**The resource curse hypothesis and the rise of populism in some Latin America contries**

**by**

**Elena Seghezza and Giovanni B. Pittaluga**

**PRELIMINARY VERSION**

**Abstract**

In numerosi paesi dell’America Latina il grado di democrazia è soggetto ad un processo di stop and go. In questo lavoro si sostiene che tale processo è riconducibile ad un problema di resource curse. Infatti, nelle fasi di bonanza dei prezzi delle commodities la spesa dello stato aumenta significativamente, destinata soprattutto a guadagnare consensi alla classe dominante. Diversamente da quanto accade nell’approccio neo-istituzionalista si ipotizza qui che la prociclicità fiscale non sia dovuta a cattive istituzioni, ma sia il meccanismo attraverso cui l’elite al potere altera il quadro istituzionale. Ne segue che in diversi paesi dell’America Latina, in particolare nella gran parte dei paesi andini, il ciclo dei prezzi delle commodity è negativamente correlato al grado di democrazia.

**Introduction**

**1. The recent rise of left populism in Latin America**

Tra la seconda metà dei 1990s e il primo decennio dei 2000s vi è stata in America Latina a resurgence di regimi populisti di sinistra. Gli esempi più eclatanti di questa nuova forma di populismo sono rappresentati dai governi di Evo Morales in Bolivia (2006-present), Rafael Correa in Ecuador (2007-present), and Hugo Chavez in Venezuela (1999-2013).

Questi governi hanno dato corso to a left-wing political economy, avviando politiche redistributive e espandendo welfare programs.[[1]](#footnote-1) L'aumentata spesa pubblica è stata finanziata ricorrendo a maggiori entrate provenienti dall'industria estrattiva del petrolio.[[2]](#footnote-2)

Chavez, nonostante la denuncia della illegalità dei contratti petroliferi in essere nella campagna elettorale del 1998, non tocca le condizioni di questi contratti fino al 2004. Nel 2005 gli oneri fiscali gravanti su queste imprese furono significativamente inaspriti. L'anno successivo tutte le compagnie petrolifere operanti in Venezuela accettarono la rinegoziazione dei contratti. Con questa rinegoziazione esse cedettero parte della proprietà dei pozzi petroliferi al PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.) che con la cosiddetta "nationalization" intervenuta nel 2007 si trovò a detenere una quota largamente maggioritaria di Association Agreements.

In Bolivia, dopo la forzata rinegoziazione dei contratti con il settore energetico del 2005, con la Hydrocarbons law del 2008 la royalty tax fu elevata al 18 per cento. Nello stesso, la direct tax rate fu elevata al 32 per cento.[[3]](#footnote-3) In aggiunta a ciò il governo Morales aumentò la partecipazione dello stato nella proprietà del settore energetico e, quindi, anche dei suoi profitti.[[4]](#footnote-4)

Analogamente a quanto accaduto in Bolivia, in Ecuador il governo Correa aumentò le export taxes e provvide a rinegoziare i contratti con l'industria petrolifera.

Il ricorso alle rendite ricavate dalle esportazioni delle risorse naturali consentì a Chavez, Morales e Correa di ampliare considerevolmente le dimensioni dello stato senza determinare squilibri macroeconomici. È un fatto che ad un aumento considerevole della spesa pubblica nei tre paesi qui considerati non corrispose il generarsi di squilibri di bilancio pubblico (Tabella 1).

[inserire Tabella 1]

Dalla Tabella soprariportata emerge che in questi paesi ad un significativo aumento della spesa pubblica corrispose un altrettanto significativo aumento delle entrate dello stato (Figura 1)

[inserire Figura 1]

A quest'ultimo contribuirono, oltre ai provvedimenti fiscali e di politica economica sommariamente prima descritti, il significativo aumento registrato tra il 2003 e il 2008 dei prezzi delle commodities, e in particolare dei prodotti energetici (Figura 1).

La copertura della più elevata spesa pubblica con maggiori entrate dalle rendite derivanti da risorse naturali ha fatto sì che il leftist populism contemporaneo di Venezuela, Bolivia and Ecuador non si sia accompagnato agli squilibri macroeconomici tipici del populismo classico.

I tre paesi qui considerati, infatti, pur in presenza di una significativa espansione della spesa pubblica, non hanno evidenziato squilibri né di bilancio pubblico né di partite correnti, mantenendo il tasso di inflazione su livelli contenuti.

[inserire Tabella 2]

Le differenze appena evidenziate inducono a ritenere che la similitudine tra il populismo di sinistra classico e quello contemporaneo non sia di natura economica, ma di natura politica. In questo contesto pare condivisibile quanto scrive Weyland (2001; p. 14): ".... populism is best defined as a political strategy through which a personalistic leader seeks or exercizes governemment power based on direct, unmediated, uninstitutionalized support from large numbers of mostly unorganized followers".

Partendo da questa definizione, si può ritenere che i punti che accomunano il populismo di sinistra vecchi a quello nuovo di natura eminentemente politica sono, come riportato nella Tabella 3:[[5]](#footnote-5)

1. la struttura personalistica del potere. Il leader tende a stabilire un rapporto diretto con le masse. Il mezzo televisivo consente ai leader populisti di contattare gli elettori “in person”. Non è certo un caso che questi regimi perseguono un attento controllo dei media e in particolare della televisione;
2. il sostegno al regime deriva da una base sociale costituita da informal workers, unemployed, underemployed rural dwellers (Corrales and Panfold, ??). In questo modo, da un lato, si supera la mediazione di istituzioni come i sindacati che esisteva nel populismo classico e, dall’altro lato, si valorizzano anche il ruolo politico di frange etniche da sempre marginalizzate.
3. I leader populisti tendono a considerare e rafforzare il loro potere sia indebolendo i checks and balances costituzionali che presentando gli oppositori, non come avversari, ma come “enemies of the people”.[[6]](#footnote-6)
4. Nelle elezioni, i leader populisti cercano sostegno mobilizzando the "people" contro un'élite e un sistema di partiti strutturalmente "corrotti".
5. In assenza di ogni forma di accountability, i nuovi leader populisti possono utilizzare in modo assolutamente discrezionale le risorse dello stato;

I regimi neo-populisti si configurano, perciò, come regimi ibridi, in cui viene conservata una caratteristica dei regimi democratici, ovvero le elezioni, mentre altre caratteristiche fondamentali di questi regimi, come i diritti politici e civili e il sistema di checks and balances sono fortemente infirmate.

