desarrollada por Schamis (2006) sobre tipos de gobiernos de izquierda en función del nivel de institucionalización de sus partidos (y los de sus competidores) durante la etapa de ajuste neoliberal y al momento de las elecciones que llevaron a la izquierda al poder. La distinción básica es entre partidos institucionalizados, con estructuras organizacionales, redes de apoyo e identidades estables y duraderas, y nuevos partidos o movimientos que llegan al poder para enfrentar a los partidos establecidos. Levitsky y Roberts refinan un poco más los conceptos clasificadores en torno a la primera dimensión, y distinguen entre la izquierda electoral-profesional, como el Partido Socialista Chileno y el PT, y la izquierda orgánica de masas, con el caso del Frente Amplio uruguayo. La izquierda electoral-profesional es controlada por una burocracia del partido con experiencia en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. La izquierda orgánica de masas es aquella que se apoya en filiales locales y en movilización desde abajo (Levitsky y Roberts 2011, p. 12).

La segunda dimensión de la propuesta de Levitsky y Roberts (2011) distingue entre partidos y movimientos que concentran el poder en una persona (y su círculo íntimo) y aquellos que los dispersan dentro de la organización partidaria o de las redes de organizaciones sociales. A partir de ello, su tipología bidimensional de gobierno de la NIL ubica a: 1) Brasil (ambas presidencias del PT), Chile (ambas presidencias del PS) y Uruguay (ambas presidencias del FA) en el cuadrante de gobiernos de partido institucionalizado y con autoridad dispersa; 2) Argentina (ambas presidencias de los Kirchner) y Nicaragua (FSLN) en el cuadrante de “maquinarias populistas”, con partidos institucionalizados y autoridad concentrada

² Schamis no abunda en desarrollar los mecanismos causales por los que la dependencia en la producción de hidrocarburos genera rentas para el Estado que permitirían comportamientos más radicales. La tesis rentista es rechazada por Flores Macías (2010), contraponiendo los ejemplos de Chile y Argentina a la tesis que las rentas provenientes de materias primas inducen a comportamientos gubernamentales alejados de la ortodoxia económica.

en el presidente; 3) Bolivia (Evo Morales) como la “izquierda movimientista” por provenir de un nuevo movimiento político de izquierda (el MAS) con autoridad dispersa; y 4) Venezuela (Chávez), Ecuador (Alianza País) y Paraguay (Alianza Patriótica) en el último cuadrante, como la “izquierda populista”³, con base en partidos nuevos y autoridad concentrada.

En base a la propuesta de Levitsky y Roberts (2011), Kaufman (2011) retoma la importancia de la institucionalización del sistema de partidos como variable clave de diferenciación de los gobiernos de izquierda, provocando gobiernos moderados y gobiernos radicales. Por institucionalización, Kaufman entiende algo muy parecido a lo señalado por Mainwaring y Scully (1995). Se refiere a la estabilidad de las identidades organizacionales y de las bases de apoyo electoral de los partidos, al modo en que los políticos de distintos partidos entienden la vida democrática como un juego iterado entre partidos, y la existencia de accountability horizontal. Que un país tenga un sistema de partidos institucionalizado inducirá a un gobierno de izquierda a que modere su programa de políticas públicas en función de: 1) el proceso de aprendizaje que experimentan los líderes partidarios; 2) la necesidad de ganarse a los votantes independientes del centro político; 3) el cálculo de expectativas sobre un posible futuro gobierno del mismo partido de izquierda luego de un período de alternancia; y 4) la presencia de partidos opositores sólidos en el Congreso (Kaufman 2011, p. 113).

De manera similar, Flores Macías (2010) sostiene que la dinámica centrípeta característica de los sistemas de partidos institucionalizados induce a los gobernantes a la preservación del status quo (lo que el autor describe como versión “aguada” de las reformas económicas), mientras la dinámica centrífuga de los sistemas de partidos desajustados conduce a políticas impredecibles y transformaciones económicas significativas. La lógica centrípeta de un sistema de partidos se refiere a los incentivos que mueven a los políticos a tomar posiciones cercanas al centro político, por lo que los candidatos con posibilidades de acceder al gobierno pertenecen a las burocracias partidarias y a la tradición de acuerdo político en búsqueda de consensos, mientras que la lógica centrífuga de un sistema de partidos produce lo contrario (Cox 1990).

Roberts (2008) argumenta que una versión local, *aggiornada*, de la socialdemocracia de estilo europeo sólo podría prosperar en América Latina en aquellos países con sistemas de partidos institucionalizados y regímenes democráticos consolidados, como Uruguay, Chile y Brasil; de todos modos, allí también existirían obstáculos estructurales e institucionales para avanzar hacia algo que se parezca a un modelo europeo de socialdemocracia: una industrialización demorada y dependiente que no creó un sector manufacturero amplio ni vital, la fragmentación de los mercados de trabajo, los límites que la creciente movilidad internacional del capital da a los gobiernos de los países en desarrollo para maniobrar, y la disminución de la tasa de sindicalización luego del colapso de la industria de sustitución de importaciones (Roberts 2008).

Más allá de su citada clasificación bidimensional, Levitsky y Roberts (2011) proponen una segunda clasificación, en este caso según el conjunto de políticas socio-económicas de los gobiernos de la NIL. Así,

³ Levitsky y Roberts definen al populismo como un patrón de movilización política arriba-abajo entre los líderes y las masas, apartándose de la noción de populismo económico empleada por Dornbusch y Edwards (1991).

ellos clasifican tres grupos de gobiernos en función de las políticas públicas adoptadas. En primer lugar, los gobiernos “estatistas”, que combinan una política de intervención sistemática del Estado en la economía con políticas sociales que llegan a la reforma agraria. En segundo lugar, los gobiernos “heterodoxos”, que realizan intervenciones selectivas en la economía, aumentan el gasto en programas sociales preexistentes y aumentan la regulación laboral. Por último, los gobiernos “social-liberales”, que sin llegar a los niveles de las experiencias europeas de gobiernos socialdemócratas, combinan política económica ortodoxa y alto nivel de redistribución del ingreso desde el Estado. En el primer grupo ubican a Venezuela. En el último grupo, a Brasil, Chile y Uruguay. El resto de los gobiernos de la NIL clasifican como heterodoxos (Levitsky y Roberts 2011, p. 24).

Nazareno (2010) provee evidencia preliminar de que existen variaciones en la política económica-social de los gobiernos de la NIL. Por un lado, habría gobiernos de izquierda con política social incompleta, que concentran sus esfuerzos distributivos en el manejo macroeconómico y regulatorio, como en los casos de Argentina y Venezuela; gobiernos de izquierda con política macroeconómica incompleta, que concentran sus esfuerzos distributivos a través del gasto social mientras continúan con una macroeconomía ortodoxa, como Brasil y Chile; y gobiernos social demócratas, como en el modelo europeo, que unifican las dos dimensiones distributivas (Nazareno 2010, p. 188).

Descartando la dimensión de la política social, Flores Macías (2010) y Kaufman (2011) coinciden en una clasificación de los gobiernos de la NIL en “estatistas” y en “moderados/ conservadores del status quo” en función de las medidas económicas efectivamente adoptadas en el terreno de la estructura de propiedad de las empresas, los controles de precios, los controles de cambio, la reforma agraria, la independencia del Banco Central y el manejo de la deuda externa. Flores Macías lo hace vinculando reformas económicas y nivel de institucionalización del sistema de partidos, y Kaufman propone hacerlo vinculándolas con la tesis rentista de la dependencia en la exportación de materias primas, el nivel de desigualdad económica y con la experiencia pasada de picos inflacionarios. Estos autores ubican a los gobiernos de izquierda de Venezuela, Bolivia, y Ecuador en la categoría “estatista”, y a Brasil, Chile y Uruguay en la categoría “moderados / preservan el status quo”. Como un tipo híbrido, ubican a la Argentina kirchnerista.

Por último, son de destacar los aportes sobre la estructuración de grupos de apoyo. Etchemendy (2007) evalúa el grado de moderación y desafío de los gobiernos de la NIL en función del peso de la tradición populista, el grado de crisis económica previa y el grado de movilización previa de sectores informales. Así, los casos con pasado de tradición populista tienen el desafío de movilizar a los trabajadores informales e incluirlos en la coalición de apoyo, con la ventaja que ninguna otra fuerza política había logrado movilizarlos con anterioridad (Etchemendy 2007, p. 164). En otro artículo, Etchemendy (2008) establece una tipología de gobiernos de la NIL en función de la inclusión y/o movilización de sindicatos y movimientos sociales. Aquellos gobiernos que construyen poder político con los sindicatos serían de “izquierda de actores”. En cambio, aquellos gobiernos que construyen poder político con los sectores informales serían de “izquierda de política social”. La socialdemocracia europea que toma como modelo para la comparación (Suecia, Alemania)

fue siempre de actores y de política social al mismo tiempo. El gobierno del PT en Brasil, y los socialistas en Chile, tienen una estrategia de inclusión de algunos actores en el gobierno pero no los movilizan, ya que evitan el alzamiento de los sectores informales mediante políticas sociales extensas, al tiempo que no buscan desafiar a los empresarios en el terreno de la propiedad o la regulación de precios. El kirchnerismo, el chavismo y el MAS boliviano, incluyen y movilizan al mismo tiempo, pero con el riesgo de soslayar a los sectores informales no movilizados. Para Etchemendy, se trata de distinguir entre formas de construcción política, “tributarias de las tradiciones de cada país, pero también de los contextos en que llegaron al poder” (2008, p. 108). Por último, Etchemendy y Garay (2011) desarrollan una clasificación del grado de desafío en materia económica de los gobiernos de la NIL, en función del vínculo previo de la izquierda con las organizaciones populares y del grado de “colapso” del sistema de partidos. Lo hacen sólo para los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, donde las organizaciones sindicales y los movimientos sociales no habían sido movilizados por otros partidos. Lamentablemente, la dimensión y posibles implicancias del colapso del sistema de partidos no es desarrollada en su trabajo, y quedan dudas sobre qué relación tiene esta variable con la realidad brasileña donde las victorias del Partido dos Trabalhadores no significó el deceso de otros partidos.

