

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Partidos políticos y
desarrollo económico
en Uruguay
(1920-2009)



Alejandro Guedes
Nicolás Kardjián
Diego Luján

Partidos Políticos y Desarrollo Económico en Uruguay (1920-2009)¹

Autores:

Alejandro Guedes

tucci@87@hotmail.com

Nicolás Kardjián

nicokardjian@hotmail.com

Diego Luján

dielujan@hotmail.com

FCS - UdelaR

Resumen. ¿De qué modo impactan las preferencias ideológicas de los presidentes y partidos sobre el desarrollo económico? Este trabajo explora el impacto de las preferencias de los partidos y presidentes sobre el desarrollo económico en Uruguay en el período 1920-2009 (Boix 1998; Garret y Lange 1991). Mediante entrevistas a una muestra de veinte historiadores nacionales, el trabajo provee una descripción del posicionamiento de presidentes y partidos políticos en el clásico eje de competencia ideológica (izquierda-derecha), así como las preferencias específicas en materia de política social y política fiscal (expansiva o contractiva). A nivel explicativo, el trabajo demuestra que las preferencias ideológicas de los agentes afectan los resultados a nivel del PIB per cápita y el índice de desigualdad de Gini. La disponibilidad de evidencia de largo plazo para estas variables (Bértola, 1998), permite reconstruir estadísticamente el vínculo explicativo entre las preferencias de los agentes y el desarrollo económico en Uruguay².

Palabras Claves: Partidos, Preferencias, Desarrollo.

¹Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

² Este artículo es un producto preliminar de la investigación “Partidos Políticos y Desarrollo Económico en Uruguay (1920-2009)” financiada por CSIC en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil. Agradecemos especialmente a Juan A. Moraes, Docente Orientador del proyecto, por su compromiso e inestimable apoyo. Hemos recibido de su parte los mejores aportes e insumos para llevar adelante la presente investigación, aunque le eximimos de responsabilidad por el contenido de la misma.

I. Introducción

Desde la década del 70 del siglo pasado, la economía política puso de relieve la importancia que tienen las instituciones y los factores políticos a la hora de abordar el estudio del proceso económico. En contraste con los modelos clásicos de la economía - que entendía a los factores institucionales y políticos como variables exógenas al modelo- la economía política fue incorporando crecientemente en sus explicaciones a dichos factores. Desde los primeros economistas como Adam Smith y Carl Marx -por citar solo algunos- se ha hecho hincapié en la relevancia de las decisiones políticas así como a cuestiones históricas y sociales a la hora de explicar el proceso económico. Sin embargo, con posterioridad los economistas interesados en los modelos matemáticos y de equilibrio aplicados a la economía, a menudo subestimaron esas cuestiones. La irrupción de la economía política, con su consiguiente ampliación de horizontes explicativos, logró endogeneizar los factores políticos e institucionales. La lección es evidente: las instituciones importan. Como ha notado North (1993), en un mundo de información perfecta y no costosa, el paradigma neoclásico ha mostrado buena capacidad explicativa. Sin embargo, en el mundo real la información es costosa y a menudo imperfecta. De ese modo, la incertidumbre y los costos de transacción resultantes, hacen necesario tomar en cuenta a las instituciones. Éstas operan dando forma y estabilidad a los intercambios, e inciden en la conducta de los agentes. Es por ello que se vuelven importantes en un análisis más sofisticado. Sin embargo, ¿por qué y cómo importan las instituciones?

La economía política, tal como señalan Aboal y Moraes (Aboal *et. al.* 2003) se ocupa de dos cadenas causales opuestas. Por un lado, se interesa por el modo en que la economía afecta a la política. Esto es, de qué manera el ciclo económico afecta los resultados políticos. Por otro lado, se plantea cómo el ciclo político afecta el proceso económico. En esta última dirección causal, pueden reconocerse múltiples variables independientes, que podrían esquemáticamente, agruparse en dos conjuntos. Por un lado tenemos a las instituciones políticas propiamente dichas. Régimen de gobierno, sistema electoral, fragmentación del sistema de partidos, nivel de fraccionalización partidaria, son sólo algunas de las variables típicamente institucionales estudiadas. Por otro lado, factores políticos como las orientaciones ideológicas de partidos y gobernantes, así como preferencias en materia de determinado tipo de políticas públicas y el conjunto de

ciudadanos -con sus intereses específicos- que es representado por cada partido político, afectan al proceso económico³.