Ci si deve chiedere per quale ragione nei paesi andini le istanze redistributive della sinistra si siano tradotte in un significativo indebolimento della democrazia, mentre in altri paesi, come il Cile, il Brasile, il Messico, l’ampliamento del welfare state è avvenuto nel rispetto del sistema di checks and balances alla base dei regimi democratici.

**2. Le principali spiegazioni dell'emergere del neo-populismo di sinistra in America Latina**

Dell’emergere del populismo di sinistra in America Latina sono state date diverse ragioni. Un primo tipo di spiegazioni ritiene che l’affermarsi di questi regimi derivi dalla reazione negativa contro le riforme neo-liberali avviate negli anni Ottanta a seguito degli interventi del FMI dopo la grave crisi da debito che aveva colpito i paesi dell’area.

Tali riforme consistettero in un ampio processo di privatizzazioni e di tagli alla spesa pubblica. Esse consentirono ai paesi dell'America Latina che le adottarono di comporre i gravi squilibri macroeconomici da cui questi paesi erano afflitti. In particolare, le politiche conformi allo Washington Consensus consentirono ai governi latino-americani di disinflazionare l'economia e di riportare in equilibrio i conti con l'estero.

Tuttavia, queste politiche, nella gran parte dei casi, non si accompagnarono ad un innalzamento del tasso di crescita del GDP. Conseguentemente, a causa del peggioramento delle condizioni di lavoro,[[7]](#footnote-7) dei più elevati livelli di disoccupazione,[[8]](#footnote-8) e dei consistenti tagli alla spesa pubblica, le condizioni di un crescente numero di poveri Latino Americani peggiorarono.[[9]](#footnote-9)

Il peggioramento delle condizioni di vita della popolazione favorì l'emergere di una mobilitazione di massa. Alla fine del XX secolo tale mobilitazione si tradusse in massicce dimostrazioni anti-free market.[[10]](#footnote-10) Tali dimostrazioni erano in genere dirette contro misure specifiche di austerità adottate da governi[[11]](#footnote-11) o contro le istituzioni internazionali, il FMI e la Banca Mondiale.[[12]](#footnote-12)

In poche parole, il malessere economico avrebbe generato in alcune parti dell'America Latina un forte risentimento contro l'élite politica. Tale risentimento favorì l'emergere nell'opinione pubblica di una distinzione tra il people "puro" e l'élite "corrotta". Fu in questo contesto che poterono emergere e consolidarsi movimenti populisti counter-élite.

Questa spiegazione, pur cogliendo aspetti rilevanti delle cause del populismo, come il risentimento per il disagio economico, difetta nel ricondurre tale disagio alle riforme neo-liberali degli anni Ottanta. Infatti, in Venezuela e Ecuador queste riforme furono molto timide, in importanti settori della società le rifiutarono.[[13]](#footnote-13) La Bolivia intraprese riforme neo-liberali più incisive, ma nella seconda metà degli anni Novanta, con la presidenza di Sánchez de Losada, tornò a politiche economiche di stampo prettamente keynesiane, volte cioè a rafforzare la domanda interna.

La discutibilità dell’ipotesi dell’emergere del populismo come una reazione ai costi sociali delle riforme degli anni Ottanta ha indotto diversi studiosi a focalizzare l’attenzione sui riflessi delle riforme degli anni Ottanta sulle istituzioni dell’America Latina. Secondo alcuni studiosi, infatti, i cambiamenti sociali intervenuti in quest'area dopo la crisi degli anni Ottanta, e le riforme ad essa conseguenti, hanno minato la forza dei partiti esistenti. In particolare, le riforme neo-liberali indebolirono fortemente i sindacati, che costituivano l'ossatura principale dei partiti progressisti.[[14]](#footnote-14) Tali partiti si trovavano, quindi, nella necessità di cambiare la linea politica e di cercare nuove constituencies.[[15]](#footnote-15)

Alcuni di questi partiti, come l'argentino PJ e il Partito Socialista cileno, si adattarono alle nuove circostanze, altri, come il venezuelano AD, non si adattarono.[[16]](#footnote-16) L'incentivo al cambiamento fu più forte dove la crisi economica degli anni Ottanta, originata da gravi squilibri macroeconomici e iperinflazione, fu più drammatica.

In questi paesi il rifiuto delle politiche keynesiane e di ISI fu più convinto e determinato: in essi fu più facile realizzare incisive politiche neo-liberali e affermare un'economia di mercato compiuta e largamente accettata. Laddove queste condizioni mancarono i partiti progressisti non ebbero sufficienti incentivi a cambiare e furono spazzati via da movimenti populisti.

La spiegazione appena illustrata tende a considerare la debolezza del sistema dei partiti come una causa dell'emergere dei movimenti populisti. In realtà, i partiti tradizionali, sia in Bolivia, che in Ecuador, che in Venezuela, perdettero forza e consenso dopo l'emergere di movimenti populisti, non prima di ciò. I leader di questi movimenti, infatti, adottarono ogni mezzo per screditare e indebolire i vecchi partiti, presentandoli come corrotti e responsabili dello stato dell’economia e del disagio sociale di larga parte della popolazione.[[17]](#footnote-17)

I due filoni interpretativi appena illustrati insistono sull’esistenza di un nesso stretto tra disagio economico-sociale e emergere of the left populism. Del tutto diversa, invece, è la visione degli studiosi che ricoducono l'emergere del nuovo populismo di sinistra in America Latina al significativo aumento dei prezzi delle commodities verificatosi negli anni 2000s.[[18]](#footnote-18) Tale aumento indusse nei capi di governo dei paesi qui considerati la tentazione[[19]](#footnote-19) di consolidare il proprio potere sfruttando the windfall rents derivanti dal ciclo dei commodities prices e utilizzando le ingenti risorse così ottenute per consumi a breve termine piuttosto che per investimenti a lungo termine.