Marco teórico

A diferencia de las explicaciones basadas exclusivamente en el nivel de institucionalización del sistema de partidos (Flores Macías 2010, Schamis 2006, Levitsky y Roberts 2011), en este trabajo se sostiene que el grado de moderación o radicalización en la política económica depende del poder político del Poder Ejecutivo para impulsar su agenda programática, lo cual excede cuan institucionalizados son los partidos. Los estudios recientes sobre la NIL han descartado de manera muy apresurada la tesis de la fortaleza del Presidente como factor explicativo de la ola de contra-reformas en el terreno económico. Para Flores Macías (2010), las medidas expansivas de los gobiernos de la NIL sugieren que la fortaleza del Presidente estaría inversamente correlacionada con el grado de radicalización de las políticas. El autor arriba a esa conclusión a partir de un análisis incompleto, que –por ejemplo- clasifica al Presidente chileno como un ejecutivo vigoroso pero que implementa políticas moderadas, y a Bolivia y Ecuador, indudablemente sometidos a ciclos de inestabilidad política, con políticas más audaces (Flores Macías 2010, p. 416), sin decir nada acerca de la situación del partido del Presidente en la legislatura, los márgenes de victoria que lo legitiman y la inclusión de otros partidos dentro de la coalición gobernante. Del mismo modo, no coincidimos con el argumento de Levitsky y Roberts de colocar la experiencia kirchnerista en Argentina del lado de los sistemas de partidos establecidos (2011, p. 13), cuando de lo que se trataría es más bien de una competencia intra-partidaria (con líderes de la facciones internas proviniendo de fuera de la trayectoria partidaria del peronismo) ante la implosión de partidos nacionales opositores. Estos autores también afirman que el Partido Justicialista liderado por los Kirchner es una máquina electoral sostenida por el patronazgo y otras canales clientelares, olvidando la existencia de ese tipo de lazos para, por ejemplo, el PT de Brasil (Hagopian et al 2009).

Más allá de estos cuestionamientos, lo que ponemos en duda es la suficiencia de los mecanismos causales provistos por la literatura sobre el efecto moderador de los sistemas de partidos institucionalizados. Kaufman (2011) indica que el mecanismo de moderación es la combinación de: un proceso de aprendizaje que experimentan los líderes partidarios; la necesidad de ganarse a los votantes independientes del centro político; el cálculo de expectativas sobre un posible futuro gobierno del mismo partido de izquierda luego de un período de alternancia; y la presencia de partidos opositores sólidos en el Congreso. Frente a ello, nosotros ponemos el énfasis en otras dimensiones de la relación Ejecutivo - Legislativo más allá del nivel de institucionalización de los partidos.

En este trabajo inferimos que el mayor grado de concentración de poder del Presidente frente al Congreso y los partidos políticos, otorga mayor posibilidad de impulsar (con éxito) agendas más radicales en el terreno de la macroeconomía. Básicamente, retomamos los aportes conceptuales de las primeras contribuciones sobre reformas de mercado en los países en desarrollo (Alesina 1991, Alesina 1994, Dornbusch y Edwards 1991, Edwards 1995, Haggard y McCubbins 2001, Haggard y Webb 1994, Kaufman y Stallings 1991), y hacemos un análisis de economía política sobre los escenarios político-institucionales que hacen más probable una reforma económica sustantiva, en este caso, por una intervención estatal más expansiva. El supuesto principal es que los políticos responden a las presiones de sus electorados porque desean permanecer en el cargo, por lo que las políticas públicas no son producto de intenciones económicas, sino de la interacción entre políticos, burócratas y grupos de interés que actúan bajo restricciones institucionales (Haggard y Webb 1994).

Los políticos responden a incentivos, generados por las instituciones domésticas y por las oportunidades y desafíos de la economía internacional (Milner y Keohane 1996). Las instituciones pueden silenciar o magnificar las presiones de los grupos de interés (Geddes 1992) y los efectos de los ciclos económicos del sistema internacional (Milner y Keohane 1996). La literatura de las reformas económicas identifica entre las instituciones que afectan el poder de los presidentes a las relaciones industriales, el sistema electoral, el número de actores de veto y el grado de independencia de la burocracia. Institucionalistas como Garrett y Lange (1996) preveían que la mayor integración económica de los países en desarrollo disminuiría el poder relativo de los Presidentes, pero al mismo tiempo las instituciones domésticas distorsionarían los efectos moderadores de esa integración internacional. Con la misma lógica pero en sentido opuesto, sostenemos que la integración económica, en una fase de aumento sostenido de precios de commodities, genera recursos económicos con los que los Presidentes podrían ampliar su poder para influenciar directamente las políticas públicas, pero las instituciones domésticas limitan el poder habilitado por los nuevos recursos.

La economía política permite análisis basados en la estructuración de grupos de interés. Como siempre algunos grupos salen perdiendo con una reforma económica, y ven disminuir sus ingresos reales, Edwards sostiene que las reformas solo sobreviven si muestran sus beneficios inmediatamente y si dichos beneficios se expanden gradualmente y alcanzan a segmentos cada vez mayores de la sociedad (Edwards 1995, p. 159). Para el caso de las olas de reformas de mercado, Murillo (2001) estudia la variación de las coaliciones

políticas de partidos y sindicatos en países con gobiernos de tradición laborista. Las coaliciones de apoyo a las reformas dependen de la combinación de la lealtad sindical al partido, la renovación de las dirigencias laboristas y la competencia sindical por nuevos miembros (Murillo 2011). Por su parte, Kaufman y Stallings (1991) sostienen que la posibilidad de formar con éxito coaliciones entre sindicatos, empleados de cuello blanco y empresarios de la industria sustitutiva de importaciones con el objetivo de hacer reformas económicas, sólo se produce en países donde los sectores populares eran aliados a partidos sistemáticamente excluidos de la competencia electoral, como en la Argentina. En estos casos, las consignas de alianza entre capital y trabajo logran movilizar con éxito a los grupos de apoyo que necesitan los líderes de partidos excluidos para retornar a la competencia electoral o para consolidar su poder una vez que ganan las elecciones.

La economía política de las reformas económicas estudia también el efecto que la cercanía de las elecciones tiene sobre el comportamiento económico del gobierno, a partir de los incentivos partidarios y de oportunidad que tienen los políticos para modificar el ciclo económico. En su modelo clásico de “political business circle”, Nordhaus (1975) sostiene que hacia el final de su mandato, el gobernante busca estimular la economía para gozar de un beneficio de corto plazo del intercambio entre desempleo e inflación. En cambio, Alesina (1994) sostiene en su modelo partidario racional que los cambios de gobierno tienen consecuencias temporarias sobre el crecimiento y el desempleo. Por ejemplo, el esfuerzo de un gobierno de izquierda de expandir artificialmente la demanda agregada con el objetivo de reducir el desempleo, será efectivo sólo en el corto plazo. Las presiones inflacionarias que esa intervención originaría dejarán de traer beneficios al sector asalariado en un equilibrio que deberá ser modificado, mediante un ajuste, si es que el gobierno quiere permanecer en el poder (Alesina 1994).

La agencia de los Presidentes para realizar reformas económicas en América Latina fue estudiada por Johnson y Crisp (2003) en función del mandato que les fuera dado por los votantes. Ellos encuentran que el comportamiento presidencial en este terreno esperado por el electorado es difícil de predecir en contextos de crisis económica y desestabilización de los sistemas de partidos. En cambio, la reputación ideológica de los legisladores sería más fácil de rastrear por los votantes, lo cual la convertiría en un predictor eficaz de las reformas (Johnson y Crisp 2003).

Con todos estos aportes en mente, construimos el marco por el cual explicar la variación en los gobiernos de la NIL. Seguimos la tradición analítica que pone énfasis en la agencia del Presidente en la implementación de reformas económicas. Asimismo, prestamos atención al efecto que los sistemas electorales, los sistemas de partidos (en todas sus dimensiones) y la organización burocrática del Estado, tienen sobre la agencia del Presidente. En este sentido, el sistema de toma de decisiones del gobierno puede aumentar o restringir la eficacia de las reformas económicas a favor de mayor intervención estatal⁴.

⁴ La toma de decisiones está, por ejemplo, condicionado por la fragmentación del sistema de partidos. Un sistema fragmentado tiende a generar un gobierno de coalición que incrementa la dificultad por alcanzar compromisos, lo que afecta el tipo de política pública que implementa (Roubini y Sachs 1989).

En los sistemas presidencialistas de América Latina, el liderazgo presidencial históricamente asumió un rol fundamental en la estabilidad y gobernabilidad del régimen político en períodos de crisis económica y de cambio institucional (Diamond, Hartlyn y Linz 1999, p. 36). En este sentido, nuestro enfoque de economía política nos induce a sostener que cuanto más concentrado esté el poder político en el Presidente, estaremos frente a una mayor radicalización de la política macroeconómica. Cuanto más ajustada sea la relación del Presidente vis-a-vis la legislatura y los partidos políticos, éste debería ejercer el poder de una manera más consociativa (no por que quiera, si no porque no tiene otra opción) y, por lo tanto, esperamos mayor moderación en las políticas aplicadas. De hecho, es posible también una lectura de las posibles restricciones a la agencia presidencial vinculada al actor militar, tan importante en la historia latinoamericana. Los gobiernos de la NIL, por cierto, tienen el desafío de resistir la influencia política de los militares, ya que estos nuevos gobiernos no proceden de partidos políticos tradicionales o tienen un pasado vinculado a la izquierda armada. Por ello, los gobiernos de la NIL han procurado encontrar nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, para mantenerlas fuera del círculo de toma de decisiones políticas y económicas del Estado⁵. Un análisis semejante excede el alcance del presente trabajo de investigación.

Para la variable dependiente, se seguirán los antecedentes de Flores Macías (2010), Kaufman (2011) y Etchemendy y Garay (2011) respecto a concentrarse en la política macroeconómica: emisión, tipo de cambio, balance fiscal, deuda pública. Importa distinguir los objetivos de política económica de los gobiernos, y observar cómo manejaron las herramientas monetarias y fiscales a disposición, y a quién fue dirigida la intervención económica. Partimos de la base que un gobierno de izquierda tiende a implementar políticas contracíclicas para proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad y a proteger el empleo, mientras los gobiernos conservadores estarían más preocupados por la estabilidad presupuestaria, y por ende serían menos propensos a otorgar un estímulo fiscal o un estímulo monetario, preocupados por la salud de las cuentas públicas y por la inflación (Hibbs 1977, Alesina 1994). Creemos que las medidas económicas de los gobiernos de izquierda implican el estímulo a la demanda agregada, el incremento de los salarios reales garantizados por rúbricas del Estado, controles de precios y controles cambios para evitar que la inflación destruya el poder de compra de los salarios (Dornbusch y Edwards 1991, Kaufman y Stallings 1991)⁶.