En el caso uruguayo, las interpretaciones tradicionales del proceso económico han soslayado el rol de los factores políticos en general, y de los partidos políticos en particular. En su mayoría los estudios suelen privilegiar factores relacionados con las restricciones impuestas por el contexto externo o la influencia de actores políticos domésticos que operan en la economía (Garcé, 2000). Aboal y Moraes reconocen que *“es ampliamente aceptado que la experiencia uruguaya de mediados del siglo XX estuvo fuertemente influida por la economía internacional y el deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, no es menos evidente que las decisiones políticas adoptadas influyeron poderosamente el desempeño de la economía uruguaya en el largo plazo”* (Aboal et. al. 2003). En consecuencia, las preferencias y orientaciones ideológicas de los partidos políticos uruguayos en tanto factores condicionantes del desarrollo económico, han carecido de un abordaje sistemático y estructurado. En cambio, a menudo han sido considerados como variables *ad hoc*, allí en donde otras explicaciones no eran satisfactorias.

Este trabajo tiene por objeto rescatar el rol que los partidos y líderes políticos han tenido, en cuanto a factores políticos que influyen sobre el proceso económico en el largo plazo. Pretendemos evaluar de qué modo las preferencias ideológicas de presidentes y partidos impactan sobre el desarrollo económico. Partimos del supuesto de que distintas orientaciones políticas favorecerán determinados resultados en las distintas variables macroeconómicas. *En primer lugar* se presentan los distintos enfoques teóricos que respaldan la presente investigación. *En segundo lugar*, se explicitan las cuestiones metodológicas y se presenta la técnica de encuestas a expertos, como un modo idóneo para la ubicación de partidos y líderes en el continuo izquierda-derecha. *En tercer lugar*, se exponen los principales datos obtenidos mediante las encuestas, y se analizan sus principales implicancias para los objetivos de la investigación. *Finalmente*, se presentan algunos resultados preliminares, que apuntan en la dirección propuesta en

³ Al respecto, más adelante se analizarán distintas perspectivas teóricas. Entre ellas, la de Boix (1998), basa su análisis en la relevancia que tiene la base de representación social de cada partido a la hora de estudiar sus preferencias de políticas públicas, por ejemplo en la elección de los impuestos que apoyarán.

el presente trabajo, dejando algunos lineamientos para las conclusiones finales, que serán presentadas con el informe final de la presente investigación.

II. Los enfoques teóricos: instituciones e ideología

Desde la economía política se han desarrollado perspectivas teóricas que incluyen en sus modelos variables político-institucionales que afectan el desempeño macroeconómico. Podemos encontrar en los trabajos de Nordhaus (1972) y Lindbeck (1973) los primeros antecedentes que incorporan el vínculo entre factores políticos y proceso económico, en este caso enfocado en el desempeño fiscal de los gobiernos. Al respecto, los autores señalan la existencia de *comportamientos oportunistas* por parte de las elites partidarias. Recientemente, los enfoques de Hall (1986, 1993), Garret y Lange (1991) y Boix (1998) han estilizado el argumento por el cual las preferencias políticas de los partidos *per se* constituye un elemento explicativo de las políticas públicas.

Si bien este trabajo va a hacer hincapié en la incidencia de los factores políticos sobre el desempeño macroeconómico, existe una vasta literatura que analiza la incidencia de los factores institucionales propiamente dichos. Como ambos aspectos están estrechamente relacionados -hasta el punto en que a menudo es difícil establecer cuándo se trata de factores políticos o institucionales, o una combinación de ambos- es necesario un repaso de estos enfoques.

Como señalamos anteriormente, Nordhaus (1972) y Lindbeck (1973) constituyen los primeros modelos que analizan la incidencia de los ciclos políticos sobre variables macroeconómicas. Los autores sostienen que los partidos -independientemente de sus preferencias- manipulan algunas variables económicas a fin de mantener el poder. Este tipo de conducta ha sido formalizada en el modelo de “*comportamiento oportunista*”, donde el partido de gobierno (*party in office*) interviene en la economía con el objetivo de maximizar votos y conseguir su propia reelección o la de sus correligionarios. Bajo el supuesto de que los electores son “*miopes*” se sostiene que los partidos aplicarán políticas expansivas *ex ante* las elecciones, para luego aplicar políticas contractivas *ex post*. Este modelo funciona bajo el supuesto de que en el corto plazo los agentes poseen *expectativas adaptativas* las cuales se forman en base a la experiencia pasada⁴. En

⁴ Al respecto existe un debate en torno a las expectativas de los agentes. Por un lado, algunos teóricos basan sus modelos en expectativas adaptativas, según la cual los agentes esperan que el futuro sea una

consecuencia, los votantes valorarán positivamente un ciclo expansivo de la economía cercano a la fecha electoral, en detrimento de un eventual ajuste que se implemente a comienzo del período de gobierno.

Por su parte, Hibbs (1977) incorpora a estos estudios los factores políticos y no estrictamente institucionales. Hibbs provee un aporte sustancioso al incorporar a la *ideología* como variable explicativa. Para el autor, los partidos son portadores de preferencias políticas, las cuales difieren en función de la base electoral a la que responden. En su estudio, Hibbs demuestra que las tasas de desempleo fueron sensiblemente más bajas -al igual que las tasas de inflación fueron relativamente más altas- en gobiernos de izquierda, que en los de derecha. La explicación según Hibbs radica en que los partidos de izquierda por recibir el apoyo de las clases trabajadoras valoran positivamente una menor tasa de desempleo aún a costa de mayor inflación. Por su parte, los partidos de derecha por estar ligados a las clases medias y altas valoran positivamente una menor tasa de inflación y mayor estabilidad monetaria a costa de un mayor desempleo.

