

## Populismo y economía: una relación ambivalente

Cristóbal Rovira Kaltwasser

MAYO DE 2019

- Muchos economistas definen el populismo como un enfoque económico irresponsable. Sin embargo, el populismo debe ser concebido como un conjunto de ideas que no solo comprenden a la sociedad como dividida entre “la élite corrupta” y “el pueblo puro”, sino que también defiende la soberanía popular a cualquier costo.
- Existen fuerzas populistas de diferentes colores políticos, las cuales generalmente fomentan un proceso de “destrucción creativa” que puede llevar a resultados económicos tanto positivos como negativos.
- Dado que las fuerzas populistas a menudo plantean preguntas legítimas sobre el estado de los asuntos económicos, los académicos y tomadores de decisión pública deben considerar sus opiniones para desarrollar respuestas adecuadas a estas preguntas.





## Introducción<sup>1</sup>

Las fuerzas populistas de diferentes tendencias están haciendo titulares en todo el mundo, alimentando el interés académico y público sobre el fenómeno populista. A pesar del creciente consenso dentro de la literatura de ciencia política –e incluso entre muchos periodistas–, sobre la definición del populismo como un conjunto de ideas que no solo comprenden a la sociedad como dividida entre “la élite corrupta” y “el pueblo puro”, sino que también defienden la soberanía popular a cualquier costo, queda mucha confusión conceptual. Desafortunadamente, la noción misma de populismo a menudo está mal definida en los debates académicos y públicos, especialmente aquellos centrados en la relación entre populismo y economía. Por un lado, tanto académicos como expertos son propensos a argumentar que los factores económicos (por ejemplo, la creciente desigualdad en los ingresos y/o las recesiones económicas) explican el aumento de las fuerzas populistas (Eichengreen, 2018; Judis, 2016; Wolf, 2017). Sin embargo, existe abundante evidencia empírica generada por científicos políticos que demuestran que este no es necesariamente el caso (Hawkins, Carling, Littvay y Rovira Kaltwasser, 2019; Kriesi y Pappas, 2015; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2018).

Los partidos populistas de derecha radical son particularmente exitosos en los países de Europa occidental marcados por la prosperidad económica, el bajo desempleo y generosas políticas de bienestar social (por ejemplo, Austria, los Países Bajos y Suiza), mientras que las fuerzas populistas son electoralmente fuertes solo en algunos países lati-

noamericanos (por ejemplo, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela), aun cuando la mayoría de los países de la región se caracterizan por altos niveles de desigualdad socioeconómica y pobreza. En consecuencia, no hay evidencia clara de que los factores económicos, como la creciente desigualdad o la creciente desregulación de los mercados financieros, se traduzcan automáticamente en apoyo al populismo. Además, los economistas tienden a concebir el populismo como un enfoque económico irresponsable que siempre e inevitablemente tiene consecuencias perjudiciales (Acemoglu, Egerov y Sonin, 2013; Dornbusch y Edwards, 1991; Edwards, 2010; Sachs, 1989). Esta visión no solo es obsoleta, sino que también tiene una utilidad limitada en la investigación comparativa.

Esta conceptualización del populismo favorecida por los economistas fue propuesta por académicos que estudiaron las consecuencias económicas del populismo en América Latina a principios de la década de 1990, pero la literatura académica sobre el populismo ha logrado avances sustanciales en las últimas décadas, particularmente cuando se trata de definir el populismo y estudiarlo en perspectiva comparada. Reconocer la investigación sobre el populismo producida por científicos políticos en los últimos años puede proporcionar una mejor imagen de la relación ambivalente entre el populismo y la economía. Este es el objetivo principal de esta publicación, la cual se divide en cuatro secciones. Comenzamos examinando la noción de “populismo económico” y mostrando sus deficiencias. Después de eso, explicamos brevemente la definición “ideacional” de populismo adoptada entre científicos políticos y periodistas. En la siguiente sección, proponemos una hoja de ruta del impacto del populismo en la economía y argumentamos que las fuerzas populistas pueden tener consecuencias tanto positivas como negativas sobre el sistema económico. Finalmente, cerramos con un breve resumen de los principales argumentos discutidos en este documento.

## El “populismo económico” no existe

Hasta antes del surgimiento de los partidos populistas de derecha radical en Europa y la elección de Donald Trump en los Estados Unidos, la mayoría

1. Gran parte de las ideas elaboradas en este documento fueron presentadas en el seminario sobre efectos económicos del populismo realizado en el Instituto para el Desarrollo de las Capacidades del Fondo Monetario Internacional (FMI) el 26 de abril de 2018, en Washington, DC. Debido a sus útiles comentarios y sugerencias, quisiera agradecer a Elisabeth Bollrich, Nicolas Magud, Lukas Meyer-Schwickerath, Dani Rodrik y Antonio Spilimbergo. Cristóbal Sandoval ha proporcionado una asistencia de investigación muy valiosa. También me gustaría agradecer el apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile (proyecto 1180020 de FONDECYT) y del Centro de Estudios de Conflictos Sociales y Cohesión (COES, CONICYT/FONDAP/15130009). Cualquier error restante es mío.



de los académicos y expertos pensaban que el populismo era algo que ocurría en los países en vías de desarrollo, pero no en las sociedades capitalistas avanzadas. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que las fuerzas populistas pueden ser electoralmente exitosas en todo el mundo y, en consecuencia, es crucial trabajar con un concepto que sea útil para emprender investigación comparativa. Sin embargo, el debate académico sobre el populismo se ha caracterizado por la proliferación de diversas definiciones de populismo que a menudo tratan las especificidades y particularidades de las manifestaciones nacionales o regionales del populismo como generalizables.<sup>2</sup> Esto ciertamente ha obstaculizado la acumulación de conocimientos sobre el tema, ya que académicos de diferentes disciplinas e interesados en diferentes regiones del mundo terminan desarrollando sus propias conceptualizaciones *ad-hoc* del fenómeno. Al mismo tiempo, gran parte de este debate conceptual está marcado por asociaciones normativas que generalmente conducen a la representación del populismo como una “enfermedad”, un “síndrome” o un “virus”, que debe erradicarse (Rovira Kaltwasser, 2014).

A pesar del hecho de que los orígenes de la palabra “populismo” se remontan al People’s Party de los Estados Unidos, que surgió a fines del siglo XIX, y al llamado movimiento Narodniki, que surgió casi al mismo tiempo en Rusia (Taggart, 2000), gran parte de la discusión conceptual sobre este tema ha sido influenciada por el estudio del populismo en América Latina. Después de todo, esta región probablemente tenga la tradición más larga y rica de fuerzas populistas en el mundo, incluidos ejemplos paradigmáticos de liderazgo populista, como Perón en Argentina, Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela. De hecho, las experiencias latinoamericanas de populismo han tenido una influencia particular en los economistas. La razón de esto radica en el trabajo pionero de Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, dos reconocidos economistas quienes, a principios de la década de 1990, organizaron una conferencia en el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la economía del populismo, que fue la base del volumen editado por ellos, *La macroecono-*

2. Para una descripción general de cómo se ha utilizado el concepto de populismo en el debate académico, consultar Rovira Kaltwasser, Taggart, Ochoa Espejo y Ostiguy (2017).

*mía del populismo en América Latina* (Dornbusch y Edwards, 1991). Allí, los autores argumentan que, si bien es cierto que los episodios populistas siempre tienen características únicas en diferentes países, es posible identificar un hilo común: un impacto devastador en la economía. En sus propias palabras:

Los regímenes populistas han tratado históricamente de lidiar con los problemas de desigualdad de ingresos mediante el uso de políticas macroeconómicas demasiado expansivas. Estas políticas, que se han basado en el financiamiento del déficit, la generalización de los controles y el desprecio por los equilibrios económicos básicos, han resultado casi inevitablemente en grandes crisis macroeconómicas que han acabado perjudicando a los segmentos más pobres de la sociedad (p. 1).

Para demostrar la validez de su argumento, los autores proporcionaron un capítulo teórico, en el que resumen el debate conceptual existente en no más de dos párrafos y luego proponen la siguiente definición:

el populismo es un enfoque de la economía que enfatiza el crecimiento y la redistribución de los ingresos y pasa por alto los riesgos de la inflación y la financiación del déficit, las restricciones externas, y la reacción de los agentes económicos ante políticas agresivas que no son de mercado (p. 9).