Por el lado de los factores explicativos, nos concentraremos en cómo los arreglos institucionales afectan la probabilidad de que un país sufra un “equilibrio no cooperativo” (Alesina 1991) entre la dirigencia política.

⁵ Una de ellas son las misiones internacionales de paz. En Uruguay, por ejemplo, el 30% de los militares está destinado a alguna misión de paz. Pero al mismo tiempo, el gasto público militar no parece haber sido afectado por orientaciones ideológicas de los nuevos gobiernos, ya que continua una tendencia a la inversión militar iniciada en los gobiernos post transición (Vargas Velázquez, p. 85). Aún más, en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, los ministerios de Defensa son conducidos por militares, y en Brasil hasta hace pocos años no existía un único Ministerio civil de Defensa.

⁶ Parte de la literatura de la nueva izquierda continúa con estos supuestos. Castañeda (2006) define a la izquierda como aquella corriente de ideas y políticas que enfatiza el progreso social de los más necesitados frente a la ortodoxia macroeconómica, la redistribución equitativa del ingreso frente a su creación, la soberanía nacional frente a la cooperación e intercambio con los países centrales, y la democracia frente a la eficiencia gubernamental. Nazareno (2010) asume que un gobierno de izquierda busca incidir positivamente sobre las condiciones económico-sociales de los sectores trabajadores, y para ello cuenta con herramientas indirectas, como la regulación laboral o el ciclo monetario, y herramientas directas, como la redistribución del ingreso mediante la política fiscal.

En equilibrios de mayor cooperación, el Presidente posee mayores restricciones para implementar medidas económicas radicales. Ante un equilibrio no cooperativo, un único grupo político –el del Presidente– controla la política económica con horizonte de corto plazo: hasta que puedan mantenerse en el cargo. Por ende, perseguirá redistribuciones radicales (Alesina 1991, p. 55). Entonces, una combinación de 1) diferentes reglas electorales, como el grado de representación proporcional (o la existencia de distritos binominales); 2) reglas constitucionales, como los requisitos de mayorías especiales en el Congreso para ciertas reformas; 3) la existencia de frenos y equilibrios entre diversos ámbitos del Estado⁷, como el tamaño del contingente legislativo del Presidente⁸ y el grado de independencia del Banco Central⁹, 4) el margen de la victoria electoral del Presidente, y 5) el calendario electoral, inducirán a diferentes situaciones de polarización política, ergo, a escenarios de mayor o menor incertidumbre y moderación en la gestión macroeconómica¹⁰.

La elección de estas variables institucionales nos permite la presencia de variación intertemporal en un mismo país. No es lo mismo Bolivia en 2005 cuando el Senado y el Poder Judicial eran controlados por los conservadores, que en 2009, cuando Morales es reelecto presidente con el 64% de los votos, controlando dos tercios en ambas cámaras legislativas. Ni Argentina en 2004, con un presidente electo con poquísimo votos que peleaba por dominar las facciones de su propio partido, que en 2007, con una candidata que podía demostrar las medidas tomadas en los cuatro años previos y con el apoyo de las organizaciones sindicales y movimientos sociales, o que en 2010, cuando la presidente no controlaba el Congreso al perder las elecciones legislativas de medio término ante las divisiones del partido peronista.

La izquierda y el ciclo económico 2003-2007

A la fecha, más de la mitad de la población latinoamericana vive en países con gobiernos de izquierda; este fenómeno hubiera resultado impensable durante el siglo veinte, por las reiteradas interrupciones militares a gobiernos constitucionales y la amenaza geopolítica que hubiese representado para Estados Unidos. A diferencia de experiencias izquierdistas sujetas a crisis recurrentes en el pasado (Dornbusch y Edwards 1991, Kaufman y Stallings 1991, Boersner 2005, Levitsky y Roberts 2011), los gobiernos de la NIL han tenido en el período 2003-2008 un desempeño económico nada envidiable comparado al resto de las economías en

⁷ También se podría evaluar la relación entre desempeño macroeconómico y federalismo. La mayor descentralización del gasto y el desbalance vertical por el financiamiento de la Nación a los estados subnacionales suelen tener un impacto significativo sobre las cuentas públicas nacionales. Este debate amerita una discusión por separado más allá del presente trabajo.

⁸ Para justificaciones en la literatura sobre la relación entre contingente legislativo del Presidente e impulso de la agenda presidencial, ver Chasqueti (2008).

⁹ Para justificaciones en la literatura sobre la importancia del grado de independencia del Banco Central, ver Alesina (1994) y Clark y Hallerberg (2000).

¹⁰ Un notable antecedente de estudio de la relación entre gobierno de la NIL y grado de reacción contracíclica frente a la crisis financiera internacional es el de Machinea (2010). Sin embargo, el autor allí se limita a adoptar la clasificación de Levitsky y Roberts, aplicándolo a todos los países de América Latina y no solo a los de izquierda, para los cuales fue originalmente hecha la categorización. Machinea procede en operacionalizar el nivel de institucionalización de los partidos utilizando, de manera sorprendente, un índice de nacionalización de los partidos en el gobierno, y luego los compara con el desempeño macroeconómico registrado por la CEPAL durante la crisis.

desarrollo: crecimiento sostenido del PIB, reducción del endeudamiento externo, mejora del balance fiscal y mejora del balance comercial.

Las economías latinoamericanas experimentaron un importante crecimiento entre los años 2002-2007. En términos de crecimiento del producto (Ver Tabla 1), es el mayor desde el largo período de crecimiento de 1950-1974 (Delgado Zelle 2010). En cuanto a la cuenta corriente de la balanza de pagos, América Latina como región tuvo un superávit creciente por una favorable relación de precios entre exportaciones e importaciones (ver Tabla 2), de la mano de una mayor demanda de sus materias primas por parte de los países centrales, los BRICS y el sudeste asiático.

Tabla 1. Variación anual del PIB, en dólares constantes de 2000.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	-10.9	8.8	9	9.2	8.5	8.6
Bolivia	2.5	2.7	4.2	4	4.6	4
Brasil	2.7	1.1	5.7	2.9	3.7	5.3
Chile	2.2	3.9	6	5.7	4	5.3
Ecuador	3.4	3.3	2.5	5.8	4.7	4.1
Uruguay	-11	2.2	11.8	6.6	7	7.5
Venezuela	-8.9	-7.8	18.3	10.3	10.3	8.5
Promedio América Latina	-0.5	2.1	6.2	4.6	5.5	5.6

Fuente: Elaboración propia en base a Nazareno (2010).

**Tabla 2. Índice de precios internacionales de productos básicos.
(Año 2003: base 100)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice general	100	120	134	175	197	250
Alimentos	100	114	122	145	158	228
Oleaginosas	100	113	102	108	165	225
Materias primas agrícolas	100	113	118	136	151	185
Minerales y metales	100	141	178	285	321	352
Petróleo	100	131	185	222	246	353

Fuente: French Davis (2009) en base a datos de la UNCTAD.

La exuberancia financiera internacional permitió que las emisiones mensuales de bonos latinoamericanos en los mercados internacionales crecieran significativamente. Durante cuatro años la reducción de los márgenes de riesgo establecidos por las agencias calificadoras se tradujo en una disminución de los costos de financiamiento. En este boom de colocaciones de deuda 70% fueron privadas, las que tienen mayores costos y menores plazos que los bonos gubernamentales (Delgado Zelle 2010).

Argentina mantuvo desde 2003 hasta 2007 un superávit fiscal promedio cercano a un punto de su producto; Bolivia, desde la llegada de Evo Morales el déficit fiscal se convirtió en superávit; Chile, salvo en 2003, ha tenido un superávit equivalente a seis puntos del PIB; Ecuador ha equilibrado sus cuentas fiscales;

Venezuela ha tenido un déficit promedio de 0.6% de su PIB; Brasil y Uruguay han mantenido en casi en todos los años situaciones de equilibrio presupuestario y pequeños déficits. En relación con la inflación en el período 2003-2007 los datos dan cuenta de una preocupación de las autoridades económicas por mantener controlada esta variable, con la excepción de Argentina y Venezuela.

A continuación, analizaremos el desempeño económico de Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador, que tuvieron gobiernos de izquierda iniciados en algún momento del período 2000-2007, relacionándolo en cada caso con la agenda del Presidente frente a una pluralidad de restricciones institucionales. El trabajo procede identificando los principales hitos de política macroeconómica en el período seleccionado, y los relaciona con el conjunto de restricciones posibles sobre la implementación efectiva de reformas: el calendario electoral, las restricciones constitucionales, las reglas electorales, el margen de la victoria electoral del Presidente, sus coaliciones políticas, el tamaño del contingente legislativo del Presidente, y el grado de independencia del Banco Central.

Venezuela

Si bien parecería ser cierto que las iniciativas económicas del chavismo no constituyen un paquete coherente (Weyland 2011), las medidas económicas efectivamente implementadas por Chávez dependieron de dos factores omnipresentes, por un lado, del precio de los hidrocarburos¹¹, y por otro, de la situación del Presidente vis-a-vis otros actores políticos, como la burocracia y los militares. Cuando el teniente coronel Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela en 1999, el precio internacional del petróleo descendía a su mínimo en veinte años, afectando los ingresos fiscales. Hasta el 2001, las políticas económicas del gobierno de Chávez, tanto en la regulación interna como en el manejo de la macro, fueron moderadas, si bien logró bajar la inflación de 35% anual en 1998 a 12.5% anual en 2001. En esos años, el chavismo que había llegado al poder con 56% de los votos para su coalición electoral Polo Patriótico (del nuevo partido MVR y aliados de izquierda), fue construyendo las condiciones políticas necesarias para una ruptura populista (López Maya 2011, p. 218). En particular, redactó y sancionó una nueva Constitución Bolivariana que permitía la reelección presidencial, sometiéndola con éxito a un referéndum. Al mismo tiempo, el MVR aumentó de ocho a dieciséis las gobernaciones en su poder, y los militares bolivarianos acrecentaron su poder en el gabinete presidencial y como candidatos locales.