Attraverso un'espansione della spesa corrente i leaders populisti poterono aumentare consistentemente il loro consenso elettorale e instaurare una forma di plebiscitarianesimo. Questo processo sarebbe stato particolarmente intenso presso i paesi produttori di petrolio.[[20]](#footnote-20) La possibilità di usare le ingenti entrate da esportazioni di petrolio avrebbe consentito ai leader populisti di questi paesi di stay longer in office.[[21]](#footnote-21),[[22]](#footnote-22)

Alcuni studiosi hanno ricondotto la propensione dei leader di alcuni paesi a sfruttare the windfall rents alla bassa qualità delle istituzioni che limitano i poteri dell’esecutivo. In particolare, Robinson et al. (2006), al pari di Mehlem et al. (2006), ritengono che un aumento dei prezzi delle commodities e delle entrate pubbliche a questo associate induce i leader al potere a dar corso a politiche clientelari e a forme di patronage al fine di essere rieletti. L'attuazione di queste politiche determina distorsioni e inefficienze, dando luogo ad una forma di resource curse.

Ponendosi in una prospettiva analoga Doyle (??), sostiene che il ricorso da parte dei leader a politiche opportunistiche è limitato dall'esistenza di istituzioni che facilitate uno scambio intertemporale tra gli attori politici e che quindi favoriscono l'adozione di scelte politiche di lungo termine.[[23]](#footnote-23)

Le spiegazioni che legano il populismo alla debolezza delle istituzioni presuppongono che tale debolezza sia la causa dell'emergere di questi regimi. Nella realtà, tuttavia, l'emergere del populismo si accompagna a cambiamenti istituzionali, in particolare a limitazioni della libertà politica ed economica.[[24]](#footnote-24) Come osservano Matsen et al. (2015), il nesso causale tra istituzioni e uso inefficiente delle risorse è opposto. Più precisamente, i leader populisti, usando le rendite da commodities rafforzano il loro potere e indeboliscono l’architettura istituzionale dei regimi democratici. Di qui l’ipotesi che qui si avanza che in alcuni paesi dell’America Latina al ciclo dei prezzi delle commodities corrisponda un ciclo politico. Tale ciclo tende a caratterizzarsi per l’avvento o il rafforzamento di regimi autoritari e populisti nelle fasi di aumento dei prezzi delle materie prime e ad un indebolimento o ad un collasso di questi regimi nelle fasi di caduta dei prezzi delle materie prime. Di questa tesi si dà ora una formulazione analitica nel prossimo paragrafo.

**3. Uno schema teorico alternativo**

Come si è visto nel paragrafo ??, la gran parte dei contributi che cercano di spiegare la prociclicità della politica fiscale dei paesi ricchi di risorse, e in particolare dell’America Latina, adottano the Becker-Olson approach, nel cui ambito le scelte pubbliche sono il semplice riflesso delle pressioni dei gruppi di interesse. In questo contesto, dunque, si trascura del tutto il ruolo dell’offerta politica. In realtà, i politici aggregano gli interessi di determinati gruppi intorno ad un progetto che essi perseguono con relativa autonomia (Acemoglu et al. 2004). Tenendo conto di questo aspetto il nostro paper riprende l’approccio di Robinson et al. (2006) secondo cui l’elite al potere mira unicamente a essere rieletta.

Nei paesi ricchi di risorse questo obiettivo è tanto più forte quanto più elevato è il prezzo delle commodities esportate, dal momento che in queste fasi maggiore è la rendita di cui possono appropriarsi i politici. Alla luce di ciò può trovare spiegazione la politica fiscale pro-ciclica dei paesi dell’America Latina e in particolare di quelli ricchi di risorse.

The modernization hypothesis provides a second link with our paper. As known, this hypothesis was put forward firstly by Lipset in the late 1950s. According to this scholar, a country’s growth of income led to a greater demand for participation in political decision making. The modernization hypothesis has been strongly disputed.[[25]](#footnote-25) Re-evaluating the modernization hypothesis some scholars argue that economic development, since it brings about cultural, social and political changes, contributes not to the emergence, but to the consolidation of democracy.[[26]](#footnote-26) Some other scholars argue that democracy consolidation does not stem from development in itself, but from the higher distributive equality that comes from economic development.[[27]](#footnote-27)

In this paper we assess that economic development contributes to a consolidation of democracy only if it fosters a diversification of interest groups. In this way our paper is linked to Dahl’s (1961) view that groups compete in a relatively balanced world, where government mediates among different interests. When inequality rises between groups, is not cumulative: some groups’ coalition rise that countervails the more powerful groups.

Interest groups can restrain each other either through an appropriate system of checks and balances or due to the existence of a multiplicity of interests that push the polity and policies in divergent directions.[[28]](#footnote-28) This last point is well illustrated by Madison in Federalist Paper 51: “… the society itself will be broken into so many parts, interests and classes of citizens, that the rights of individuals, or of the minority, will be in little danger from interested combinations of the majority. In a free government the security for civil rights must be the same as for religious rights. It consists in the one case in the multiplicity of interests, and in the other in the multiplicity of sects. The degree of security in both cases will depend on the number of interests and sects”.

Economic development quando determina l’emergere di una pluralità di gruppi di interesse contribuisce a consolidare la democrazia. This tends to occur in two different ways. First, the existence of countervailing groups prevents the capture of policymakers by a dominant group. Economic growth promotes the emergence of new interest groups with the resources to organize themselves as a lobby capable of putting pressure on policymakers in such a way as to secure favourable public policies for them. The competition that develops in this way between the different interest groups prevents the formation of a dictatorship by the majority.

Second, in the presence of a large number of interest groups, competing advocacy coalitions tend to form.[[29]](#footnote-29) The existence of a plurality of interest groups with interests and values in part overlapping and in part cross-cutting makes for the formation of different coalitions. The structure of these coalitions can change over time both because political leaders can propose new projects for society, which bring together different interest groups, and because changes in external conditions bring about an increase in the capacity of certain lobbies to exert pressure or changes in their preferences or those of other lobbies.

From the perspective just outlined, the modernization hypothesis is brought back by exploiting the impact that income growth has on a country’s socio-economic structure: social diversification contributes to democracy’s consolidation.

Finally, the model trace back to Grossman and Helpman (1994) approach. Tale approccio è applicato al caso dei rentier states vale a dire a states che traggono il proprio revenue dai proventi derivanti da esportazioni di risorse naturali. In esso si ipotizza che ….