En resumen, los autores afirman que el populismo debe considerarse como un enfoque macroeconómico dañino e irresponsable que podría generar algunos resultados positivos a corto plazo, pero es insostenible a largo plazo y, por lo tanto, pavimenta el camino para el surgimiento de crisis devastadoras (véase también Edwards, 2010; Sachs, 1989).

Curiosamente, el trabajo de estos economistas ha tenido una influencia que va mucho más allá de América Latina, ya que muchos estudiosos de la economía generalmente han adoptado esta definición al analizar el populismo *per se*. Un ejemplo de ello es el trabajo de Acemoglu, Egorov y Sonin (2013), quienes han argumentado recientemente que el populismo debe concebirse como “la implementación de políticas que reciben apoyo de una fracción significativa de la población, pero que en última instancia perjudican los intereses económi-



cos de esta mayoría” (p. 771). Esta definición es casi equivalente a la noción de populismo económico presentada anteriormente y aún está muy presente en el debate público actual (Velasco, 2017). Sin embargo, como argumentaremos en la siguiente sección, la idea misma de que el populismo es un enfoque económico defectuoso es algo menos común entre los científicos políticos, quienes comparan cada vez más la opinión de que el populismo debe definirse más bien como un conjunto de ideas que no solo retrata a la sociedad como dividida entre “la élite corrupta” y “el pueblo puro”, sino que también afirma que la soberanía popular debe ser respetada de manera irrestricta. Sin embargo, antes de presentar esta definición en detalle, es importante aclarar que no existe tal cosa como el “populismo económico”. Hay tres problemas principales con este concepto.

Primero, el concepto de “populismo económico”, desarrollado por académicos como Dornbusch y Edwards no se construyó para la investigación comparada entre regiones; más bien se desarrolló para hacer comparaciones dentro de Latinoamérica. Esto significa que los autores dedicaron poco esfuerzo a construir una categoría conceptual útil para el análisis en otras regiones. Además, los casos que consideran están enfocados en un período durante el cual las políticas del Consenso de Washington no eran dominantes (es decir, antes de la década de 1990) y, en consecuencia, no está claro si la definición proporcionada sigue siendo útil hoy en día. Al definir el populismo en términos económicos y no en términos ideacionales, los economistas omiten aquello que hace que ciertos líderes sean considerados populistas a los ojos de la mayoría de los observadores, pasando por alto la lógica que impulsa la formulación de políticas económicas y la ambivalencia de estos líderes hacia la democracia liberal.

Segundo, el concepto de “populismo económico” tiende a limitar el populismo a formas izquierdistas o inclusivas (que son más comunes en los países pobres) y excluye efectivamente a los populistas de derecha (que son más comunes en los países ricos). En otras palabras, el “populismo económico” es propenso a identificar casos de populismo que están en desacuerdo con el libre mercado, pero los desarrollos pasados y presentes muestran que esto no

siempre es el caso. Por ejemplo, si bien algunos partidos populistas de derecha radical en Europa occidental mostraron anteriormente un fuerte apoyo a las políticas neoliberales (Kitschelt, 2000), la mayoría de estos partidos últimamente han adoptado una postura chauvinista a favor del Estado de bienestar, es decir, están a favor de un Estado generoso que solo debería proteger a la población nativa (Rydgren, 2013). Ni la posición neoliberal ni la posición chauvinista a favor del Estado de bienestar hacen que esta familia de partidos sea “populista”. Como Cas Mudde (2007; 2013) ha argumentado persuasivamente, la naturaleza populista de los partidos populistas de derecha radical no tiene nada que ver con su enfoque económico, sino con su capacidad de desarrollar un marco que combina el autoritarismo y el nativismo con una crítica a la élite centrada en su supuesta alianza con los “extranjeros”, que amenaza al “pueblo puro”. El argumento habitual es que los empresarios se benefician de la inmigración, ya que esto les ayuda a obtener mano de obra barata, mientras que la clase política supuestamente busca ganar nuevos votantes a través de la integración política de los inmigrantes, que terminarán apoyando a las fuerzas políticas establecidas.

Tercero y más importante, la noción misma de “populismo económico” tiene una fuerte connotación normativa. Después de todo, populismo supuestamente significa la implementación de políticas económicas “malas”, “defectuosas” e “incorrectas”. Visto desde este punto de vista, uno puede identificar el populismo observando sus supuestas consecuencias (es decir, resultados económicos desastrosos). Sin embargo, sigue sin estar claro cuáles son los criterios exactos para conceptualizar el populismo como tal. Por ejemplo, hay pocas dudas de que las administraciones de George W. Bush y Barack Obama en los Estados Unidos tuvieron grandes déficits presupuestarios, pero normalmente no se caracterizan como ejemplos de “gobiernos populistas”. Por el contrario, existe un amplio acuerdo en que la política macroeconómica de Evo Morales en Bolivia ha sido bastante responsable (Madrid, 2011; Gray Molina, 2010), pero su régimen normalmente se describe como un ejemplo de “populismo”. En resumen, si el “populismo económico” es sinónimo de un comportamiento económico irresponsable o incorrecto, cabe preguntarse por qué no deberíamos



olvidar la palabra populismo y simplemente hablar de políticas económicas “defectuosas” o “insostenibles”, al describir y analizar el fenómeno en cuestión.

La connotación normativa del término populismo también existe en el debate académico entre científicos políticos, quienes normalmente representan a las fuerzas populistas como una amenaza para la democracia (Müller, 2016). Pero hay algunos autores que tienen una opinión opuesta y sostienen que las fuerzas populistas deben verse como un correctivo democrático (Mouffe, 2018). Sin embargo, para emprender adecuadamente la investigación comparativa, es necesario construir conceptos que tengan criterios claros y que por lo general eviten las connotaciones normativas. Tomemos, por ejemplo, la noción misma de democracia. A pesar de su naturaleza controvertida, en política comparada no se distinguen los regímenes autoritarios de los democráticos sobre la base de sus resultados (“buenos” o “malos”), sino porque están estructurados de diferentes maneras: mientras que en los regímenes democráticos el acceso al poder político es determinado por elecciones libres, periódicas y justas, en los regímenes autoritarios el acceso al poder político está controlado por una élite gobernante que tiene poca o ninguna tolerancia para elecciones libres y justas (Dahl, 1971; 1989). Afortunadamente, los científicos políticos han venido desarrollando una agenda de investigación comparativa sobre el populismo que se basa en un concepto claro que busca evitar juicios normativos y, por lo tanto, fomenta la investigación empírica sobre los efectos positivos y negativos del populismo (Kriesi y Pappas, 2015; Hawkins et al, 2019; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2012; 2017; 2018; Rovira Kaltwasser y Taggart, 2016).

### ¿Qué es el populismo?

En los últimos años, un número creciente de científicos políticos ha estado trabajando con un concepto similar —aunque no necesariamente idéntico—, de populismo, que lo define como un discurso, ideología o visión del mundo (Aslanidis, 2016; Hawkins, 2009; Hawkins et al., 2019; Kriesi y Pappas, 2015; Mudde, 2004; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013a; 2013b; 2017; Stanley, 2008; Stavrakakis y Katsam-

bekis, 2014). Dado que todas estas definiciones enfatizan que el populismo es, ante todo, un conjunto de ideas, los científicos políticos hablan cada vez más sobre el enfoque “ideacional” del populismo. Es importante reconocer que las ideologías son un conjunto de creencias o principios que defienden los individuos y las organizaciones (Freeden, 2003). Por lo tanto, para estudiar adecuadamente el populismo, uno tiene que atender tanto al discurso de los líderes y los partidos (lado de la oferta) como al lenguaje utilizado por la gente común en la vida cotidiana (lado de la demanda).