En 2002, Chávez superó un intento de golpe de Estado y sufrió una huelga general con epicentro en PDVSA, la empresa estatal de hidrocarburos, que obstaculizó cumplir con las cuotas de producción establecidas por la OPEP. Venezuela entró en una recesión hasta fin de 2002. Como contraataque, el gobierno echó a 18.000 empleados y gerentes e intervino con cargos políticos a la empresa. Asimismo, impuso un férreo control de compra de divisas y desdobló el tipo de cambio, acompañado de controles de precios

¹¹ Recordemos que los hidrocarburos representan el 90% de las exportaciones venezolanas y entre el 14% y 18% del PIB.

internos mientras la inflación volvía a trepar a más del 30% anual. Junto al repunte de los precios internacionales, Chávez pudo financiar sus iniciativas políticas (las rentas de PDVSA aportan el 10% del presupuesto del gobierno nacional, permitiendo triplicar el gasto social per cápita) y fue reelecto en 2006 ante una oposición muy desorganizada. Allí se acentuó la radicalización de su política económica (y en otras materias¹²), con una estrategia de abastecer de hidrocarburos y compra de deuda a otros gobiernos de la NIL, a la par de un aumento de la regulación interna, los controles de cambio y de precios.

El gasto público de Venezuela aumentó del 21.5% del PIB, en los inicios del chavismo, al 30% en 2006, aunque el crecimiento de los recursos fue mayor: del 18 al 30% en el mismo período, con incidencia significativa de los costos de operación de las empresas estatizadas de telecomunicaciones, distribución de energía y supermercados. Por otro lado, las tasas de interés reales fueron negativas (subsidiadas por el Tesoro venezolano) durante el período de recuperación después de 2003. Al mismo tiempo, el gobierno venezolano redujo su deuda pública a la mitad, hasta llegar al 15% del PIB, mientras acumuló reservas de divisas en el Banco Central que le permitirían pagar la deuda restante en un pago.

Al terminar el primer período de análisis, antes de la crisis financiera internacional, se aprecia que la expansión fiscal y monetaria pudo haber contribuido al repunte económico posterior a 2003. Sin embargo, se evidencian tres amenazas que explotarán con la crisis: por un lado, Chávez no corrigió la sobrevaluación de su moneda en virtud del aumento de la inflación. La apreciación de la moneda limitó la sustitución de importaciones y la necesaria diversificación del sistema productivo venezolano (Guillen 2009). Por otro lado, el chavismo avanzó en dar mayores potestades al Estado en la economía, pero al mismo tiempo debilitó al aparato burocrático (empresas públicas, ministerios de finanzas y planeamiento y Banco Central) con nombramientos políticos y purgas ideológicas (Weyland 2011). En último término, el gobierno venezolano, con la creciente vulneración de la seguridad jurídica, logró espantar a inversores extranjeros y locales más allá de la producción de hidrocarburos.

Chile

Coincidimos con Roberts (2011) que los presidentes Lagos y Bachelet no recibieron un mandato de gobernar por izquierda y desafiar el status quo. Pero eso no es exclusivo del alto nivel de institucionalización de los partidos en Chile, como sostienen Flores Macías (2010) Levitsky y Roberts (2011) y Weyland (2011). Más bien, se trata de la represión institucional de las propuestas radicales en el sistema político chileno post transición. Las disposiciones constitucionales establecidas por Pinochet para permitir elecciones libres incluyen prerrogativas militares en muchas áreas del Estado (protección contra retiros forzados, manejo presupuestario y participación en empresas públicas), senadores vitalicios¹³, y un sistema electoral de

¹² Polémico, Chávez firmó acuerdos de cooperación con Cuba, Irán, Libia y Rusia, tuvo una relación muy conflictiva con los medios de comunicación, entró en conflicto con Colombia por albergar a terroristas de las FARC, reformuló contenidos de la educación pública, impulsó la UNASUR, el ALBA y el Banco del Sur, y participó activamente en la política interna de otros países apoyando candidatos.

¹³ Disposición derogada por una sustantiva reforma legislativa impulsada por Lagos en 2005.

circunscripciones binominales que benefician a los partidos conservadores e inducen la formación de coaliciones. Ante semejantes restricciones, el Partido Socialista se alió con la Democracia Cristiana y se presentaron juntos como “Concertación” a todas las elecciones presidenciales desde el regreso de la democracia, ganando en todos los casos (la coalición conservadora de Sebastián Piñera gana las elecciones en 2010).

Los gobiernos socialistas de Ricardo Lagos (electo con un mínimo margen de diferencia sobre los conservadores) y Michelle Bachelet (anterior ministra de Defensa, electa con un margen más cómodo) continuaron las políticas de los anteriores gobiernos de la Concertación, y profundizaron la liberalización económica en algunas áreas (reducción de aranceles a la importación), la privatización de otras (aguas y saneamiento) y la integración económica con Estados Unidos y el sudeste asiático, lo cual redundó en un comportamiento fiscal y monetario ortodoxo. Lagos nombró economistas ortodoxos en el ministerio de Economía y alentó la independencia del directorio del Banco Central, históricamente conducido por economistas monetaristas. Asimismo, el socialismo introdujo –contra las apetencias populistas y en pleno boom económico- un impuesto a los ingresos de capital de corto plazo para desalentar la entrada de fondos especulativos y orientar la inversión extranjera directa, una enmienda constitucional para obligarse a mantener un superávit de un punto porcentual sobre PIB en años de crecimiento de este último, y la reglamentación del uso de reservas acumuladas por superávit del sector externo. Todas esas medidas heterodoxas no tienen nada que envidiarle a las medidas macroeconómicas de los países centrales. Por el lado fiscal, el gasto social aumentó pero sin generar desequilibrios, ya que las mayores acciones a favor de los trabajadores ocurrieron durante el gobierno democristiano de Aylwin en los noventa, con el aumento de los aportes patronales y el consecuente financiamiento de programas sociales (Weyland 2011), y con el aumento de un punto porcentual en la alícuota del impuesto a las ventas.

Brasil

La continuidad de la ortodoxia macroeconómica en Brasil se explica por la necesaria moderación del PT para ganar las elecciones (después de 22 años en la oposición y tres candidaturas perdedoras de Lula) y mantener la amplia coalición de partidos a la que recurre para sancionar legislación en el fragmentado Congreso brasileiro. El Estado brasileiro, con su gobierno de izquierda y de base sindical, se resistió desde el comienzo del período de boom a caer en la tentación populista (Kaufman 2011). Más allá del efecto en la gestión de gobierno del aprendizaje político de los intendentes del PT en la década de pasada, es inevitable no poner el foco en la dificultad del Presidente para encarar reformas de izquierda cuando su partido sólo posee el 18% de las bancas de la Cámara de Diputados. Ante ello, Lula debió recurrir a incluir aliados de centro y de derecha a su coalición legislativa, designar a un economista ortodoxo al Banco Central y evitar tergiversar las metas de inflación, y conceder ministerios a empresarios y terratenientes (Hunter 2011). Del mismo modo, Lula debió enfrentar el desafío de unas Fuerzas Armadas poderosas, que si bien están comprometidos con la

democracia, constituyen un grupo bastante homogéneo que obtiene poderosos recursos del presupuesto público, y lograron posicionarse como la alternativa confiable para ocuparse de la seguridad interna ante la corrupción policial y la marginalidad urbana (Vargas Velázquez 2008). Los incómodos aliados legislativos¹⁴, los comandantes militares, el Banco Central y los ministros de industria y de agricultura impiden cualquier rasgo de radicalización que los históricos dirigentes del PT quieran promover¹⁵.

Con todo ello, es entendible el mantenimiento de la política monetaria restrictiva, la consecución de metas de inflación y las altas tasas de interés. Del mismo modo, los superávits fiscales del gobierno del PT exceden los pisos requeridos por los acuerdos de financiamiento con el FMI, acuerdos que Lula se comprometió a honrar durante su campaña electoral de 2002. Todas estas medidas ortodoxas provocaron desalineamiento del PT con el movimiento de sin tierra, base que fue reemplazadas por los nuevos beneficiarios del plan social Bolsa Familia. Al mismo tiempo, los sindicatos no rompieron con Lula por las mejoras en las proyecciones de crecimiento real de empleo en los años del boom que terminó en 2007.

Argentina

Los dos gobiernos kirchneristas (Néstor, 2003/2007, y Cristina, 2007/2011) compartieron objetivos económicos: maximizar los efectos expansivos de corto plazo y expandir el nivel de actividad de la economía utilizando el gasto público como estímulo de la demanda agregada (Bonvecchi 2011). Para ello, expandieron la intervención selectiva en la economía mediante la multiplicación de los temas y arenas de negociación con los actores empresariales, que logró dividir y debilitar a estos últimos. Sin embargo, estas estrategias fueron condicionadas por las restricciones político institucionales y llegaron a efectos dispares con el correr de los años.

En 2003, al asumir Néstor Kirchner como presidente, con tan solo el 22% de los votos (apoyado en un sector ortodoxo del partido justicialista), la balanza comercial comenzaba a repuntar favorecida por el boom de los *commodities* gracias a la demanda alimenticia de China, y las bajas tasas de interés en los países centrales¹⁶. En materia de política fiscal, hay que destacar dos momentos en la experiencia kirchnerista: el período con Lavagna como ministro de Economía, y el período posterior a su partida del gobierno. En un primer momento, rigió la prudencia y la disciplina fiscal, con nueva legislación que establecía objetivos de política contracíclica y restricciones al endeudamiento y los ciclos fiscales en las provincias. Luego de la

¹⁴ A los que el gobierno de Lula debe en muchos casos comprar con fondos públicos y un extendido sistema de patronazgo.

¹⁵ Asimismo, la fortaleza de la burocracia estatal, en especial de la corporación diplomática de la Cancillería, restringe la radicalización de los funcionarios políticos.