Di qui la *Prima Proposizione: Quanto minore è il numero dei gruppi di interesse in grado di esercitare pressione sul governo tanto più elevata è la rendita di cui può fruire l’elite.*

La capacità di un gruppo di interesse di esercitare pressione, essendo questa attività costosa, dipende dalle risorse di cui questo gruppo dispone. Una articolata crescita dell’economia tende a favorire l’emergere di gruppi di interesse in grado di esercitare pressioni. Ne segue che l’elite cercherà di prolungare nel tempo il suo potere al fine di appropriarsi della maggior parte delle rendite che affluiscono allo stato. Tale incentivo è tanto più forte quanto più elevato è l’ammontare di queste rendite. Di qui la *Seconda Proposizione: Nelle fasi di aumento dell’ammontare delle rendite, in primis quindi nelle fasi di aumento dei prezzi delle commodities, l’elite, al fine di consolidare il suo potere, dà corso a politiche clientelari e all’indebolimento dei checks and balances in modo da accrescere il suo consenso.*

Questa conclusione permette di spiegare per quale ragione nei rentier state, possa darsi contestualmente una diminuzione della diseguaglianza dovuta alle politiche di spesa clientelare e un deterioramento della democrazia. Quest’ultimo deriva principalmente da un indebolimento della capacità di contrasto dei gruppi di interesse non parte dell’elite. Dato questo indebolimento e il più elevato consenso di cui l’elite gode presso le masse, l’elite può smantellare il sistema di checks and balances per rafforzare il proprio potere.

La spesa pubblica di natura clientelare, data la sua tendenziale rigidità, diventa via via insostenibile quando l’ammontare della rendita dovuta alle esportazioni diminuisce, come normalmente accade quando diminuisce il prezzo delle commodities. L’insostenibilità della spesa favorisce l’emergere di forti squilibri economici, la caduta dell’output e un aumento del tasso di disoccupazione. Ne segue un aumento del disagio sociale a cui corrisponde una diminuzione del consenso verso l’elite: alla fine il sistema collassa e con esso collassano le limitazioni alla democrazia.

Di qui la *Terza Proposizione: Quando l’ammontare delle rendite da esportazioni di materie prime diminuiscono il consenso verso l’elite diminuisce e il sistema politico su cui si fondava il suo potere collassa: la diseguaglianza distributiva torna ad aumentare, ma il grado di democraticità del sistema migliora.*

Le proposizioni 2. e 3. sono in parziale contrasto con l’ipotesi redistributivista e con l’ipotesi della modernizzazione. Secondo l’ipotesi redistributivista di Boix (2003) e Acemoglu e Robinson (2006) un'elevata presenza in un paese della ricchezza fondiaria o derivante da risorse naturali ostacolerebbe l'emergere della democrazia o il suo consolidamento. I detentori di questo tipo di ricchezza, infatti, resisterebbero a includere nel processo decisionale dello stato gli altri cittadini, preoccupati del fatto che questi esigano una redistribuzione dei loro averi. Viceversa, se l'élite detiene un tipo di ricchezza mobile, ad esempio attività finanziarie, la sua resistenza a condividere il potere è meno forte e, quindi, è più elevata la probabilità che la democrazia si consolidi.

Rispetto a questa ipotesi lo schema qui proposto si differenzia per quattro ragioni principali. In primo luogo, in esso si mostra come l’ostacolo principale al consolidamento della democrazia nei resource rich countries non derivi dalla diseguaglianza e dalla immobilità delle risorse naturali, ma dall’assenza di una diversificazione di gruppi di interesse. In secondo luogo, l’indebolimento o il collasso della democrazia non avvengono per un colpo rivoluzionario dei ceti più bassi, ma perché l’elite al potere attraverso una spesa pubblica clientelare guadagna il consenso delle masse. In terzo luogo, un diminuito livello di diseguaglianza si accompagna ad un deterioramento, anziché ad un rafforzamento della democrazia. In quarto luogo, rispetto all’ipotesi redistributivista si mostra come la volatilità delle entrate fiscali dei paesi ricchi di risorse naturali possa dare luogo ad un ciclo di stop and go nel grado di democraticità di questi paesi.

In questo contesto diventa possibile una spiegazione dell’elevata instabilità politica che caratterizza l’America Latina. Lo schema illustrato in questo paragrafo consente, inoltre, una re-evaluation dell’ipotesi della modernizzazione, possibile se si opera una distinzione tra tipi diversi di crescita. Laddove quest’ultima dipende dalle esportazioni di materie prime e dal ciclo del prezzo delle commodities, un aumento dell’output e delle entrate fiscali tende ad associarsi ad un deterioramento della democrazia. Nel caso in cui la crescita economica si accompagni ad una diversificazione produttiva, l’emergere di una pluralità di gruppi con interessi in parte contrapposti e in parte divergenti favorisce un consolidamento della democrazia.

Nei paesi ricchi di materie prime, la corrispondenza tra commodity price cycle e grado di democrazia consente di offrire una spiegazione della pro-ciclicità delle politiche fiscali in questi paesi. Tale prociclicità va ricondotta alle politiche clientelari dell’elite nelle fasi di boom dei prezzi delle materie prime.

L’attuazione di queste politiche, tuttavia, diversamente da quanto supposto da Robinson 2006) e Mehlum et al. (2006), dipende solo in parte dall’assenza di un solido quadro istituzionale. Come si è visto, infatti, in precedenza, l’elite nelle fasi di boom di entrate fiscali può espandere la spesa pubblica, accrescere il proprio consenso presso gli elettori e ridurre al minimo il costo dell’abbattimento dell’architettura istituzionale che sta alla base di un sistema democratico. Tale comportamento è più problematico laddove esistono gruppi di interesse diversificati che possono contrastare un uso opportunistico da parte dei politici delle risorse pubbliche.

**4. Resource-rich countries and fiscal pro-cyclical policy**

Una ormai ampia letteratura ha mostrato che la politica fiscale tende ad essere anticiclica nei paesi industriali e prociclica nei paesi in via di sviluppo.[[30]](#footnote-30) La maggior parte dei contributi di questa letteratura ha messo in evidenza la prociclicità della spesa dello stato, dal momento che le government revenue is endogenous with respect to the business cycle. Tale ciclicità è particolarmente pronunciata per i paesi il cui gettito fiscale dipende in misura rilevante da imposte e royalties sull’industria estrattiva.