En términos más concretos, el populismo debe considerarse como un conjunto de ideas que no solo afirma que la sociedad está dividida entre “el pueblo puro” y “la élite corrupta”, sino que también argumenta que la política trata de defender la soberanía popular a cualquier costo. Esto significa que el populismo es una visión moral del mundo, en la que “el pueblo” se describe como bueno, mientras que “la élite” es vista como mala. Además, el populismo asume que “el pueblo” es una asamblea de individuos con una voluntad unida que puede identificarse fácilmente y es inalienable (Müller, 2016). A pesar de las importantes diferencias programáticas entre las fuerzas populistas en el mundo contemporáneo, todas proponen un discurso particular según el cual “el pueblo” es una comunidad imaginada con un corazón compartido: una versión del pasado que celebra un territorio imaginado sencillo y no político, desde el cual los populistas extraen su propia visión unificada y ordinaria de sus electores (Taggart, 2000). Al afirmar que es necesario “recuperar el control”, las fuerzas populistas a menudo venden algún tipo de nostalgia relacionada con un pasado mítico.<sup>3</sup>

Por último, pero no menos importante, la ideología populista se caracteriza por la defensa de la soberanía popular a cualquier costo. Debido a que “el pueblo” se ve como bueno, honesto y puro, mientras que “la élite” se presenta como corrupta, fraudulenta y viciada, los populistas son propensos a afirmar que nadie tiene derecho a eludir la voluntad popular. Esto tiene importantes consecuencias para el tipo de

3. Al respecto, Paul Taggart (2000) ha acuñado el concepto de *heartland*, para hacer referencia a la comunidad imaginada con un corazón compartido.



gobierno que los actores populistas apoyan, tanto en teoría como en la práctica. Sin duda alguna, favorecen la democracia definida como el respeto por la soberanía popular, pero al mismo tiempo tienen serios problemas con la democracia liberal, definida como el respeto no solo por la soberanía popular, sino que también por las minorías, así como por los actores e instituciones que supervisan a aquellos en el gobierno (por ejemplo, el poder judicial, instituciones supranacionales, etc.).

Como revela este breve resumen de la definición ideacional del populismo, las fuerzas populistas tienen una relación difícil con la democracia liberal. Dado que el conjunto de ideas populistas da por sentado que nada ni nadie está por encima de la voluntad general del pueblo, los populistas se muestran reacios a aceptar la existencia de organizaciones autónomas que buscan producir el bien común. No es de extrañar que instituciones como los bancos centrales o los tribunales constitucionales suelen ser representadas por los populistas como títeres de “la élite corrupta” y, en consecuencia, no deberían tener el derecho de oponerse a la soberanía popular. El hecho de que el populismo fomente un lenguaje moral no solo obstaculiza seriamente la posibilidad de llegar a acuerdos, sino que también otorga legitimidad exclusivamente a aquellos que son considerados como los auténticos representantes del pueblo. Sin embargo, las fuerzas populistas pueden ayudar a dar voz a segmentos de la población que no se sienten bien representados, lo que hace que sus ideas e intereses se tornen más visibles dentro del sistema democrático. La pregunta principal es cómo las demandas planteadas por las fuerzas populistas son procesadas por los actores e instituciones existentes.

En resumen, el populismo pone en tensión a la democracia liberal. Para comprender este desafío, es importante tener en cuenta la transformación del régimen democrático liberal en las últimas décadas. La creciente globalización económica y el aumento de desnacionalización política han erosionado la capacidad de los políticos electos para satisfacer las demandas de ciertos segmentos del electorado, quienes en consecuencia se sienten enojados con el *establishment*. Como señaló Peter Mair (2009) hace algunos años, el problema clave radica en la crecien-

te tensión entre la responsabilidad y la receptividad: cuanto más actúa la clase política como agente responsable a nivel supranacional (por ejemplo, la UE y/o los mercados globales), al implementar políticas que no son necesariamente apoyadas por los electores, estos más sienten que los que gobiernan no responden a sus demandas. La brecha entre la responsabilidad y receptividad genera un terreno fértil para el surgimiento de fuerzas populistas de diferentes colores políticos, que plantean preguntas legítimas sobre el estado actual de la democracia y la economía, aunque sus soluciones tienden a ser más controvertidos que útiles (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2018).

Como consecuencia, una de las preguntas principales del siglo XXI es cómo manejar la tensión entre la responsabilidad y receptividad. Los partidos políticos están luchando para encontrar una solución efectiva y no pocos de ellos están experimentando un proceso de adaptación programática, lo que podría conducir a una mayor receptividad, pero a expensas de la responsabilidad. No hay mejor ejemplo de esto que la forma en que el problema del Brexit ha sido confrontado tanto por el Partido Conservador como por el Partido Laborista en el Reino Unido. Ninguno ha podido ofrecer una respuesta responsable, pero ciertamente han podido actuar con receptividad –en particular, con respecto a sus respectivas facciones euroescépticas.

La influencia a largo plazo del populismo está relacionada con su capacidad para obligar a los actores políticos convencionales a adaptarse y, por lo tanto, fomentar un proceso de “destrucción creativa”, mediante el cual los partidos tradicionales se desintegran o transforman (cabe pensar en el comportamiento del Partido Republicano de los Estados Unidos bajo la presidencia de Trump), surgen nuevos partidos políticos (por ejemplo, partidos populistas de derecha radical en Europa occidental), y pueden hacerse posibles nuevos patrones de formación de coaliciones (como los gobiernos actuales en Italia y Grecia). Como argumentaremos en la siguiente sección, esto es particularmente importante cuando se trata de pensar acerca del impacto de las fuerzas populistas en el sistema económico. Los populistas a menudo consideran, no necesariamente sin razón, la arquitectura eco-



nómica existente como extremadamente injusta y sostienen que ha llegado el momento de promulgar reformas audaces para responder a las ansiedades de la mayoría silenciosa. Uno puede pensar, entonces, que el aumento de las fuerzas populistas abre oportunidades para la implementación de reformas que tienen consecuencias económicas tanto positivas como negativas.

### Las consecuencias económicas del populismo: una hoja de ruta

Como hemos argumentado, el populismo debe definirse como un conjunto específico de ideas que son compartidas por segmentos de la sociedad (el lado de la demanda) y empleadas en el espacio público por algunos actores políticos (lado de la oferta). En su forma pura, el populismo no dice nada específico sobre la economía. Sin embargo, el populismo en el mundo real casi siempre aparece asociado con otras ideologías, cruciales para desarrollar un proyecto político atractivo para amplios sectores del electorado. Al observar los desarrollos contemporáneos, se puede identificar dos subtipos de populismo dominantes en todo el mundo, que ofrecen diferentes proyectos políticos: populismo *exclusionario* derechista y populismo *inclusionario* o izquierdista (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013a). Mientras que el primero tiende a aparecer en sociedades ricas, cada vez más preocupadas por los inmigrantes y las influencias extranjeras, el segundo emerge comúnmente en sociedades más pobres con problemas de corrupción y pobreza generalizadas.

El populismo *exclusionario* es particularmente visible en Europa, donde los llamados partidos de derecha radical populista están presentes en casi todos los parlamentos nacionales (Mudde, 2007; 2013). Este tipo de populismo combina la retórica populista con un entendimiento xenófobo de “el pueblo”, según el cual solo los nativos deben vivir en el país, y con la promoción de valores autoritarios, en particular, con respecto a políticas de “mano dura” contra el crimen y la adopción de posiciones conservadoras en problemas morales. Los ejemplos clave de populismo *exclusionario* son el Frente Nacional en Francia (ahora llamado Agrupación Nacional), y el Partido de la Libertad en Austria, dos partidos políticos que en los últimos años han adoptado po-

siciones chauvinistas a favor del Estado bienestar. Sin embargo, Trump en los Estados Unidos y Bolsonaro en Brasil son ejemplos de populismo *exclusionario* que se inclinan hacia políticas más amigables con el mercado que sus contrapartes europeas. Las similitudes entre los diferentes casos de fuerzas populistas *exclusionarios* son la defensa de la población nativa contra los inmigrantes y la promoción de la soberanía popular, a expensas de las organizaciones multinacionales. Estas similitudes tienen un impacto en el tipo de políticas económicas que estos populistas son propensos a defender, ya que suelen ser escépticos acerca de permitir (más) migración económica y las ventajas de pertenecer a organizaciones supranacionales, que disminuyen el poder político del Estado-nación.