¹⁶ Luego del piso recesivo alcanzado en 2002, la economía argentina comenzó a recuperarse de la mano de la transferencia de ingreso al capital mediante la pesificación de las deudas, la disminución del costo laboral para el empresario con salarios reales bajos y los factores externos extraordinariamente beneficiosos (Levy Yeyati y Valenzuela 2007).

renuncia del ministro Lavagna¹⁷, se relajaron las restricciones al aumento del gasto público ya que el kirchnerismo necesitaba premiar a su coalición legislativa de 2005, aumentando el gasto público en los sectores urbanos, y financiar una coalición que permitiese su reelección o la de su mujer, Cristina Kirchner. Es cierto que en los años del kirchnerismo la tasa de inversión bruta aumentó del 12% al 23%, si bien un estudio reciente de González y Mamone (2011) señala que la creciente inversión en obra pública no obedeció a necesidades de equidad o de eficiencia, sino a determinantes político electorales del Presidente (sin negar las bondades que este impulso a la demanda agregada genera en el sector de la construcción y el transporte).

En lo referido a los precios internos para contener la inflación, el gobierno de Néstor Kirchner buscó con éxito renegociar con las empresas de servicios públicos¹⁸, sin obligarse a salir del congelamiento de tarifas. Aquellas empresas que no acordaron fueron intervenidas por medio del cambio de su estructura de propiedad, sustituyendo inversores extranjeros por empresarios políticamente cercanos al gobierno¹⁹ (Bonvecchi 2011). Por otro lado, los gobiernos kirchneristas aplicaron controles de precios en productos de consumo masivo, restringieron exportaciones de *commodities* para que hubiese una mayor disponibilidad de productos para el mercado interno, y maquilló la evolución del índice de precios al consumidor mediante la intervención política del organismo oficial de estadísticas y censos.

Por el lado de la política monetaria, los “fundamentals” para el período de bonanza y acumulación de reservas no los estableció Kirchner, sino su antecesor en 2003, Eduardo Duhalde, junto con el ministro Lavagna (Levy Yeyati y Valenzuela 2007, Etchemendy y Garay 2011). Éstos habían devaluado y establecido un tipo de cambio libre para que el peso argentino compitiese contra el valor del real brasileño. Al mismo tiempo, el equipo económico de Lavagna logró renegociar una quita de deuda con bonistas independientes, al tiempo que se estableció la cancelación de la deuda con el FMI en un único pago gracias a las reservas acumuladas por las retenciones a las exportaciones agrícolas.

Luego del triunfo legislativo del kirchnerismo de 2005, que le permitió controlar el Congreso y el PJ en las provincias, el tipo de cambio se mantuvo depreciado por intervenciones del Banco Central²⁰: compraba dólares disponibles por el aumento de las exportaciones de materias primas. Los pesos eran recapturados por la autoridad monetaria en títulos públicos de mediano plazo y el aumento de la deuda intra sector público, para evitar un exceso de liquidez que provocara mayor inflación, el mayor problema macroeconómico de los años kirchneristas.

En 2007, la fragmentación de los candidatos opositores y la estrategia de Néstor Kirchner de cooptar gobernadores, intendentes y legisladores radicales para extender su base electoral hacia la clase media urbana, permitió el triunfo en primera vuelta de Cristina Kirchner casi duplicando los votos del candidato más

¹⁷ Dos años más tarde fue candidato a presidente por un frente opositor junto a la UCR.

¹⁸ Estas empresas tenían deudas en dólares y plantearon demandas contra el Estado Argentino en el CIADI luego de la devaluación y la pesificación asimétrica.

¹⁹ También se recurrió a su estatización, como en el caso de las empresas de aguas, correo y aerolínea de bandera.

²⁰ Con un presidente nombrado con acuerdo del Senado en 2003, que integraba un sector de la coalición oficialista (el mismo sector de procedencia neoliberal de donde provenía el Jefe de Gabinete de Ministros).

cercano (Zelaznik 2011). Con todo, Argentina creció en este período con tasas anuales superiores al 8%. Entre 2003 y 2006, el PIB logró un crecimiento acumulado de 40%, habiéndose rebasado los niveles previos a la crisis de 2001.

Uruguay

La naturaleza frentista de la izquierda uruguaya, con sus desafíos en materia de coordinación entre dirigentes, produce moderación en la política macroeconómica adoptada por el gobierno del Frente Amplio. Si bien el doctor Tabaré Vázquez gana las elecciones de 2005 con el 52% y se asegura la mayoría en ambas Cámaras, la formidable tasa de producción legislativa durante el gobierno del Frente Amplio no se tradujo en una radicalización de la política macroeconómica. Cuando él asumió, gran parte de la deuda pública ya había sido reestructurada por la administración de Batlle, pasada la recesión provocada por el contagio de la crisis argentina y el colapso del sistema financiero uruguayo.

La administración de Vázquez logró preservar la estabilidad del valor de la moneda, el mantenimiento del tipo de cambio flotante y el aumento de reservas en divisas, y el control del déficit fiscal. La vulnerabilidad histórica de Uruguay, producto del carácter procíclico de la política fiscal, ha intentado mitigarse a través de la ley de tope de endeudamiento de 2006, que procura contener una política fiscal expansiva en el periodo de auge. Adicionalmente, se han usado las proyecciones que respaldan al Presupuesto Nacional quinquenal como una meta, logrando sustituir el rol contralor que ejercía el FMI, disipando los riesgos de comportamientos excesivamente procíclicos (Rial y Vicente 2008).

Se ha producido una mejora en el perfil de la deuda, y una acumulación de activos. Así, se ha reducido la participación de la deuda en moneda extranjera. Al mismo tiempo, el ciclo mundial, con su afluencia de capitales y precios de commodities se tradujo en una importante acumulación y recomposición del stock de activos externos. Los riesgos de sostenibilidad fiscal de largo plazo han sido mitigados, si bien no se ha reducido el stock nominal de deuda. Por otro lado, se ha mejorado el perfil de la deuda a través de emisiones primarias y de operaciones de gestión de deuda. Desde 2007, el Banco Central implementó la política monetaria utilizando una tasa interés nominal de corto plazo como instrumento bajo un régimen de metas de inflación flexible. Ello sirvió para mostrarse al mundo como una economía competitiva y amistosa de la inversión privada.

Si bien el PIB creció en promedio un 8% entre 2004 y 2008, las facciones del Frente Amplio en el Senado y la pluralidad ideológica de los dirigentes frenteamplistas produjeron desacuerdos importantes, si no parálisis, en la coalición de gobierno sobre los límites al gasto social, la reforma impositiva que grava la renta al capital y al trabajo (reduciendo el impuesto al consumo), la ratificación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y la reforma a la carta orgánica del Banco Central.

Bolivia

Evo Morales, el primer presidente aimará en la historia boliviana, es también el primer presidente con obtener una mayoría electoral desde el regreso a la democracia en 1982. Aun más, este sindicalista de la industria cocalera ganó las elecciones legislativas posteriores, reformó la Constitución y ganó la reelección en 2009. Pese a ello, no pudo aplicar medidas radicales en el terreno económico debido a restricciones estructurales, como el subdesarrollo de la industria extractiva minera y de hidrocarburos; institucionales, con la fuerte oposición legislativa, judicial y en los departamentos subnacionales; y organizacionales, por la incapacidad técnica del aparato gubernamental y los funcionarios políticos nombrados por el MAS. Algunas medidas incoherentes, como presionar a Petrobras, provocaron la desaceleración de la inversión privada en el período de mayor crecimiento del PIB boliviano (Weyland 2011). Del mismo modo, el boom no pudo ser reconvertido en un “milagro boliviano” por la alta debilidad técnica e institucional del MAS en el poder.

En materia monetaria, no se evidencia ruptura con los instrumentos utilizados en el pasado. Sin embargo, la inflación trepó desde el inicio del mandato de Evo hasta el estallido de la crisis financiera, del 4 al 9% anual. En el plano fiscal, el gobierno socialista-indigenista se caracterizó por los superávits alcanzados por el aumento de la recaudación, por fuerza de la estatización de la industria del gas y la participación en acciones y utilidades de compañías extranjeras (Madrid 2011).

Cuando Morales asumió la Presidencia, la oposición controlaba el Senado, el Tribunal Nacional Electoral y los juzgados y la mayoría de los departamentos subnacionales. Para liberarse de esos obstáculos, el MAS logró sancionar una reforma impositiva que centralizaba recursos a costa de la recaudación en los departamentos, y estableció una reducción significativa de los salarios de los jueces, muchos de los cuales renunciaron (Madrid 2011). Asimismo, convocó a una consulta popular para remover a los gobernadores opositores en Cochabamba y La Paz.

El cambio institucional más importante de Morales fue el diseño y sanción de una nueva Constitución para el Estado Plurinacional de Bolivia. La reforma fortalece los poderes del Presidente, permite la reelección presidencial, vuelve electivos los cargos en la Corte Suprema, disminuye las mayorías necesarias en el Congreso, quita inmunidad judicial a los legisladores, crea cuotas para indígenas y sujeta a todo funcionario electo a referéndums revocatorios. Con las nuevas reglas electorales, Morales ganó la reelección con el 62% de los votos, en plena crisis financiera en 2009. Pero estas reformas y victorias no se tradujeron en una radicalización de la política macroeconómica. Las tendencias descritas en el párrafo anterior se mantuvieron. Ello es así por las restricciones operativas y técnicas del propio aparato estatal.

La burocracia estatal boliviana tiene una capacidad deficiente para la formulación y ejecución de programas de asistencia social, infraestructura pública y diversificación económica. Asimismo, el MAS debe solventar la red de patronazgo sobre la que se funda, y es afectado por la discontinua ayuda de donantes extranjeros y organizaciones de la sociedad civil, lo cual no redundará en funcionarios más capacitados para las funciones que le otorga la nueva Constitución (Weyland 2011).