Come mostra la Tabella 1 sottoriportata, i paesi dell’America Latina ricadono per lo più in quest’ultima fattispecie. Per quest’area, infatti, prendendo a riferimento gli ultimi dati disponibili, quelli relativi al 2014, quasi il 90 per cento delle esportazioni è costituito da prodotti estrattivi, mentre la quota di public revenue che deriva dalla produzione e esportazione di questi prodotti on total fiscal revenue è pari circa al 35 per cento.

Tabella 1 – Hydrocarbon and non-hydrocarbon mineral revenues in Latin America (2000-2005)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Hydrocarbon (a) | Non-hydrocarbon mineral (b) | a+b |
| Hydrocarbon exports in percent of total exports (goods) | Hydrocarbon revenues | Non-hydrocarbon mineral exports in % of total exports (goods) | Non-hydrocarbon mineral revenues | % of total exports | Revenues |
|  | In % of total fiscal revenue | In % of GDP |  | In % of total fiscal revenue | In % of GDP |  | In % of total fiscal revenue | In % of GDP |
| 42.7 | 29.2 | 8.0 | 45.0 | 6.4 | 1.9 | 87.7 | 35.6 | 9.9 |

Source: IMF (2007).

L’elevata dipendenza da questo tipo di revenue deriva da una bassa capacità fiscale di questi paesi e dall’elevata incidenza di questo tipo di esportazioni sul totale delle esportazioni e sul PIL (Tabella 5).

Tabella 5 – I paesi principali esportatori di commodities in America Latina (dati medi 2000-2005)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Country | Tipo di commodity | Average annual exports |  |
|  |  | In % of total exports | In % of GDP |
| Bolivia | Hydrocarbon | 23.0 | 5.0 |
| Chile | Copper | 39.1 | 11.7 |
| Colombia | Hydrocarbon | 26.7 | 4.4 |
| Ecuador | Hydrocarbon | 46.9 | 11.8 |
| Mexico | Hydrocarbon | 17.2 | 3.0 |
| Peru | Gold, copper, silver | 50.8 | 8.1 |
| Venezuela |  | 82.5 | 25.8 |

Source: Sinnott (2009).

Il contributo al gettito fiscale dei revenues delle esportazioni di non-renewable natural resources è diverso, anche in misura pronunciata, per i diversi paesi dell’America Latina. Come emerge dalla Tabella 2, Bolivia, Ecuador e Venezuela dipendono in misura particolarmente elevata dai fiscal revenues che derivano dalle esportazioni di non-renewable natural resources.

Tabella 2 – Public revenues from non-renewable natural resources, by country and commodity, 2013-2014 (% of GDP)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Country | Total |  | Hydrocarbons |  | Mining |  |
|  | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Argentina | 1.8 | 1.9 | 1.7 | 1.8 | 0.1 | 0.1 |
| Bolivia | 14.2 | 13.8 | 13.5 | 13.1 | 0.7 | 0.7 |
| Brazil | 2.2 | 1.7 | 1.8 | 1.6 | 0.4 | 0.1 |
| Chile | 2.1 | 1.8 | … | … | 2.1 | 1.8 |
| Colombia | 5.1 | 4.2 | 4.8 | 3.9 | 0.4 | 0.3 |
| Ecuador | 12.1 | 10.8 | 12.1 | 10.8 | … | … |
| Mexico | 8.0 | 7.3 | 7.8 | 7.0 | 0.2 | 0.2 |
| Peru | 2.8 | 2.3 | 1.9 | 1.6 | 0.9 | 0.7 |
| Venezuela | 12.2 | 8.9 | 12.2 | 8.9 | … | … |

Source: ECLAC (??).

L’elevata dipendenza dal fiscal revenue derivante dalle esportazioni di commodities, in particolare di prodotti estrattivi, rende le entrate fiscali dei paesi dell’America Latina molto volatili e imprevedibili. Tale volatilità dipende in primo luogo dalla volatilità dei prezzi delle commodities, sensibilmente più elevata di quella dei manufatti (Figura 1).

[inserire qui Figura 1 – Volatilità dei prezzi delle commodities e dei manufatti]

Un’elevata volatilità of the government revenue non implica di per sé una pro-ciclicità del bilancio pubblico e della spesa. Di qui l’esigenza di verificare se i paesi dell’America Latina anche in corrispondenza dei più recenti boom and bust dei prezzi delle commodities abbiano gestito in modo pro-ciclico la finanza pubblica.

A questo fine si è condotta una verifica econometrica adottando la specificazione usata nella gran parte della letteratura:

1. $∆\left(\frac{B}{Y}\right)=β\_{0}+β\_{1}\left(\frac{Y-Y^{\*}}{Y^{\*}}\right)+β\_{2}\left(\frac{B}{Y}\right)\_{t-1}+γx+f\_{i}+ε$

dove è the standard difference indicator, B the overall primary balance,[[31]](#footnote-31) $\frac{Y-Y^{\*}}{Y^{\*}}$ è il gap dell’output, ovvero la differenza tra the actual output , *Y*, and the potential output, *Y*\*, on this last one, x some further control variables, fi a country fixed effect, which is added because of the estimation on panel data, and  is an error term.

In aggiunta all’eq. (1) we will consider another specification based on the current government spending ratio:

1. $∆\left(\frac{G}{Y^{\*}}\right)=β\_{0}+β\_{1}\left(\frac{Y-Y^{\*}}{Y^{\*}}\right)+β\_{2}\left(\frac{G}{Y^{\*}}\right)\_{t-1}+γx+f\_{i}+ε$

dove G è la current expenditure, mentre le altre variabili sono quelle usate nell’eq. (1).

La stima delle eq. (1) e (2) è stata effettuata con una metodologia panel a effetti fissi. I paesi compresi nel campione sono i principali paesi in termini di PIL dell’America Latina, vale a dire Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico and Venezuela. Il periodo di riferimento della stima va dal 1991 al 2015.

I dati utilizzati sono tratti dalle statistiche di CEPAL e di COMTRADE. I risultati delle stime sono riportati nella Tabella 4.