En contraste con el populismo *exclusionario*, el populismo *inclusionario* dedica mucho más esfuerzo a politizar temas materiales en lugar de cuestiones identitarias. Por lo tanto, el populismo *inclusionario* no tiene mayores problemas con la inmigración y la integración de los sectores excluidos. En efecto, los populistas *inclusionarios* a menudo desarrollan una comprensión muy amplia de “el pueblo”, que se define como todas aquellas personas que directa o indirectamente han sido afectadas por las políticas socioeconómicas injustas del pasado. Según este punto de vista, no hay diferencias entre las personas, sino que forman una comunidad homogénea que quiere quitar al *establishment* del poder. Por lo tanto, el populismo *inclusionario* está particularmente en desacuerdo con los empresarios y sus aliados políticos, quienes supuestamente ejercen el poder político para construir un modelo de desarrollo que genera crecientes desigualdades económicas y pobreza. No es una coincidencia que este tipo de discurso populista usualmente se articule con algunas ideas socialistas para (re)politizar los niveles existentes de desigualdad y defender un modelo radical de democracia dirigido a empoderar a los sectores populares. Se puede encontrar ejemplos de populismo *inclusionario* no solo en la América Latina contemporánea —el caso de Morales en Bolivia y Chávez/Maduro en Venezuela—, sino también en algunos países europeos, como La Francia Insuñada de Jean-Luc Mélenchon, Podemos en España y SYRIZA en Grecia (Katsambekis y Kioupkiolis, 2019). Todos estos tipos de fuerzas populistas de iz-





quiera tienden a favorecer una intervención estatal significativa en la economía y están en desacuerdo con muchos elementos de la globalización económica, en particular con un sector financiero desregulado que opera a nivel global.

La diferencia entre populismo *inclusionario* o izquierdista y populismo *exclusionario* o derechista no ha pasado desapercibida en una literatura reciente que va más allá de la noción de “populismo económico” y, por lo tanto, busca entender mejor la relación ambivalente entre populismo y economía. Por ejemplo, un informe reciente escrito para Allianz Global Investors indica que el fenómeno populista “ciertamente no comparte una agenda uniforme, particularmente en su enfoque de negocios y mercados” (Hofrichter, 2017). Además, una encuesta reciente de aproximadamente 1.000 economistas de diferentes lugares muestra que consideran que, dependiendo de los países y regiones bajo escrutinio, las fuerzas populistas pueden abogar por restricciones en el comercio (por ejemplo, Trump en los Estados Unidos) y una mayor redistribución económica (por ejemplo, Tsipras en Grecia), así como también restricciones a la inmigración (por ejemplo, Wilders en los Países Bajos) (Boumans, 2017). De manera similar, un informe preparado por el grupo de investigación del Deutsche Bank afirma que dado que “las políticas económicas simplemente no son [la] característica definitoria” de los populistas, esto permite “un rango considerable (y cambios) de posiciones en temas típicos de polí-

tica económica, como la redistribución y la tributación o el proteccionismo y el comercio” (Böttcher y Wruuck, 2017, p. 3).

En resumen, está claro que los diferentes tipos de fuerzas populistas (por ejemplo, populismos *inclusionarios* o izquierdistas y populismo *exclusionarios* o derechistas) no tendrán necesariamente el mismo impacto en la economía. Estos impactos diferentes se relacionan no tanto con el populismo *per se*, sino que con el otro conjunto de ideas asociadas con el proyecto populista, como el nativismo, en el caso del populismo *exclusionario*, o el socialismo, en el caso del populismo *inclusionario*. Sin embargo, es importante preguntar si el populismo como tal, independientemente del conjunto de ideas que lo acompañan, puede tener impactos específicos en el sistema económico. La respuesta breve es sí. Concebido como un conjunto de ideas que enfrenta a “el pueblo puro” contra “la élite corrupta”, el populismo puede tener efectos tanto positivos como negativos en la economía. Mientras que los efectos positivos significan aquí una mejora en el funcionamiento del sistema económico y la posible formación de coaliciones para implementar reformas para mejorar el bienestar de la población, los efectos negativos se refieren a un empeoramiento de la situación económica que puede llevar a crisis severas y el deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población. Aunque no pretende ser una lista detallada de los posibles efectos positivos y negativos del populismo en la economía, la siguiente

Tabla N° 1

Efectos positivos y negativos del populismo en la economía

Efectos positivos	Efectos negativos
a) El populismo puede obligar a segmentos del establishment a aceptar reformas que puedan mejorar la integración económica de grupos excluidos de la población.	a) El populismo puede usar la noción de gobierno de la mayoría para atacar el pensamiento científico y erosionar la autonomía de las organizaciones tecnocráticas que buscan monitorear la economía.
b) El populismo puede aumentar la rendición de cuentas de las instituciones tecnocráticas, que son presionadas para explicar mejor sus procesos de toma de decisiones.	b) El populismo puede generar una alta incertidumbre económica al hacer que la política de formación de coaliciones sea más difícil e inestable.
c) El populismo brinda la oportunidad de reevaluar la agenda del liberalismo económico.	c) El populismo puede fomentar la legitimación de prácticas corruptas e intercambios clientelistas con el objetivo de apoyar a “el pueblo puro”.



tabla presenta algunos argumentos que se explican brevemente a continuación.

### Efectos positivos

a) *El populismo puede obligar a sectores del establishment a aceptar reformas que puedan mejorar la integración económica de segmentos excluidos de la población*

Dado que las fuerzas populistas afirman que el *establishment* es corrupto, no es sorprendente que estas dos entidades estén normalmente en desacuerdo. Sin embargo, vale la pena recordar que el *establishment* no es una categoría objetiva. Las fuerzas populistas muestran algunas variaciones importantes a la hora de definir a los actores que pertenecen a la “élite corrupta”. Tal vez no haya un mejor ejemplo de esto que el fenómeno Donald Trump en los Estados Unidos, un multimillonario populista que afirma que acumuló una gran fortuna debido a su talento personal y no a sus conexiones con la clase política. Al emplear un lenguaje vulgar y criticar a los círculos liberales, Trump se presenta a sí mismo como un *outsider* sintonizado con los problemas reales de “el pueblo”. Sin embargo, las fuerzas populistas a menudo desarrollan alianzas con segmentos de la élite con el objetivo de asegurar el apoyo para avanzar en sus proyectos populistas.

De hecho, cuanto más radical es la agenda de las fuerzas populistas en el gobierno, más necesitan llegar a un acuerdo con actores poderosos, que de lo contrario pueden volverse en su contra e impedir la ejecución de sus planes. Esto es particularmente cierto en sus agendas económicas, ya que las reformas fiscales audaces pueden afectar los intereses de los segmentos ricos de la sociedad que no escatiman esfuerzos en la defensa de sus activos (Winters, 2012). La reforma fiscal de Trump fue extremadamente beneficiosa para los (súper)ricos; en consecuencia, no le fue difícil obtener ayuda de aliados poderosos para aprobar el proyecto de ley en el Congreso. Sin embargo, las políticas comerciales adoptadas por su administración generan fricciones dentro de la comunidad empresarial. En el momento de redactar este documento, aún no está claro cuán lejos irá Trump con sus medidas proteccionis-

tas y hasta qué punto la élite económica se opondrá a él por este y otros temas (Rovira Kaltwasser, 2019, p. 57). Más importante aún, parece muy improbable que la administración de Trump mejore finalmente la situación económica de los sectores excluidos de la población.

Para comprender mejor las condiciones bajo las cuales las fuerzas populistas pueden obligar a los segmentos del *establishment* a aceptar reformas que ayuden a mejorar la integración económica de los sectores más pobres, es importante reconocer que el proceso de globalización económica que ha tenido lugar en las últimas décadas ha pavimentado el camino para el surgimiento de actores capitalistas globales, que se preocupan mucho más por su propio beneficio que por la voluntad general. Como escribió recientemente Dani Rodrik:

[u]no puede argumentar que la agenda de los acuerdos comerciales internacionales se ha guiado cada vez más por intereses especiales: corporaciones multinacionales, instituciones financieras, compañías farmacéuticas y de alta tecnología. El resultado ha sido disciplinas globales que benefician de manera desproporcionada al capital a expensas de la mano de obra (2018, p. 198).

Visto desde este punto de vista, las fuerzas populistas que buscan alterar las reglas del juego existentes con el objetivo de mejorar la calidad de vida de grandes segmentos de la población, quienes no se benefician necesariamente de la globalización económica, pueden intentar avanzar en sus agendas formando una alianza implícita o explícita con ciertos segmentos del *establishment*.