Ecuador

Rafael Correa ganó la Presidencia (“...pero no el poder”, como él mismo declaró al asumir) en la segunda vuelta de noviembre de 2006, cuando su Alianza PAIS²¹ obtuvo el 57% de los votos contra el 41% de Álvaro Novoa, su competidor conservador. Alianza PAIS era un partido nuevo, uno más entre los 13 partidos que se presentaron a la primera vuelta en la elección presidencial. Con esto se evidencia el nivel de fragmentación y baja institucionalización del sistema de partidos. De hecho, con este resultado, la principal minoría en el Congreso fue la del bloque PRIAN de Novoa, pudiendo aliarse fácilmente con el resto de los partidos opositores contra la coalición oficialista de izquierda. Correa convocó a una asamblea constituyente para reformar la Constitución pero el Congreso se opuso. Ello fue resuelto con la expulsión de legisladores opositores, y se procedió a la elección de constituyentes. El Presidente se aseguró el 60% de la Asamblea, y el resultado fue un nuevo texto constitucional que habilita la reelección presidencial y otorga mayores poderes al Presidente. En 2009, Correa fue reelecto presidente en primera vuelta ante la atomización de la oposición.

El balance fiscal de Ecuador, con recursos alimentados en un 35% por la exportación de petróleo, tendió al superávit y a la mayor discrecionalidad en la asignación del gasto. Correa eliminó la asignación específica de la asignación por las retenciones a los hidrocarburos (Conaghan 2011). El gobierno ecuatoriano, asimismo, realizó una reforma al sistema financiero, con un impuesto a la renta financiera, quitando autonomía a los bancos privados, e imponiendo restricciones cuantitativas a la extracción de dólares (Ecuador tiene su economía dolarizada). Correa designó un nuevo presidente del Banco Central, afín al gobierno, que permitió el uso de reservas para alimentar al Tesoro nacional. Del mismo modo, el gobierno echó mano a los fondos de seguridad social para alimentar el superávit primario.

La izquierda y la crisis financiera internacional

Una década de desequilibrios globales originados en el mega-déficit comercial estadounidense, expandieron brutalmente el crédito a nivel mundial, lo que indujo a una burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos. Junto a ello, el desarrollo del sistema financiero basado en prácticas de financiamiento fuera del balance y gestión procíclica del apalancamiento, elevaron el riesgo sistémico y el riesgo moral preparando un cóctel explosivo hacia el año 2007²² (Machinea 2010, Delgado Zelle 2010, Titelman et al 2009).

²¹ Alianza PAIS es una coalición electoral de políticos de izquierda sin partido, partidarios de derechos humanos, partidarios del movimiento indigenista y dirigentes católicos de izquierda. Rafael Correa fue el efímero ministro de Economía (100 días) de su antecesor Palacio.

²² Existen dos grandes visiones sobre el origen de la actual crisis financiera internacional: la estructuralista y la institucionalista (Rozenwurcel 2009). La visión macro estructural pone el énfasis explicativo en los desequilibrios de la economía mundial inducidos por el creciente déficit en cuenta corriente de Estados Unidos y la fuerte interdependencia de las economías asiáticas con la estadounidense. Los desequilibrios alimentaron en Estados Unidos la expansión del crédito (posibilitando la configuración de una burbuja en el mercado inmobiliario) y la disminución de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal (Machinea 2009, Rozenwurcel 2009). Por su parte, el enfoque institucionalista hace hincapié en los incentivos que llevaron a los actores financieros a innovar de manera imprudente ante la falta de regulación apropiada. Desde fines de los años noventa, las autoridades monetarias de los países centrales (principalmente, en Estados Unidos) eliminaron la diferenciación entre banca comercial y banca de inversión, liberalizaron los requisitos de capital para la banca de inversión, las innovaciones financieras no se regularon, las reglas

La Gran Depresión iniciada en 1929 había durado 43 meses. La crisis financiera global del siglo veintiuno, implicó 18 meses de decrecimiento del PIB en los Estados Unidos. Ante esta última crisis, los países centrales siguieron, en general, una lógica heterodoxa frente al shock externo: el Estado intentó compensar la caída de la inversión y el consumo a través del gasto fiscal y el estímulo monetario. Al mismo tiempo, los países con regímenes cambiarios no convertibles recurrieron al tipo de cambio como amortiguador del impacto.

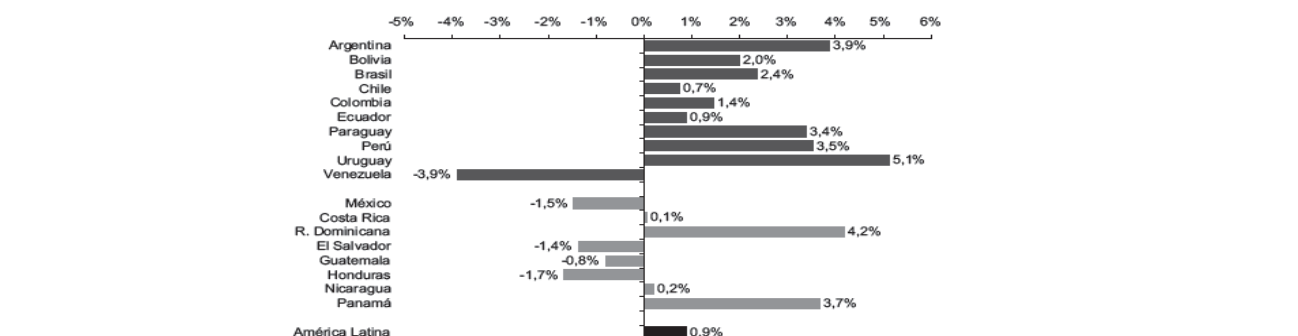
El impacto de la crisis financiera internacional en América Latina se produce a través de dos vías: el canal “real” y el canal “financiero”. El primero vincula a las economías mediante el comercio de bienes y servicios, las remesas de emigrantes y los flujos de inversión extranjera. El segundo canal lo hace a través de la restricción al crédito para empresas y bancos, y la tenencia de títulos “subprime” emitidos por entidades financieras de los Estados Unidos (Machinea 2009, Machinea 2010, Rozenwurcel 2009).

Los canales externos de transmisión funcionaron de manera diferente en comparación con crisis pasadas. En esta oportunidad, el canal financiero fue más breve y débil debido a la solidez de los balances externos durante el auge precedente y por el nivel de liquidez mundial luego de los estímulos y “bailouts” en los países centrales y China (Ocampo 2011). La breve duración de la sequía de crédito se sumó a la utilización de reservas internacionales para reducir el impacto del financiamiento externo sobre la economía real (Machinea 2010).

En cambio, la caída del comercio mundial por la disminución de la demanda en los países centrales afectó a los exportadores latinoamericanos de bienes y servicios, a la vez que el valor de las exportaciones disminuyó en promedio en un 10% como consecuencia del descenso en los precios de commodities. Si bien las proyecciones de los organismos multilaterales, las agencias de riesgos y los bancos de inversión dieron pronósticos moderados sobre la intensidad del impacto recesivo de la crisis en la región, se trató de la más dura caída en la variación del promedio del PIB latinoamericano desde la crisis de la deuda de los años ochenta (Ocampo 2011).

Pese a ello, en esta oportunidad, el desempeño general de la región es positivo (Machinea 2010, Rozenwurcel 2009). Con todo, el impacto de la crisis en América Latina fue mucho menor que lo sucedido con otras crisis en el pasado.

Tabla 3. Variación anual del PIB per cápita, América Latina 2008 – 2010.



contables permitieron que se registraran activos financieros fuera del balance, y agentes financieros nuevos, como los “hedge funds”, funcionaron sin ninguna regulación gubernamental (Titelman et al 2009, Delgado Zellej 2010).

Fuente: Ocampo (2011) en base a datos de la CEPAL.

Si bien el contagio financiero se hizo sentir con mayor magnitud en aquellos países con más vías y volúmenes de conexiones financieras con los países desarrollados, como México, Brasil y Chile (Machinea 2010), las economías de la región llegan a esta crisis con mayor fortaleza que en el pasado, por el menor endeudamiento público externo y el elevado nivel de reservas internacionales²³ (Ocampo 2011). A esto, Machinea (2010) agrega el efecto positivo que tuvo la adopción de tipos de cambio más flexibles desde principios de la década de 2000, lo que disminuyó el impacto negativo del sector externo sobre el nivel de actividad real doméstica junto a la menor dolarización de los pasivos de los bancos centrales.

Tabla 4. Sector Externo, Reservas y Balance Fiscal, países seleccionados, promedio 2003/2007 y variación 2007/2008 contra PIB.

	Cuenta	Cuenta	Cuenta	Variación de	Gasto Público Nacional		Resultado primario		Resultado global	
	Corriente	Corriente + IED	Capital - IED	Reservas						
	2003/2007				2003/2007	2007/2008	2003/2007	2007/2008	2003/2007	2007/2008
Argentina	3,4	5,1	-3,40	3,6	24,9	34,1	2,9	2,9	0,4	0,5
Bolivia	7,7	9	1,2	7,9	32,1	31,6	-6	2,2	-8,3	1,1
Brasil	1	2,1	1,5	3	40,1	40,6	2,8	3,4	-5,5	-1,8
Chile	2,9	7,4	-6,6	0	23,8	21,5	0,3	7,8	-0,8	7,2
Ecuador	1,4	2,9	-2,5	1,4	18,1	23,1	2,5	1,1	-0,6	-0,7
Uruguay	-0,6	4,2	1,5	4	39,6	35	-1,6	2,6	-7,9	-0,7
Venezuela	13,2	13,1	-9,8	1,6	27	25,8	0,5	2,3	-4,2	0,9
América Latina	1	2,8	-0,7	1,9	19,9	21,9	0,7	1,6	-2,3	-0,8

Fuente: Elaboración propia en base a Machinea (2010)

De manera crítica, Ocampo (2011) sostiene que los inusuales excedentes de cuenta corriente durante los años de auge no fueron resultado de una política prudente de balanza de pagos o de demanda agregada por parte de los gobiernos de la NIL, sino que estos gobiernos gastaron los ingresos en divisas resultantes del auge de los precios de las materias primas que exportaron. Del mismo modo, le quita mérito a los gobiernos de la NIL en lo referido a la supuesta tendencia a la prudencia fiscal y los esfuerzos contracíclicos frente a la crisis. La prudencia fiscal sería un patrón histórico de prociclicidad en América Latina desde la década de los noventa, por lo que, durante la recuperación, el gasto público responde con un rezago al aumento de los ingresos, generando políticas procíclicas al final del período de auge, por lo que en el primer año posterior a la crisis financiera y la recesión mundial, la dinámica del gasto público mantuvo el patrón del auge generando un aumento del déficit fiscal con efecto contracíclicos (Ocampo 2011, p. 26). Machinea (2010) no coincide con esta visión y sostiene que el acceso al financiamiento durante la crisis y la actitud prudente de los gobiernos, permitió aplicar una política contra cíclica.