Tabella 4 – Estimation results

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Dependent variable | Overall primary balance | Current expenditure | Overall primary balance | Current expenditure |
| GAP | -5.71\*\*(2.87) | 8.63\*\*\*(2.27) | -5.67\*\*(2.87) | 10.04\*\*\*(2.14) |
| Balance(-1) | -0.30\*\*\*(0.05) |  | -0.34\*\*\*(0.06) |  |
| Expenditure(-1) |  | -0.12\*\*\*(0.04) |  | -0.26\*\*\*(0.04) |
| Ginicepal | 0.0003(0.003) |  | -0.001(0.002) | 0.001(0.002) |
| CONC |  |  | 0.004\*\*(0.002) | 0.005\*\*\*(0.001) |
| DU409 | -7.89\*\*\*(1.57) |  | -8.24\*\*\*(1.55) |  |
| DU896 | 4.45\*\*\*(1.56) |  | 4.64\*\*\*(1.54) |  |
| DU206 |  | -3.93\*\*\*(1.25) |  | -4.17\*\*\*(1.16) |
| Constant | 0.08(0.12) | 2.28\*\*\*(0.64) | -0.876(0.54) | 2.87\*\*\*(0.69) |
| R2 | 0.31 | 0.17 | 0.35 | 0.30 |
| N. obs.  |  192 | 192 | 176 | 176 |

Da quelli riportati nella colonna (1), dove la variabile dipendente è la variazione of the primary overall balance, emerge che la variabile GAP è significativa e ha segno negativo: ciò sta a significare che quando l’output aumenta the overall primary balance peggiora. Ciò conferma che nei paesi considerati la politica fiscale è pro-ciclica.

Dai risultati riportati nella colonna (2), stante la significatività e il segno positivo del coefficiente del GAP, emerge che anche the current government expenditure is pro-cyclical: essa aumenta in corrispondenza di aumenti dell’output.

Come si è visto l’elevata dipendenza dal gettito of non-renewable resources di Bolivia, Ecuador e Venezuela dipende dal peso rilevante che queste commodities hanno sulle esportazioni in questi paesi. Per cogliere questo aspetto si è introdotto nelle equazioni (1) e (2) una ulteriore variabile, rappresentata dal grado di concentrazione dei prodotti esportati. Tale indice di concentrazione è rappresentato da un Herfindhal index. Come è evidente dalla Tabella 5 sotto riportata questo indice varia in relazione al commodity price cycle soprattutto per i paesi che presentano un’elevata quota di non-renewable natural resources sulle esportazioni.

Indice di concentrazione delle esportazioni 4 triangolo

Introducendo l’indice di concentrazione delle esportazioni nelle equazioni (1) e (2) si ottengono i risultati riportati nelle colonne (3) e (4) della Tabella 4. In particolare, dai risultati della colonna (3) emerge che una più elevata concentrazione delle esportazioni influisce positivamente sulla variazione del primary overall balance. Stante al fatto che, come evidenziato nella tabella 5, Bolivia, Ecuador e Venezuela presentano l’indice di concentrazione più elevato, ciò sembra confermare la tesi che il nuovo populismo, diversamente da quello degli anni Settanta, non ha dato luogo a pronunciati squilibri macroeconomici.

Dai risultati riportati nella colonna (4) emerge, invece, che i paesi a più elevata concentrazione delle esportazioni hanno dato corso più degli altri paesi latino-americani a politiche di spesa pubblica pro-cicliche. È difficile trovare una spiegazione soddisfacente di questo fatto nelle spiegazioni correnti della natura pro-ciclica della politica fiscale dei paesi in via di sviluppo. Tali spiegazioni possono essere ricondotte a due ipotesi: *i.* quella di un imperfetto accesso ai mercati finanziari internazionali;[[32]](#footnote-32) *ii.* quella dell’esistenza di distorsioni politiche.[[33]](#footnote-33)

Secondo l’ipotesi *i.* i governi dei paesi che non hanno accesso to credit markets sono costretti ad alzare le tasse e a tagliare la spesa in bad times. Corrispondentemente, in good times, emerge il bisogno di ampliare la spesa pubblica in settori sociali particolarmente critici. Questa ipotesi si scontra con il fatto che i governi hanno comunque la possibilità di accantonare parte delle maggiori entrate fiscali conseguite nelle fasi di boom per utilizzarle nelle fasi di bust al fine di stabilizzare la spesa. Emblematico in questo senso è the Economic and Social Stabilization Fund (ESSF) costituito in Chile nel 2007.

L’ipotesi *ii.* secondo cui i governi sarebbero indotti nelle fasi di boom ad espandere la spesa pubblica in quanto sollecitati da gruppi di interesse in competizione per accaparrarsi quanto più possibile delle entrate aggiuntive o dagli elettori preoccupati degli sprechi possibili da parte dei governanti corrotti tende ad enfatizzare eccessivamente il ruolo della domanda politica. Per contro, se si tiene conto contestualmente di domanda e offerta politica, come accade nel modello presentato nel paragrafo precedente, si può spiegare per quale ragione nei paesi in via di sviluppo ricchi di risorse il ciclo dei prezzi delle materie prime si associ alla pro-ciclicità della politica fiscale.

Nelle fasi di boom dei prezzi delle commodities, come evidenziato da Robinson et al. (2006), in questi paesi con regimi democratici o ibridi i politici, nell’intento di essere rieletti e, comunque, di conservare o consolidare il potere, sviluppano forme di clientelismo e di patronage che implicano un significativo aumento della spesa pubblica.

È quanto accaduto nei regimi neo-populisti dell’America Latina dove i leader, nella fase di boom dei prezzi delle materie prime, hanno accresciuto in misura pronunciata la spesa corrente. Tale aumento si è concretizzato in miglioramenti del welfare state, in sussidi di natura diversa a parte della popolazione, in aumenti dei salari dei dipendenti pubblici e delle pensioni e in forme diverse di sussidio. Queste scelte di policy hanno contribuito a ridurre il livello di diseguaglianza nella distribuzione del reddito. Hanno, tuttavia, nello stesso tempo, contribuito ad accrescere il grado di consenso verso il governo.