¿Por qué deberían ciertos segmentos del *establishment* económico negociar con las fuerzas populistas? Hay al menos dos razones para esto: miedo y pragmatismo. Por un lado, las élites económicas podrían temer que si las fuerzas populistas ganan poder podrían llevar a reformas importantes adversas a sus intereses. Por lo tanto, podría tener sentido intentar llegar a un acuerdo con las fuerzas populistas, hacer algunas concesiones y así facilitar la generación de seguridad económica. Por otro lado, las élites económicas pueden actuar de manera pragmática, lo que significa que tienen en cuenta algunas de las



demandas de las fuerzas populistas y proponen una agenda de trabajo de posibles reformas que pueden ayudar a generar un mejor equilibrio entre los ganadores y los perdedores de la globalización. Uno puede encontrar una propuesta de este tipo en Thomas Piketty (2017), quien ha argumentado recientemente que:

el populismo es simplemente una respuesta un tanto confusa pero legítima al sentimiento de abandono experimentado por las clases trabajadoras en los países avanzados producto de la globalización y el aumento de las desigualdades. Para construir respuestas específicas a estos desafíos, tenemos que basarnos en los elementos populistas más internacionales.

Todavía es demasiado pronto para hacer una evaluación exhaustiva, pero el actual gobierno español, encabezado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) con el apoyo del partido populista Podemos, podría ser un ejemplo de cómo el populismo puede obligar a los segmentos del *establishment* a aceptar reformas que ayuden a mejorar la integración económica de los segmentos excluidos de la población.

*b) El populismo puede aumentar la rendición de cuentas de las instituciones tecnocráticas, que son presionadas para explicar mejor sus procesos de toma de decisiones*

El populismo normalmente está reñido con las instituciones autónomas, que no son elegidas ni controladas directamente por “el pueblo”. Esta crítica surge de la vulnerabilidad de dichas instituciones a la colonización por parte de actores poderosos, que luego las utilizan para promover los intereses de grupos específicos en lugar de la voluntad de la mayoría. Visto de esta manera, el populismo pone sobre la mesa el problema de cómo controlar a los controladores, inherente a los regímenes democráticos liberales (Rovira Kaltwasser, 2014). Estos últimos se distinguen no solo por el respeto a la soberanía popular y el gobierno de la mayoría, sino también por un sistema de división de poderes y la existencia de instituciones independientes especializadas en la protección de los derechos fundamentales, como la libertad de expresión y la defensa de

las minorías. Sin embargo, no es exagerado sugerir que, en determinadas circunstancias, estas instituciones independientes pueden terminar sirviendo a grupos poderosos que anteponen sus intereses sobre el bienestar de la sociedad (Dahl, 1989).

Vale la pena señalar que el problema de cómo controlar a los controladores afecta no solo a los regímenes democráticos liberales, sino que también al mismo funcionamiento de los bancos centrales, organizaciones supranacionales, como la Unión Europea e instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional. Por ejemplo, Goodhart y Lastra (2017) sostienen que la independencia de los bancos centrales está hoy en día cada vez más tensionada, porque las fuerzas populistas sostienen —no necesariamente sin razón—, que los mandatos de los bancos centrales se han expandido desmesuradamente desde la Gran Recesión. Por lo tanto, cuestionan la legitimidad de los procesos de toma de decisiones de los bancos centrales, que tienen enormes consecuencias para la población. En una línea similar, Sánchez-Cuenca (2017), ha demostrado recientemente que la Gran Recesión ha exacerbado el déficit democrático de la Unión Europea al forzar la adopción de medidas de austeridad dolorosas, que han permitido la supervivencia de la eurozona, pero a costa del debilitamiento severo de la democracia representativa nacional. Dado que es “extremadamente dudoso que las ‘recomendaciones’ hechas por el BCE que no tienen nada que ver con cuestiones monetarias estuvieran dentro de sus poderes formales” (Sánchez-Cuenca, 2017, p. 352), uno debe reflexionar seriamente sobre el mandato de las instituciones tecnocráticas y la medida en que sus acciones respetan los procedimientos democráticos básicos (Tucker, 2018).

Esto significa que hay motivos para la crítica populista a las instituciones independientes cada vez más poderosas, las cuales impulsan reformas sin un proceso serio de deliberación democrática a nivel nacional. Como ha indicado Dani Rodrik, este tipo de gobierno:

sirve bien a profesionales calificados y empresas con orientación internacional, pero muchos otros se sienten excluidos. Las quejas sobre el déficit democrático [de la UE] y la reciente reacción popu-



lista, están arraigadas en este estilo de formulación de políticas públicas tecnocráticas, aisladas del proceso político (2018, p. 198).

Para enfrentar este problema, las instituciones tecnocráticas deben explicar mejor sus procesos de toma de decisiones y demostrar que actúan en el interés público, en lugar de complacer a los intereses privados de los participantes del mercado financiero. Además, los procedimientos democráticos también deben tener la capacidad de controlar mejor el funcionamiento de estas instituciones tecnocráticas y garantizar que buscan el bien común.

Después de todo, la noción misma de democracia implica que la autoridad política última reside en el pueblo y no en poderes divinos o en cuerpos de expertos no electos. Este último podría ser un mal necesario para crear instituciones que estén aisladas de las presiones políticas (a corto plazo) y que puedan proporcionar bienes comunes. Sin embargo, es importante no solo asegurar la autonomía de estos cuerpos no elegidos, sino también examinar su poder y verificar que cumplan con sus mandatos. Si estas instituciones tecnocráticas no pueden demostrar que sus acciones están motivadas por la búsqueda de eficiencia y no abordan los problemas de distribución que deberían considerarse en el proceso de debate político, no debe sorprender que las críticas populistas sigan aumentando, resultando en una creciente presión para disminuir la autonomía de estas instituciones tecnocráticas.

### *c) El populismo brinda la oportunidad de reevaluar la agenda del liberalismo económico*

Las fuerzas populistas tienen la capacidad de (re)politizar temas que el *establishment*, intencionalmente o no, ha sido incapaz de abordar. De hecho, las fuerzas populistas están especialmente dotadas para poner en evidencia temas relevantes para ciertos segmentos de la población, que se sienten excluidos y tienen la impresión de que la élite peca de ceguera. Para comprender este resentimiento populista contra el *establishment*, es importante reconocer que el mundo ha experimentado una transformación dramática en las últimas décadas, ya que la liberalización de la economía ha disminuido el poder de los políticos electos y los gobiernos nacionales, al tiempo que au-

menta la capacidad de maniobra de las instituciones financieras internacionales y los mercados globales (Mair, 2009; 2013; Rodrik, 2012; Streeck, 2017).

Sin embargo, el acto de liberalizar la economía no siempre se ha hecho de manera democrática y los políticos han dedicado poca energía a explicar por qué estas reformas económicas son realmente necesarias. En efecto, a menudo han promovido la implementación de reformas argumentando que “no hay alternativa”, debido a la presión de poderosas organizaciones multilaterales (por ejemplo, la UE o el FMI) y la existencia de procesos que no se pueden detener (por ejemplo, la globalización). Dado que la mayoría de estas reformas son bastante complejas e involucran varias concesiones, los políticos han preferido repetidamente despolitizar la liberalización económica, presentándola como un problema técnico que deben resolver los expertos, quienes supuestamente poseen el conocimiento necesario y la neutralidad suficiente para tomar las decisiones correctas. El problema es que al despolitizar el proceso de liberalización económica se evitan las discusiones políticas, lo que limita la posibilidad de una deliberación democrática sobre este tema. Además, los políticos que apoyan la liberalización económica a menudo prometen evaluar sus implicaciones distributivas y desarrollar políticas de compensación después, pero estas últimas rara vez se implementan, ya que una vez que los esquemas de liberalización están en su lugar, los ganadores tienen pocos incentivos para compensar a los perdedores (Rodrik, 2017, pp. 5-7).

Debido a que varios aspectos de la agenda de liberalización económica no siempre se han impulsado de manera democrática, fuerzas populistas de diferentes tipos pueden legítimamente buscar (re)politizar el debate sobre ciertas dimensiones del proceso de formulación de políticas económicas. En efecto, el populismo debe considerarse como una respuesta democrática iliberal al liberalismo antidemocrático (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2017, p. 116). Al dar voz a grupos descontentos con la situación económica existente, el populismo puede hacer preguntas incómodas sobre las formas en que se ha producido la liberalización económica. Las soluciones propuestas por las fuerzas populistas no son necesariamente adecuadas, pero están justificadas, al cuestionar la legitimidad de las políticas económicas implemen-



tadas y si son beneficiosas para la mayoría. La solución no radica necesariamente en seguir el consejo de las fuerzas populistas, sino en invertir energía y tiempo en reevaluar las ventajas y desventajas de la agenda de la liberalización económica, así como en buscar legitimar las reformas económicas a través de mecanismos democráticos.