²³ Las reservas aumentaron también como consecuencia de la asignación de derechos especiales de giro por parte del FMI en medio de la crisis.

En la Tabla 5 se clasifica a las políticas fiscales de los gobiernos de la NIL como contracíclicas si la elasticidad del gasto en relación al PIB fue cercana a 1 durante los años de auge, y si el crecimiento del gasto real primario en 2009 fue mayor que durante los años de auge.

Tabla 5. Crecimiento real del Gasto Público Primario del Gobierno Nacional, países seleccionados

		Crecimiento anual del gasto primario			Crecimiento gasto vs crecimiento PIB	
		2004/2008	2009	2010	2004/2008	
Contracíclico	Chile	5.5	15.3	4.4	1.10	
	Crecimiento sostenido	Argentina	12.3	19.7	14.5	1.44
		Uruguay	7	7.4	10.7	0.85
Procíclico	Bolivia	10.2	0.2	10.2	2.11	
	Brasil	7.9	2.2	10.6	1.63	
	Ecuador	19.7	6.0	7.4	3.39	
	Venezuela	12.6	-1.4	-12.5	1.18	

Fuente: Elaboración propia en base a Ocampo (2011).

El presente trabajo coincide con Machinea (2010) y Delgado Zelle (2010) en que las medidas de política económica implementadas por los gobiernos de la NIL tienen características particulares, que responden a diferencias en el grado y canal de impacto de la crisis, y a la disponibilidad y capacidad de utilizar ciertos instrumentos. Por supuesto, no negamos que existe un patrón común en la región de inyectar liquidez desde los bancos centrales para evitar que el crédito se frenara (ver Tabla 6).

En esta oportunidad, los bancos centrales redujeron fuertemente la tasa de interés nominal. Sin embargo, la desaceleración inflacionaria por el enfriamiento de la economía y el aumento del margen de intermediación de los bancos locales, hicieron que las tasas de interés reales se mantuvieran sin cambios. La reducción de las tasas nominales ayudó a cambiar las expectativas (Machinea 2010). Es de destacar, también, el nuevo lugar que tuvieron los bancos públicos (en su mayoría saneados durante las reformas de mercado de los años noventa) en el esfuerzo por compensar, en el corto plazo, la reducción en la oferta de crédito por parte de las entidades privadas, golpeadas en sus casas matrices en los países centrales.

Por el lado fiscal, se evidencia una mayor intervención contracíclica, ya que los gobiernos de la región latinoamericana aumentaron el gasto real hasta 4% sobre PIB en términos reales. Asimismo, no hubo una contrapartida de aumento de impuestos excepto con las retenciones a la exportación de granos en Argentina en 2008 y la reforma impositiva uruguaya que aumento el tributo al capital y al trabajo.

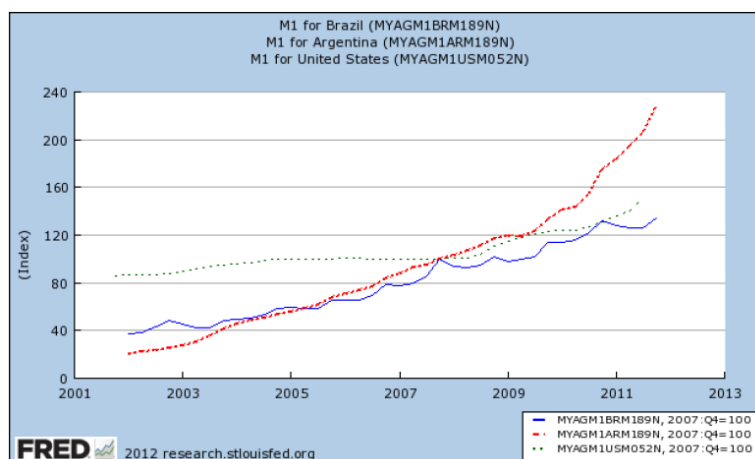
Argentina no tenía acceso al financiamiento internacional y la Presidente Kirchner decidió no tomar más deuda, por lo que recurrió a la confiscación de los fondos de pensiones privadas (unificando el sistema jubilatorio bajo la conducción estatal) como forma de financiamiento para no reducir el gasto (Machinea 2010). De hecho, el gasto público creció en 2009 al 20% interanual, manteniendo un pequeño superávit primario y un equilibrio en el balance global (ver Tabla 5). El Banco Central argentino aumentó

significativamente la base monetaria (Tabla 6), a la par que utilizó sus reservas en divisas “de libre disponibilidad” para afrontar vencimientos de deuda. El esfuerzo estatal no evitó una derrota electoral del kirchnerismo en las elecciones legislativas de medio término, frente a nuevas escisiones en el partido peronista en las grandes provincias (Zelaznik 2011). La derrota electoral, que no pudo ser evitada aunque el calendario electoral fuera adelantado cuatro meses y la inflación controlada por la desaceleración de la economía, significó la pérdida del control en ambas cámaras del Congreso y la parálisis legislativa para el período 2009 - 2011.

En Bolivia, el gobierno de Evo Morales recurrió a una reducción significativa del gasto público, por no contar con ahorros para estimular la demanda agregada. Con todo, el país tuvo un superávit primario del 2% pero un balance global (incluye pago de deuda) deficitario. Ecuador, en cambio, no pudo evitar el déficit primario en 2009, inclusive con la peligrosa reducción del gasto público en plena campaña electoral por la reelección (ver Tablas 4 y 5). Correa ganó la reelección en segunda vuelta pero no así la mayoría legislativa en el Congreso. La crisis representó un año negro, en el que el PIB per cápita apenas creció. Por ello, el gobierno ecuatoriano se vio en la necesidad de solicitar asistencia financiera a Venezuela, que se encontraba en peores condiciones. Uruguay, con la gestión del Frente Amplio, tampoco evitó el déficit fiscal. El gasto público continuo creciendo al mismo ritmo que en años anteriores, pero los ingresos del Estado mermaron significativamente.

En Brasil, por su parte, a la emisión moderada del Banco Central (ver Tabla 6) se sumó la decisión oficial de otorgar créditos hipotecarios para estimular la construcción. Desde el punto de vista fiscal, el gobierno de Lula tuvo un comportamiento procíclico, con la pronunciada desaceleración del gasto público – apenas creció un 2%- y un marcado déficit (1,8%) en el balance global de las cuentas públicas, incluyendo pago de deuda (ver Tablas 4 y 5). En 2009, el país apenas creció al 2,4% en términos per cápita. Así y todo, Dilma Rouseff, también del PT, ganó la elección presidencial a principios de 2010. El margen de la victoria fue pequeño, y la Presidente enfrenta el desafío de controlar su heterogénea coalición legislativa y gabinete multicolor, con un Vicepresidente de un partido distinto (Hunter 2011).

Tabla 6. Crecimiento anual de la base monetaria (M1) de Argentina y Brasil, contrastada con la de los Estados Unidos (Año base = 2002)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI con software del Banco de la Reserva Federal de St. Louis.

Mientras Chile y Venezuela experimentaron contemporáneamente un aumento muy importante en el precio de su principal producto de exportación, es interesante notar que el primero ahorró el 80% de las utilidades de la empresa estatal de cobre con lo que pudo aplicar políticas contracíclicas, pero el segundo tuvo que contraer el gasto público por no haber ahorrado los ingresos del petróleo. De hecho, Venezuela sufrió una terrible recesión de -3.9% per cápita. Apenas mantuvo el equilibrio fiscal, afectado por los ingresos de las exportaciones de petróleo. Como Ecuador y Venezuela no tenían acceso al financiamiento del FMI ni de los bancos extranjeros, debieron reducir el gasto público real en 2009.

Chile es el único caso de los estudiados que desarrolló una política macroeconómica puramente contracíclica: aumentó exponencialmente el gasto público, con un incremento de la inversión pública para vivienda y se otorgó un subsidio a trabajadores jóvenes con sueldos bajos. Como muestra la Tabla 4, Chile logró un histórico superávit primario de casi ocho puntos, si bien en términos de crecimiento del PIB se vio afectado por el contagio en el sistema financiero y la reducción de la demanda de productos en Asia. Mientras la economía chilena se enfriaba, y los tecnócratas gubernamentales aplicaban un impecable paquete contracíclico, la Concertación se partió en dos y la candidatura de un Demócrata Cristiano para suceder a Bachelet fue desafiada por un socialista rebelde. Con la Concertación dividida, el conservadurismo de Piñera ganó las elecciones presidenciales.

Conclusión

A diferencia de las explicaciones basadas en el nivel de institucionalización del sistema de partidos, en este trabajo se sostiene que el grado de moderación o radicalización en la política macroeconómica de gobiernos de izquierda depende de la agencia presidencial. Los estudios institucionalistas han descartado de manera muy apresurada la tesis de la fortaleza del Presidente como factor explicativo de la política macroeconómica.

En este trabajo inferimos que el mayor grado de concentración de poder del Presidente frente al Congreso y los partidos políticos, otorga mayor posibilidad de impulsar con éxito agendas radicales en el terreno de la macroeconomía: aumento del gasto público social, estatizaciones y reformas impositivas progresivas en tiempos de bonanza económica, y autonomía financiera y conductas contracíclicas en época de crisis. Cuanto más concentrado el poder en el Presidente, la política fiscal puede ser más expansiva y la política monetaria atender las necesidades del mercado laboral y el nivel de consumo doméstico. Cuanto más ajustada sea la relación del Presidente vis-a-vis la legislatura y los partidos políticos, éste debe ejercer el poder de una manera más consociativa, no por que quiera, si no porque no tiene otra opción. Un sistema consociativo de toma de decisiones en la gestión macroeconómica, implica aplicar políticas moderadas.