**5. Commodity price cycle e consolidamento della democrazia**

L’acquisizione di un più elevato consenso in corrispondenza del boom dei commodity prices ha consentito ai leader dei regimi neo-populisti dei paesi andini di adottare misure volte a indebolire i sistemi di checks and balances e a marginalizzare l’opposizione senza incorrere in costi politici significativi. In questo contesto si collocano le iniziative assunte da Chavez con la chiusura delle televisioni indipendenti, con l’arresto o l’esilio nei confronti di giudici recalcitranti e oppositori, l’uso delle rendite petrolifere di natura pubblica per le sue campagne elettorali.

Il successo dei provvedimenti adottati da Chavez per rafforzare il proprio potere ha indotto i leader neo-populisti di altri paesi dell’America Latina ad adottare misure analoghe. Così in Bolivia Morales e il suo Movement Toward Socialism hanno fatto ricorso a irregolarità amministrative, a forme di corruzione, a imprigionamenti a danno di esponenti dell’opposizione. In Ecuador Correa ha adottato tattiche simili. Nel 2010 egli, prendendo a pretesto proteste della polizia, le ha rappresentate come un tentativo di colpo di stato, reprimendo ogni possibile forma organizzata di dissenso e opposizione.

L’indebolimento della democrazia nei regimi neo-populisti dell’America Latina è evidenziato dal pronunciato declino della tutela dei diritti civili e politici documentato nella sottostante Tabella 6.

[inserire qui Tabella 6]

Se si tiene conto di quanto appena esposto e del fatto che i paesi considerati presentano un’elevata concentrazione delle esportazioni, e che tale concentrazione aumenta nelle fasi di boom del prezzo delle commodities si può, sulla base della Proposizione 2 del modello, ipotizzare per questi paesi una sorta di ciclo politico.

In tale ciclo possono identificarsi due fasi. La prima di esse è contraddistinta dall’aumento dei prezzi delle commodities, e in particolare del petrolio. In questa fase il grado di concentrazione delle esportazioni e della produzione aumenta. Si ha, dunque, un indebolimento dei gruppi di interesse non legati all’industria estrattiva. Da un lato, infatti, dati gli elevati profitti nel settore estrattivo si riduce il numero di imprese nei settori non-estrattivi, a cominciare dal settore manifatturiero. Dall’altro lato, la capacità di pressione dei gruppi di interesse non legati al settore estrattivo si indebolisce. La semplificazione della struttura sociale, come evidenziato dal modello illustrato nel paragrafo 3, si riflette negativamente sul livello di democrazia per due ragioni principali. In primo luogo, si riduce il countervailing power dei gruppi di interesse non legati all’industria estrattiva. In secondo luogo, la marginalizzazione dei gruppi di interesse dei settori non estrattivi rende problematico l’emergere di forze politiche che ne rappresentino gli interessi, in poche parole contribuisce a ridurre la gamma dell’offerta politica.

In corrispondenza della diminuzione dei prezzi delle commodities prende avvio una seconda fase politica. La compresenza di una rigidità della spesa pubblica e di una diminuzione delle entrate fiscali tende a favorire l’emergere di squilibri economici. Il disagio economico e sociale che ne deriva suscita una crescita graduale di malcontento verso il governo. Allo stesso tempo, date le minori rendite, si indebolisce la capacità di pressione dei gruppi economici legati all’industria estrattiva. A poco a poco si creano le condizioni per un collasso del regime e un miglioramento del grado di democraticità del sistema.

Quanto appena illustrato rappresenta l’esistenza di un ciclo politico-istituzionale fortemente dipendente dal ciclo del prezzo delle commodities.

Allo scopo di verificare questa ipotesi si è proceduto ad una stima empirica di tipo panel riferita agli otto paesi qui considerati e riferita al periodo 1990-2015. L’equazione stimata è stata così specificata:

$$Dem=α\_{0}+α\_{1}GDP+α\_{2}INEQ+α\_{3}CONC+f\_{i}+ε$$

dove GDP è il livello del reddito pro-capite, INEQ il grado di ineguaglianza, CONC il grado di concentrazione delle esportazioni, OIL/FOOD il rapporto tra i prezzi degli idrocarburi e quelli dei beni alimentari, fi a country fixed effect and is an error term.

La variabile CONC è volta a cogliere l’articolazione dei gruppi d’interesse di un paese. È presumibile che quanto meno diversificate sono le esportazioni e l’attività produttiva tanto più?? diversificati siano i gruppi di interesse. Poiché la variabile dipendente è compresa tra -10 e +10, and not all the independent variables are similarly constrained, la forma funzionale non può essere lineare. Pertanto, si è utilizzata una trasformazione logistica della variabile dipendente.

La descrizione dei dati e delle loro fonti è riportata in Appendice. I risultati della stima riferiti al campione temporale 1993-2013 sono riportati nella Tabella 6.

[inserire Tabella 6]

**Conclusions**

**References**

Alesina A., Campante F. and Tabellini G. (2008), Why is fiscal policy often pro-cyclical?, in “Journal of the European Economic Association”, 6, p. 1006-1013.

Gavin M. and Perotti R. (1997), Fiscal polity in Latin America, in Bernanke B. and Rotemberg J. (eds), “NBER Macroeconomics Annual”, Cambridge, MIT Press.

Caballero R. and Krishnamurthy A. (2004), Fiscal policy and financial depth, NBER working paper n. 10532.

Gavin M., Hausmann R., Perotti R. and Talvi E. (1997), Gestion de la politica fiscal en America Latina y el Carabe: volatilidad, propension a los ciclos solvencia limitada, Inter-American Development Bank working paper n. 4033.

Riascos A. and Vegh C. (2003), Procyclical government spending in developing countries: the role of capital market imperfections, UCLA and Banco Republica, Colombia, mimeo.

Talvi E. and Vegh C. (2005), Tax base variability and procyclically of fiscal policy, in “Journal of Development Economics”, 78, p. 156-190.

Tornell A. and Lane P. (1999), The voracity effect, in “American Economic Review”, 89, p. 22-46.

Velasco A. (1997), A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms, NBER working paper n. 6336.

Weyland K. (2013), The threat from the populist left, in “Journal of democracy”, 24, p. 18-32.

Frankel J., Vegh C. and Vuletin G. (2011), On graduation from fiscal procyclicality, NBER working paper n. 17619.

Naranjo Bonilla M. (??) Social protection in Latin America and the Caribbean, ECLAC.

IMF (2007), Guide for resource revenue transarency

Silva E. (2009), Challenging neoliberalism in Latin America, New York, Cambridge University Press.