## Efectos negativos

*a) El populismo puede usar la noción de gobierno de la mayoría para atacar el pensamiento científico y erosionar la autonomía de las organizaciones tecnocráticas que buscan monitorear la economía*

Debido a que el populismo sostiene que la política tiene que ver con el respeto absoluto a la soberanía popular, hay pocas dudas de que posee tendencias mayoritarias. Esta comprensión particular de la política conduce a una defensa estricta de la voluntad de “el pueblo”, incluso si esto implica la erosión de los derechos de las minorías, la separación de poderes y las instituciones especializadas en la protección de los derechos fundamentales (Abts y Rummens, 2007; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2012; 2017). De hecho, las fuerzas populistas tienden a atacar instituciones independientes, ya que son vistas como cuerpos antidemocráticos que se han creado supuestamente para proteger los intereses de “la élite corrupta”. Dependiendo de su nivel de radicalidad, el populismo normalmente propone dos tipos de soluciones (Rovira Kaltwasser, 2014): por un lado, algunas fuerzas populistas afirman que estas instituciones independientes deben ser erradicadas y reemplazadas por otras nuevas que sean capaces de representar verdaderamente la voluntad de la mayoría (silenciosa). Por otro lado, muchas fuerzas populistas opinan que estas instituciones independientes deberían seguir existiendo, pero el control debería pasar de “la élite corrupta” a “el pueblo puro”.

Varios académicos han analizado cómo la conquista del poder ejecutivo por parte de actores populistas puede perjudicar y algunas veces tener éxito en dañar instituciones independientes fundamentales para el correcto funcionamiento de la democracia liberal (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2012; 2017; Müller, 2016; Rovira Kaltwasser y Taggart, 2016), pero se ha prestado poca atención a si esto también puede afectar a las organizaciones tecnocráticas que buscan

monitorear la economía. Sin embargo, hay indicios claros de que esto también es muy probable (por ejemplo, Goodhart y Lastra, 2017; Rodrik, 2018). La razón radica no solo en el escepticismo de los populistas hacia las instituciones independientes, en general, sino también en su inclinación a proponer “recuperar el control” y las soluciones de “sentido común”, en desacuerdo con el pensamiento científico. Este último, después de todo, es producido por una minoría de intelectuales que, debido a su talento cosmopolita y sus redes globales, generalmente son vistos como miembros de “la élite corrupta”.

Cuando critican al *establishment*, los actores populistas a menudo argumentan que sus ideas son moralmente superiores porque son capaces de representar al “pueblo puro”, el cual no puede estar equivocado ya que es el soberano. Esto ciertamente puede afectar a organizaciones tecnocráticas como bancos centrales e instituciones financieras, que pueden ser objeto de erradicación, reemplazo o colonización por las fuerzas populistas. No por casualidad, algunos autores argumentan que el populismo tiene una afinidad electiva con un estilo paranoico de la política, según el cual fuerzas sombrías controlan el poder político de manera ilegítima y antidemocrática con el objetivo de minar la voz de la gente (Hofstadter, 1955; Taggart, 2000; Müller, 2016). Este tipo de pensamiento facilita el desarrollo de teorías de conspiración que pueden ser utilizadas por las fuerzas populistas para atacar a las organizaciones tecnocráticas que buscan monitorear la economía. Ejemplos actuales al respecto van desde las afirmaciones de Nicolás Maduro en Venezuela sobre el boicot contra su gobierno como la principal causante de la catástrofe económica existente en el país, al ataque de la actual administración populista en Italia a la Comisión Europea debido a que este último rechazó la propuesta del presupuesto italiano y hasta los argumentos de Donald Trump sobre libre comercio y las políticas de la Reserva Federal.

*b) El populismo puede generar una alta incertidumbre económica al hacer que la política de formación de coaliciones sea más difícil e inestable*

A nivel teórico, el populismo no es de izquierda ni de derecha. Es un conjunto de ideas que retrata a la sociedad dividida entre “el pueblo puro” y



“la élite corrupta” y defiende la soberanía popular a cualquier costo. No por casualidad, los actores populistas normalmente se presentan más allá de la distinción de izquierda/derecha, ya que solo están interesados en dar voz a la mayoría (silenciosa), que quiere que se respete su voluntad. Es por esto que algunos académicos argumentan que el aumento del populismo puede allanar el camino para la formación de una nueva división entre el populismo y el anti-populismo, que trasciende las batallas políticas clásicas y da a luz a un nuevo tipo de paisaje político (por ejemplo, Ostiguy, 2017; Stavrakakis, 2018). Cabe pensar, por ejemplo, en el peronismo versus el anti-peronismo en Argentina, el fujimorismo frente al anti-fujimorismo en Perú, o el chavismo frente al anti-chavismo en Venezuela. Estos casos revelan que los líderes populistas que emprenden transformaciones importantes, demandadas por sus partidarios pero resistidas profundamente por sus oponentes, pueden tener un legado duradero: la formación de un electorado polarizado dividido en dos bandos, no tanto por diferencias programáticas sino por la existencia de identificaciones psicológicas duraderas que generan fuertes distinciones de grupo, tanto positivas como negativas (Meléndez y Rovira Kaltwasser, 2017). Se pueden identificar procesos similares en Europa contemporánea (Moffitt, 2018), particularmente en Italia y Grecia, donde fuerzas populistas de diferentes colores políticos se han unido para formar coaliciones de gobierno, como la de SYRIZA y ANEL, en el caso de Grecia, y la Liga del Norte y Movimiento de Cinco Estrellas, en el caso de Italia.

Además de las consecuencias sociales de esta polarización, es importante considerar su impacto en la generación de estabilidad política, en general, y en la certidumbre económica, en particular. La propia formación de un clivaje de populismo contra anti-populismo disloca la distinción programática entre la política de izquierda y de derecha. Un corolario importante de esta situación es que la formación de coaliciones políticas se vuelve extremadamente difícil por dos razones complementarias. Primero, las fuerzas populistas tienen dificultades para hacer concesiones, ya que son de la opinión de que la voluntad del pueblo no se puede negociar: debe respetarse. Segundo, al promover soluciones de “sentido común”, los actores populistas son propensos

a mantener que muchas posiciones programáticas son indefendibles; como resultado, se vuelve extremadamente difícil construir coaliciones políticas coherentes. Bajo estas circunstancias, aumenta el riesgo de estancamiento entre los partidos políticos, lo que sin duda complica la posibilidad de construir gobiernos estables. Como un informe reciente preparado por el Deutsche Bank indica acertadamente:

[p]ara la política económica, un riesgo potencial es que los gobiernos minoritarios o heterogéneos de coalición multipartidista puedan no estar en posición de buscar reformas. [...] Alternativamente, las grandes coaliciones [pueden] tener mayorías cómodas. El riesgo aquí es que podría contribuir a la insatisfacción con el sistema político; si las grandes coaliciones fueran consideradas como la ‘opción predeterminada del mal menor’, esto podría jugar en las manos de [...] los populistas que alimentan los sentimientos contra el *establishment* (Böttcher y Wruuck, 2017, pp. 9-10).

Incluso en aquellos países donde la división del populismo contra el anti-populismo no es dominante, pero las fuerzas políticas populistas son capaces de obtener una parte considerable de votos, la política de formación de coaliciones se ha vuelto mucho más difícil. Al ingresar al parlamento, los partidos populistas aceleran el proceso de fragmentación política, un fenómeno en marcha en la mayoría de los países. Esto hace que el proceso de formación del gobierno no solo lleve más tiempo, sino que también sea más inestable. Al utilizar una retórica dura y presentarse como la voz de la mayoría (silenciosa), los actores populistas pueden exigir la implementación de medidas radicales que puedan reflejar la voluntad de sectores importantes del electorado, pero pueden ser bastante irresponsables, en términos económicos. Por ejemplo, el partido populista de derecha radical en los Países Bajos controlado por Geert Wilders, el “Partido por la Libertad” (PVV), apoyó al gobierno de minorías de derecha del Partido Demócrata Cristiano (CDA) y el Partido Liberal (VVD) hasta que la crisis del sector financiero europeo llevó al primer ministro a implementar medidas de austeridad adicionales en 2012 y a adherirse a la regla del déficit del tres por ciento establecida por la Unión Europea. De manera claramente populista, Wilders sostuvo que no podía apoyar las medidas porque fueron impuestas por Bruselas (van Kessel, 2015, p. 117).