Lo interesante de un enfoque de economía política que observa la variación temporal de la situación relativa del Presidente, es que permite superar la rigidez de análisis basados en el nivel de institucionalización del sistema de partidos. Esta variable tiene un componente necesariamente estático sobre la estructuración de la competencia electoral²⁴. La situación de la agencia presidencial en cada país varía a lo largo de diferentes momentos de un mismo mandato. Esta variación en la situación de la agencia del Presidente para decidir y ejecutar la política fiscal y monetaria explica la recurrencia de políticas más moderadas o más radicales, independientemente del grado de institucionalización de los partidos políticos al momento de ser electo el Presidente. Ello no niega la importancia de dicho factor para entender ciertas tendencias en el estilo de decisión presidencial. Pero esos estilos de gestión son afectados por el dinamismo que restricciones institucionales imponen a la capacidad efectiva de implementar reformas, más allá de cuan establecidos sean los partidos.

Los casos de agencia presidencial más ajustada por las restricciones institucionales evidencian la implementación de políticas moderadas. Para reconstruir algunos ejemplos, en Argentina, el kirchnerismo respetó durante dos años las pautas macro (restricción y responsabilidad fiscal, devaluación de mercado) heredadas de su antecesor Duhalde y un sector ortodoxo del peronismo. El Frente Amplio en Uruguay tuvo problemas de coordinación entre sus miembros inclusive para continuar las políticas de desendeudamiento del gobierno anterior. El gasto público se mantuvo bajo con el chavismo durante los primeros dos años de gobierno y en 2007 luego de perder el referéndum para una nueva reforma constitucional. Los errores de política macroeconómica tomados en los años de mayor polarización política, llevaron al ajuste más fuerte en la región al impactar la crisis financiera global. En Chile, el socialismo no realizó ninguna política radical, constreñido por el sistema electoral y los enclaves de poder de los militares.

Por su parte, los casos de agencia presidencial fuerte proveen evidencia de la oportunidad para implementar políticas radicales, superados los obstáculos institucionales que restringían esa agencia en momentos previos del mandato. Por ejemplo, Cristina Kirchner sucedió a su marido en 2007 con una envidiable fortaleza vis a vis el Congreso. Eliminó la independencia del Banco Central y lo sometió a depreciar el peso argentino, comprando dólares disponibles por el aumento de las exportaciones de materias primas. El gasto público se disparó como consecuencia de la necesidad de pagar, en ausencia de obstáculos institucionales, con empleo e inversión pública a la gran coalición electoral que le permitió la victoria. Por su parte, Correa aplicó una política fiscal más agresiva una vez consolidado el poder luego de la reforma constitucional. La radicalización económica de Chávez fue una estrategia para apuntalar la agencia presidencial contra actores que lo habían debilitado en 2002, con un intento de golpe de Estado y una serie de huelgas.

²⁴ Además, parecería ser bien distinto, con consecuencias en la manera que se toman decisiones de política macroeconómica, un caso de alta institucionalización partidaria con sistema electoral mayoritario, que uno con alta institucionalización partidaria y circunscripciones binominales.

Por último, no se debería soslayar la importancia de una variable institucional no señalada por la literatura sobre la NIL: la fortaleza de la burocracia estatal para gestionar la economía. En los contrastantes casos de Bolivia con el MAS y Brasil con el PT, se observa cómo, por un lado, un Presidente de izquierda, con un gabinete y una agenda radicales (Bolivia), no puede efectuar reformas expansionistas sustantivas por la poco capacitada y profesional burocracia gubernamental, y por otro lado, cómo la presencia de una burocracia profesional con capacidad de implementar políticas públicas sofisticadas (Brasil), no es garantía de políticas contracíclicas o expansionistas, dada la situación del Presidente, en franca minoría en el Congreso y frente a los estados subnacionales.

Bibliografía

- Alesina, Alberto. 1991. "Comentarios al artículo de Robert Kaufman y Barbara Stallings: La Economía Política del Populismo", en Dornbusch y Edwards (eds.). *La Macroeconomía del Populismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alesina, Alberto. 1994. "Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms", en Haggard, Stephan y Steve Webb (eds.). *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Washington: The World Bank.
- Boersner, Demetrio. 2005. "Gobiernos de Izquierda en América Latina: tendencias y experiencias", *Nueva Sociedad*, 197.
- Bonvecchi, Alejandro. 2011. "Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el Kirchnerismo", en Malamud y De Luca (eds.), *La Política en Tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Castañeda, Jorge. 2006. "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, 85 (3).
- Chasqueti, Daniel. 2008. *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: Editorial Cauce.
- Clark, William y Mark Hallerberg. 2000. "Mobile Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy". *American Political Science Review*. 94 (2).
- Conaghan, Catherine. 2011. "Ecuador: Rafael Correa and the Citizens' Revolution", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Cox, Gary. 1990. "Centripetal and Centrifugal Incentives in electoral Systems", *American Journal of Political Science*, 34.
- Delgado Zelle, Orlando. 2010. "Respuestas ante la crisis: Estados Unidos, América Latina y sus gobiernos", *Cuadernos de Economía UNAM*, 7 (21).
- Diamond, Hartlyn y Linz. 1999. *Democracy in Developing Countries: Latin America*. London: Rienner.
- Dornbusch, Rudiger y S. Edwards (eds.). 1991. *La Macroeconomía del Populismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis y Reforma en América Latina*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Etchemendy, Sebastián. 2007. "La nueva izquierda en América Latina: Cuando la tradición populista desafía", *Umbrales*, 1.
- Etchemendy, Sebastián. 2008. "Izquierda de Actores o de Política Social?: El dilema del Progresismo en América Latina", *Umbrales*, 5.
- Etchemendy, Sebastián y C. Garay. 2011. "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.

- Ffrench Davis, Ricardo. 2009. "El impacto de la crisis global en América Latina", *Nueva Sociedad*, 224.
- Flores Macías, Gustavo. 2010. "Statist vs Pro Market. Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America", *Comparative Politics*, 42 (4).
- Garrett, Geoffrey y Peter Lange. 1996. "Internationalization, Institutions, and Political Change", en Keohane, R y H Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara. 1992. "The Effect of Political Institutions on the Feasibility of Structural Adjustment", presentado en Proyecto La Economía Política del Ajuste Estructural The World Bank, Washington DC.
- Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics*, Vol 62, No. 2.
- González, Lucas e Ignacio Mamone. 2011. "La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina", *Desarrollo Económico*, 201.
- Haggard, Stephan y Steve Webb (eds.). 1994. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Washington: The World Bank.
- Haggard, Stephan y M. McCubbins (eds.). 2001. *Presidents, Parliaments, and Policies*. Cambridge University Press.
- Hagopian, Frances, Carlos Gervasoni y J. A. Moraes. 2009. "From Patronage to Program: The Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil", *Comparative Political Studies* 42 (3)
- Hibbs, Douglass. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review*, 71 (4)
- Hunter, Wendy. 2011. "Brazil: The PT in Power", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Johnson, Gregg y Brian Crisp. 2003. "Mandates, Powers, and Policies", *American Journal of Political Science*, 47 (1).
- Kaufman, Robert. 2011. "The Political Left, the Export Boom, and the Populist Temptation", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Kaufman, Robert y B. Stallings. 1991. "La Economía Política del Populismo en América Latina", en Dornbusch, Rudiger y S. Edwards (eds.). *La Macroeconomía del Populismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, Paul. 2008. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: Norton.
- Laclau, Ernesto. 2006. "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", *Nueva Sociedad*, 205.
- Lanzaro, Jorge. 2011. "Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven y K. Roberts. 2011. "Latin America's Left Turn: A Framework for Analysis", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Levy Yeyati, Eduardo y Diego Valenzuela. 2007. *La Resurrección: Historia de la Poscrisis Argentina*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- López Maya, Margarita. 2011. "Venezuela: Hugo Chávez and the Populist Left", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Machinea, J. L. 2009. "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica", *Revista CEPAL*, 97.
- Machinea, J. L. 2010. *La Crisis Económica en América Latina: Alcances e Impactos*. Alcalá: Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI.
- Madrid, Raul. 2011. "Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Milner, Helen y Robert Keohane. 1996. "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction", en Keohane, R y H Milner (eds), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press.
- Murillo, M. Victoria. 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge University Press.

- Murillo, M. V., V. Oliveros y M. Vaishnav. 2011. "Economic Constraints and Presidential Agency", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Nazareno, Marcelo. 2010. "¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el «giro a la izquierda» de América Latina", *Estudios*, 23.
- Nordhaus, William. 1975. "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies* Vol. 42, No. 2.
- Novaro, Marcos. 2010. "Competencia política y populismo radical Argentina en perspectiva comparada", presentado en Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en Ciudad de México.
- Ocampo, José A. 2011. "¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?", *Estudios Económicos BCRA*, 61/62.
- Petcoff, Teodoro. 2005. "Las Dos Izquierdas", *Nueva Sociedad*, 197.
- Ramírez Gallegos, Kranklin. 2007. "Mucho Más que Dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, 205.
- Rial, Isabel y L. Vicente. 2008. "Política Fiscal y Vulnerabilidad Fiscal en Uruguay, 1976-2006", Documento de Trabajo N° 5, Banco Central de Uruguay.
- Roberts, Kenneth. 2008. "¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?" *Nueva Sociedad* 217
- Roberts, Kenneth. 2011. "Chile: The Left after Neoliberalism", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Roubini, Nouriel y Jeffrey Sachs. 1989. "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33.
- Rozenwurcel, Guillermo. 2009. "Orígenes y Enseñanzas de la Primera Crisis Global del Siglo XXI", Documento de Trabajo N° 7, IDEAS UNSAM.
- Schamis, Hector. 2006. "Populismo, Socialism, and Democratic Institutions", *Journal of Democracy*, 17 (4).
- Stokes, Susan. 2008. "Globalization and the Rise of the Left in Latin America", Working Paper, Yale University.
- Titelman, Daniel, Esteban Pérez-Caldente y Ramón Pineda. 2009. "¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina", *Revista CEPAL*, 98.
- Vargas Velázquez. 2008. "Una convivencia inesperada. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina", *Nueva Sociedad*, 213.
- Weyland, Kurt. 2004. "Threats to Latin America's Market Model?", *Political Science Quarterly*, 119 (2).
- Weyland, Kurt. 2011. "The Left: Destroyer or Savior of the Market Model?", en Levitsky y Roberts (eds). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Zelaznik, Javier. 2011. "Las coaliciones kirchneristas", en Malamud y De Luca (eds.), *La Política en Tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.