Auyero J. (2001), Poor people's politics, Durham, Duke University Press.

Rossi F. (2013), Juggling multiple agendas: the struggle of trade unions against national, continental and international neo-liberalism in Argentina, in Silva E. (ed), "Transnational activism and national movements in Latin America: bridging the divide, London, Routledge.

Tokman V. and O'Donnell G. (1998), Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges, Notre Dame, The University of Notre Dame Press.

Stallings B. and Peres W. (2000), Growth, employment and equity: the impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean, Washington, Brookings Institution Press.

Huber E. and Solt F. (2004), Successes and failures of neoliberalism, in "Latin American Research Review", 39, p. 150-164.

Wood C. and Roberts B. (2005), Rethinking development in Latin America, University Park, Penn State University Press.

Férnandez-Kelly P. and Shefner J. (2006), Out of the shadows, University Park, Penn State University Press.

Abel C. and Lewis C. (2002), Exclusion and engagement: social policy in Latin America, London, Institute of Latin American Studies.

Linera G. (2012), El pueblo boliviano vive la mayor revòlucion social, in "La Jornad", 7, February.

Fuenter F. (2013), Bolivia: nationalization puts wealth in hands of the people. ??

Burbach R., Fox M. and Fuentes F. (2013), Latin America's turbulent transitions, Zed Books, Kindle edition.

Flores-Macias G. (2010), Statist vs pro-market. Explaining leftist governments' economic policies in Latin America, in "Comparative Politics", 42, p. 413-433.

Weyland K. (2001), Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics, in "Comparative Politics", 34, p. 1-22.

Corrales J. and Penfold M. (2011), Dragon in the tropics, Washington, Brookings Institution Press.

Table 3 - Political definitions of classic and contemporary populism

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Features | Classic(mid 1930s to 1970s) | Leftist contemporary(since 1990s) |
| Aims | Personalism(undermining institutions that mediate between the leader and the masses) |
| Means | Use and abuse of state resourcesPrivileges to loyalists |
| Support base | Counter-élites-industrial workers-peasantsMiddle sectors-urban groups-middle classes-professionalsÈlites-armed forces-industrialists | Counter-élites-party orphans-NGOs, social movements-informal workers-unemployed-very poorÈlite (leftist)-State contractors-Financial speculators-Radical intellectuals |

Source: Corrales and Penfold (??; p. 145).

1. See Grugel and Riggirozzi (2012). [↑](#footnote-ref-1)
2. See Gudynas (2010) and Stokes (2009). [↑](#footnote-ref-2)
3. See Bento (2008). [↑](#footnote-ref-3)
4. See Kaup (2010). [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. See Weyland (2013). [↑](#footnote-ref-6)
7. See Fernandez-Kelly and Shefner (2006) and Perez Sains, (2005). [↑](#footnote-ref-7)
8. See Abel and Lewis (2002), Stallings and Peres (2000), and Tokman and O'Donnell (1988). [↑](#footnote-ref-8)
9. See Huber and Solt (2004) and Wood and Roberts (2005). [↑](#footnote-ref-9)
10. See Almeida (2007; 2010). [↑](#footnote-ref-10)
11. See Auyero (2001), Rossi (2013), Silva (2009), Arce (2010) and Almeida (2008). [↑](#footnote-ref-11)
12. See Almeida (2007) and Silva (2009). [↑](#footnote-ref-12)
13. See Weyland (2002). [↑](#footnote-ref-13)
14. See Roberts (??). [↑](#footnote-ref-14)
15. See Kitschelt (1994) and Koelble (1992). [↑](#footnote-ref-15)
16. See Burgess and Levitsky (2003). [↑](#footnote-ref-16)
17. see Weyland (2009). [↑](#footnote-ref-17)
18. See among others Weyland (2009), Mazzuca (2013) and O'Camyo ??(2015) [↑](#footnote-ref-18)
19. See Mazzuca (2013; p. 111). [↑](#footnote-ref-19)
20. See, among others, Matsen et al. (2015). [↑](#footnote-ref-20)
21. See Smith (2004), Cuaresma et al. (2011) and Andersen and Aslaksen (2012). [↑](#footnote-ref-21)
22. L'abbondanza di risorse a disposizione consentì ai leader populisti di presentare come errata l'idea neo-liberale secondo cui la ricchezza si crea attraverso la produttività, l'efficienza, la competitività e la laboriosità. Emblematiche in questo senso sono le parole del Vice-Presidente boliviano Linera tratte da una sua intervista al quotidiano messicano "La Jornada": "... wealth is not just accumulation of capital; it is redistribution throughout society, through bonuses, rents, direct social benefits to the population, the freezing of utility rates and basic fuel prices and subsides to agricultural production" (Linera, 2012; p. 3). [↑](#footnote-ref-22)
23. See Weyland (2009; p. 152). [↑](#footnote-ref-23)
24. See among others Rodz and Revuelta (2015). [↑](#footnote-ref-24)
25. See, among others, Przeworski and Limongi (1997) and Acemoglu et al. (2009). [↑](#footnote-ref-25)
26. See Inglehart (1997), Inglehart and Baker (2000), Lipset et al. (2005). [↑](#footnote-ref-26)
27. See Acemoglu and Robinson (2000; 2006), Boix (2003), Houle (2009). [↑](#footnote-ref-27)
28. See Etzioni (1985). [↑](#footnote-ref-28)
29. See Sabatier and Jenkins-Smith (1993). [↑](#footnote-ref-29)
30. See Gavin and Perotti (1997), Tornell and Lane (1999), Kaminsky et al. (2004), Talvi and Vegh (2005), Alesina et al. (2008) and Ilzetzki and Vegh (2008). [↑](#footnote-ref-30)
31. In altre verifiche empiriche di questo tipo si utilizza il CAPB (cyclically-adjusted primary balance) o l’overall balance. [↑](#footnote-ref-31)
32. See Gavin et al. (1996), Gavin and Perotti (1997), Riascos and Vegh (2003), Caballero and Krishnamurthy (2004). [↑](#footnote-ref-32)
33. See Velasco (1997), Tornell and Lane (1999), Talvi and Vegh (2005) and Alesina et al. (2008). [↑](#footnote-ref-33)