*c) El populismo puede fomentar la legitimación de prácticas corruptas e intercambios clientelistas con el objetivo de apoyar a “el pueblo puro”*

El populismo y el clientelismo son dos fenómenos diferentes. Mientras que el primero se refiere a un conjunto de ideas caracterizadas por la distinción maniquea entre “el pueblo puro” y “la élite corrupta”, el segundo describe un modo de intercambio entre votantes y políticos, en que los primeros obtienen bienes (por ejemplo, pagos directos o acceso privilegiado al empleo, bienes y servicios) condicionados a su apoyo a un candidato o partido (Kitschelt, 2000). Como consecuencia, uno puede identificar tanto fuerzas populistas como no populistas propensas a participar en prácticas clientelistas.

Varias investigaciones sobre clientelismo examinan su impacto tanto en la democracia como en la economía (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Keefer, 2009; Luna, 2014; Morgan, 2011; Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013) mostrando que, si bien es cierto que las prácticas clientelistas pueden ayudar a incorporar ciertos sectores de la sociedad, tienen importantes consecuencias como la corrupción y el estancamiento económico. No por casualidad, el clientelismo tiene una mala reputación y, por lo tanto, los que emplean prácticas clientelistas suelen hacerlo de manera soterrada. En contraste, cuando las fuerzas populistas se involucran en prácticas clientelistas, normalmente anuncian y defienden su clientelismo. Como ha señalado Jan-Werner Müller:

lo que hace a los populistas distintivos [...] es que pueden participar en tales prácticas abiertamente y con justificaciones morales públicas, ya que para ellos solo algunas personas son realmente parte del pueblo y, por lo tanto, merecen del apoyo de lo que legítimamente es suyo (2016, p. 46).

Tomemos, por ejemplo, el caso de Hugo Chávez en Venezuela. Implementó una serie de políticas sociales dirigidas específicamente a aquellos que votaron por él, generando así no solo una base estable de partidarios, sino también prácticas clientelares como un mecanismo para enfrentar a la “oposición malvada” y defender la “revolución bolivariana” (Hawkins, 2016; López Maya y Panzarelli, 2013;

Penfold-Becerra, 2007). Los partidos populistas de derecha radical adoptan una postura similar cuando apoyan la adopción de medidas chauvinistas a favor del Estado de bienestar que buscan brindar políticas sociales generosas a la población “nativa” y reducir todo tipo de beneficios para los inmigrantes “inmerecidos” (Rydgren, 2013; Schumacher y van Kersbergen, 2016).

Como revelan estos ejemplos, dado que las fuerzas populistas afirman representar a “el pueblo puro”, a menudo atacan a sus enemigos negándoles beneficios materiales y derechos políticos. Esto ciertamente tiene importantes consecuencias económicas, porque las fuerzas populistas parecen favorecer el uso estratégico de los recursos públicos para complacer a sus propios electores. Por eso, cuando las fuerzas populistas llegan al poder, la corrupción tiende a aumentar en lugar de disminuir. Para construir una coalición de apoyo tanto a nivel de élite como a nivel de masas, los actores populistas en el gobierno generalmente emplean los fondos y el poder del Estado de una manera irresponsable. Después de todo, de acuerdo con el conjunto de ideas populistas, no hay nada de malo en emprender reformas que generen resultados políticos que beneficien solo a sus partidarios, incluso si esto implica el surgimiento de un gobierno que claramente no respeta el estado de derecho y favorece la receptividad a las demandas de sus seguidores a costa de la responsabilidad hacia la sociedad en su conjunto.

## Resumen

A pesar del creciente interés y preocupación por el aumento de las fuerzas populistas en todo el mundo, existe un conocimiento limitado sobre la relación entre populismo y economía. Como hemos argumentado en este documento, parte del problema radica en la confusión conceptual que rodea al término populismo. Los economistas tienden a pensar que el populismo debe definirse como una “mala economía”, marcado esencialmente por políticas expansionistas fiscalmente imprudentes. Esta comprensión se remonta al trabajo de Dornbusch y Edwards (1991), quienes se interesaron en estudiar las consecuencias económicas de las administraciones populistas en América Latina durante las décadas de los 1970 y 1980.



Sin embargo, se ha escrito mucho sobre el populismo en los últimos años y el trabajo académico sobre este tema producido por científicos políticos a menudo es pasado por alto por los economistas. Al leer la literatura académica sobre el populismo realizada por científicos políticos, se puede encontrar un acuerdo cada vez mayor sobre una definición ideacional que concibe al populismo como un conjunto de ideas que no solo retrata a la sociedad como dividida entre “el pueblo puro” y “la élite corrupta”, sino que también afirma que la soberanía popular debe ser respetada a toda costa. Una ventaja importante de esta conceptualización es que está abierta a la investigación empírica tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda del populismo.

Concebido como un conjunto de ideas que enfrenta a “el pueblo” con “la élite” y que defiende la soberanía popular a cualquier costo, el populismo no nos dice mucho acerca de las preferencias específicas para ciertas políticas económicas sobre otras. No por casualidad, las fuerzas populistas pueden promover proyectos políticos de izquierda y de derecha, los cuales pueden producir resultados económicos tanto positivos como negativos. De hecho, las fuerzas populistas generalmente fomentan un proceso de “destrucción creativa”, que conduce a una adaptación programática de los actores políticos convencionales y las políticas defendidas por las instituciones existentes. Para entender mejor esto, en este documento hemos explicado con cierto detalle algunos de los posibles efectos económicos positivos y negativos del populismo. Futuras investigaciones podrían hacer lo mismo a partir de este marco teórico para obtener nuevos conocimientos sobre las condiciones que pueden determinar si las consecuencias del populismo para la economía son positivas o negativas.

Finalmente, es importante mencionar que demonizar las fuerzas populistas no es útil. Cuando los actores establecidos responden al populismo empleando categorías morales, terminan otorgando más validez y visibilidad al discurso desarrollado por los líderes y seguidores populistas (Rovira Kaltwasser, 2017). Debido a que las fuerzas populistas a menudo plantean preguntas legítimas sobre el estado actual de

las cosas, los académicos y los tomadores de decisión pública deben escuchar sus opiniones no solo para desarrollar respuestas adecuadas, sino también para repensar los aspectos positivos y negativos de las políticas que los partidos políticos convencionales han estado respaldando en las décadas recientes. Esto es particularmente cierto con respecto al equilibrio en el sistema económico existente: la creciente desigualdad y la concentración de capital dan credibilidad a la distinción maniquea entre “el pueblo” y “la élite” promovida por fuerzas populistas de diferentes tendencias.

Esto significa que, a pesar de su lenguaje crudo y su tendencia a confiar en el pensamiento conspirativo, a menudo hay algo de verdad en las críticas a la democracia liberal por parte de los populistas. Para entender esto, es importante tener en cuenta que la democracia liberal es un acuerdo contingente entre dos principios que no necesariamente armonizan: la autodeterminación del pueblo a través de elecciones y la provisión de bienes públicos a través de instituciones autónomas. Mientras que el primer principio se refiere a la idea de que la soberanía proviene del pueblo y que el gobierno de la mayoría debe prevalecer, el segundo principio se refiere a la existencia de instituciones no electas que, en virtud de su aislamiento de las presiones políticas (a corto plazo), son capaces de proteger los derechos fundamentales cruciales para la supervivencia misma de la democracia y brindar soluciones (a largo plazo) a los problemas que afectan a la sociedad. Las fuerzas populistas desconfían de estas instituciones no electas porque pueden terminar sirviendo a “la élite corrupta”, lo que favorece sus intereses sobre el bienestar de “el pueblo puro”. En otras palabras, los populistas plantean la pregunta válida de cómo controlar a los controladores. Si bien las soluciones propuestas por los populistas suelen ser más controvertidas que útiles, los académicos y los tomadores de decisión pública deberían tratar de comprender por qué cada vez más votantes están dispuestos a apoyar las fuerzas populistas. Por lo tanto, el camino a seguir no radica en demonizar al populismo, sino que en comprender por qué muchos ciudadanos están enojados con el *establishment* y se sienten traicionados por las fuerzas políticas convencionales.





## Referencias

- Abts, K. y Rummens, S. (2007). Populism Versus Democracy. *Political Studies* 55 (2), 405-424.
- Acemoglu, D., Egerov, G. y Sonin, K. (2013). A Political Theory of Populism. *The Quarterly Journal of Economics* 128 (2), 771-805.
- Aslanidis, P. (2016). Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective. *Political Studies* 64 (1), 88-104.
- Böttcher, B. y Wruuck, P. (23 de marzo de 2017). Who is afraid of populists? *EU Monitor European Integration*. Deutsche Bank Research Group. Recuperado de [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD0000000000441789/Who\\_is\\_afraid\\_of\\_populists%3F.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000441789/Who_is_afraid_of_populists%3F.pdf)
- Boumans, D. (2017). Does Populism Influence Economic Policy Making? Insights from Economic Experts Around the World. *ifo DICE Report* 4: 40-44. Recuperado de <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2017-4-boumans-december.pdf>
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (Eds.) (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: Chicago University Press.
- Edwards, S. (2010). *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eichengreen, B. (2018). *The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in The Modern Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeden, M. (2003). *Ideology: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray Molina, G. (2010). The Challenge of Progressive Change under Evo Morales. En Weyland, K., Hunter, W. y Madrid, R. (Eds.). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (pp.57-76). New York: Cambridge University Press.
- Goodhart, C. y Lastra, R. (2017). Populism and Central Bank Independence. Discussion Paper Series, DP12122. Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Hawkins, K. (2009). Is Chavez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies* 42 (8), 1040-1067.
- Hawkins, K. (2016). Chavismo, Liberal Democracy, and Radical Democracy. *Annual Review of Political Science*, 19: 311-329.
- Hawkins, K., Carling, R., Littvay, L. y Rovira Kaltwasser, C. (Eds.) (2019). *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis*. New York: Routledge.
- Hofrichter, S. (15 de junio de 2017). *The Economics of Populism*. Allianz Global Investors. Recuperado de <https://www.advisorperspectives.com/commentaries/2017/06/15/the-economics-of-populism-1.pdf>
- Hofstadter, R. (1955). *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.* New York: Vintage.
- Judis, J. (2016). *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. New York: Colombia Global Reports.
- Katsambekis, G. y Kioupkiolis, A. (Eds.) (2019). *The Populist Radical Left in Europe*. London: Routledge.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies* 33 (6-7), 845-879.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patron, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keefer, P. (2009). Inequality, Collective Action, and Democratization. *Political Science and Politics* 42 (4), 661-666.
- Kriesi, H., y Pappas, T. (Eds.) (2015). *European Populism in the Shadow of The Great Recession*. Colchester: ECPR press.
- López Maya, M. y Panzarelli, A. (2013). Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty- First



- Century: The Case of Venezuela. En De la Torre, C. y Arnson, C. (Eds.). *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (pp. 239-268). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, P. (2009). Representative vs Responsible Government. [Documento de trabajo.] Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracies*. London: Verso.
- Madrid, R. (2011). Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo. En Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds.). *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 242-267). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Meléndez, C., y Rovira Kaltwasser, C. (2017). Political Identities: The Missing Link in the Study of Populism. *Party Politics*. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1354068817741287>.
- Moffitt, B. (2018). The Populism/Anti-Populism Divide in Western Europe. *Democratic Theory* 5 (2), 1-16.
- Morgan, J. (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park: Penn State University.
- Mouffe, C. (2018). *For a Left Populism*. London: Verso.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition* 39 (4), 541-563.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C. (2013). Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What? *European Journal of Political Research* 52 (1), 1-19.
- Mudde, C., y Rovira Kaltwasser, C. (Eds.) (2012). *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C., y Rovira Kaltwasser, C. (2013a). Exclusionary vs Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition* 48 (2), 147-174.
- Mudde, C., y Rovira Kaltwasser, C. (2013b). Populism. En Freedon, M., Stears, M. y Sergeant, L. T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 493-512). Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, C., y Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2018). Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda. *Comparative Political Studies* 51 (13), 1667-1693.
- Müller, J. (2016). *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Penfold-Becerra, M. (2007). Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones. *Latin American Politics & Society* 49 (4), 63-84.
- Ostiguy, P. (2017). Populism: A Socio-Cultural Approach. En Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P. A., Ochoa Espejo, P. y Ostiguy, P. (Eds.). *The Oxford Handbook of Populism*. (pp 73-97). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Piketty, T. (17 de enero de 2017). Long Live Populism. *Le Monde*. Recuperado de <http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/01/17/long-live-populism/>
- Rodrik, D. (2012). *The Globalization Paradox*. New York: W. W. Norton.
- Rodrik, D. (26 de junio de 2017). Populism and the Economics of Globalization. Documento de trabajo HKS No. RWP17-026. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2992819>
- Rodrik, D. (2018). Is Populism Necessarily Bad Economics? *AEA Papers and Proceedings* 108, 196-199.
- Rovira Kaltwasser, C. (2014). The Responses of Populism to Dahl's Democratic Dilemmas. *Political Studies* 62 (3), 470-487.
- Rovira Kaltwasser, C. (2017). Populism and the Question of How to Respond to It. En Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P. A., Ochoa Espejo, P. y



- Ostiguy, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 489-507). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rovira Kaltwasser, C. (2019). Dealing with populism in Latin America: Lessons for Donald Trump's Populist Presidency in the United States. En Weyland, K. y Madrid, R. (Eds.). *When Democracy Trumps Populism. European and Latin American Lessons for the United States* (pp. 35-59). New York: Cambridge University Press.
- Rovira Kaltwasser, C. y Taggart, P. (2016). Dealing with Populist in Government: A Framework for Analysis. *Democratization* 23 (2), 201-220.
- Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P. A., Ochoa Espejo, P. y Ostiguy, P. (Eds.) (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P., Ochoa Espejo, P. y Ostiguy P. (2017). Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art. En Rovira Kaltwasser, C., Taggart, P. A., Ochoa Espejo, P. y Ostiguy, P. (Eds.). *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 1-24). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rydgren, J. (Ed.) (2013). *Class Politics and The Radical Right*. London: Routledge.
- Sachs, J. (1989). Social Conflicts and Populist Policies in Latin America. En Brunetta, R., and Dell-Aranga, C. (Eds.). *Labor Relations and Economic Performance*. London: Macmillan Press.
- Sánchez-Cuenca, I. (2017). From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order: The Postcrisis Debate on Europe. *Annual Review of Political Science* 20, 351-369.
- Schumacher, G., y van Kersbergen, K. (2016). Do Mainstream Parties Adapt to the Welfare Chauvinism of Populist Parties? *Party Politics* 22 (3), 300-312.
- Stanley, B. (2008). The Thin Ideology of Populism. *Journal of Political Ideologies* 13 (1), 95-110.
- Stavrakakis, Y. (septiembre de 2018). Populism, Anti-Populism and Democracy. *Political Insight* 9 (3), 33-35. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2041905818796577>
- Stavrakakis, Y. y Katsambekis, G. (2014). Left Wing Populism in the European Periphery: The Case of SYRIZA. *Journal of Political Ideologies* 19 (2), 119-142.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters and Clientelism: The Puzzle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2017). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso.
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Philadelphia: Open University Press.
- Tucker, P. (2018). *Unelected Power. The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*. Princeton: Princeton University Press.
- Van Kessel, S. (2015). Dutch Populism during the Crisis. En Kriesi, H., y Pappas, T. (Eds.) (2015). *European Populism in the Shadow of The Great Recession* (pp. 109-124). Colchester: ECPR press.
- Velasco, A. (7 de febrero de 2017). How Economic Populism Work. *Project Syndicate*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-populism-temporary-success-by-andres-velasco-2017-02/spanish?barrier=accesspaylog>
- Winters, J. (2012). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, M. (17 de junio de 2017). The Economic Origins of Populism Surge. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/5557f806-5a75-11e7-9bc8-8055f264aa8b>



## Autor

**Cristóbal Rovira Kaltwasser**, Sociólogo de la Universidad de Chile. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP) en Santiago de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

## Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Chile  
Hernando de Aguirre 1320 I Providencia I  
Santiago de Chile.

Responsable  
Simone Reperger  
Representante de FES-Chile  
[www.fes-chile.org](http://www.fes-chile.org)

Edición de contenido: Arlette Gay  
Directora de Proyectos FES-Chile

Edición de estilo: Guillermo Riveros Álvarez

### Fundación Friedrich Ebert en Chile

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

**ISBN:** 978-956-7630-71-4