Los posteriores trabajos de Hall (1986; 1993) también van en la misma dirección de Hibbs, exponiendo que los partidos políticos juegan un rol central en los procesos de incorporación de paradigmas de política económica, esto es, en la definición de las grandes orientaciones de los gobiernos en la economía. Para ello, Hall expone como condición necesaria para la adopción de un nuevo paradigma, la presencia de cierta compatibilidad entre las ideas y la tradición ideológica del partido en el poder. En concreto, los paradigmas económicos deben de encontrar un *nicho institucional* para su confección y ejecución práctica (Garcé, 2002). Según Hall, debe existir una sintonía entre la tradición ideológica de una institución y el nuevo paradigma a adoptar. En esta dirección, Hall ejemplifica que el ascenso del monetarismo británico se materializa cuando encuentra formas de canalización partidarias, como a su vez, anteriormente el keynesianismo había sido adoptado por los partidos socialdemócratas en congruencia con su tradición ideológica.

La sustitución del modelo de *expectativas adaptativas* por el de *expectativas racionales* dio por resultado un giro teórico que obligó a los estudiosos a aceptar los límites de los gobiernos en el uso discrecional de las variables macroeconómicas (Amorim Neto,

función de lo ocurrido en el pasado. Mientras, otros basan sus modelos en agentes con *expectativas racionales*, según las cuales los agentes utilizan toda la información disponible para formarse una opinión de los escenarios futuros, y no únicamente los datos del pasado.

2006). Este nuevo modelo tiene implicancias empíricas dado que la aceptación de agentes y votantes racionales tiende a mitigar el efecto de los ciclos políticos en la economía, aunque no los elimina (Alesina y Roubini, 1990).

Siguiendo a Amorim Neto (2006), el trabajo de Alesina (1987) constituye un claro exponente de la perspectiva institucionalista bajo modelo de expectativas racionales. El autor, demuestra cómo deciden los electores en sistema de dos partidos en base a sus expectativas. Cuando el gobierno tiene una tendencia recesiva o inflacionaria el elector toma su decisión quitándole las mayorías al gobierno para atemperar las consecuencias de su política. Los electores ya no son considerados como “*miopes*” sino que son capaces de anticipar las consecuencias de la intervención del gobierno en la economía. Por su parte, Roubini y Sachs (1989) ponen el acento en la variable *tipo de gobierno* y su impacto sobre resultados fiscales. Los autores sugieren que los gobiernos de coalición tienen mayores dificultades para enfrentar los desequilibrios presupuestarios en comparación con los gobiernos unipartidarios. Particularmente, la existencia de gabinetes de coalición dificulta el juego cooperativo entre los socios. Esto se debe, en parte a un aumento en los agentes de veto que puede derivar en pujas entre los partidos socios, por lo cual un eventual *ajuste* deriva en un dilema para asumir los costos. Los autores señalan que a diferencia de los gobiernos unipartidarios que pueden tomar la decisión política de reducir el gasto, los gobiernos de coalición tienden a implementar ajustes mediante el aumento de impuestos, dado que cada socio de la coalición defiende su parte del presupuesto. Siguiendo a Amorim Neto (2006), podemos suponer al presupuesto como un *common pool* que deriva en problemas de externalidad negativa, donde el interés no está puesto en el bienestar social sino en los costos y beneficios que deben asumir los agentes. Ante un desequilibrio fiscal, la decisión de realizar un ajuste genera dilemas de acción colectiva en torno al *cómo* implementar el ajuste. Este tipo de encrucijada podría formalizarse como un *dilema del prisionero* donde los jugadores, frente a un desequilibrio fiscal intentarán eludir (*by-pass*) los costos del ajuste defendiendo su parte del presupuesto (Amorim Neto, 2006).

En sintonía con dicho argumento se inscribe el trabajo de Alesina y Perotti (1994). Los autores constatan una menor capacidad de reacción por parte de los gabinetes de coalición ante eventuales *shocks negativos*. El hecho de que cada socio responde a sectores sociales distintos deriva en juegos no cooperativos donde los agentes buscan evadir los costos del ajuste, sea a través del aumento de impuestos o disminución del gasto. Paralelamente, Persson y Tabellini (2004) analizan no solo la incidencia del tipo

de gobierno sobre el gasto, sino que incorporan las reglas electorales. Los autores discriminan entre reglas mayoritarias y proporcionales analizando su incidencia sobre el gasto. En efecto, constatan un aumento del gasto bajo sistema de proporcionalidad lo cual puede ser explicado por un aumento de los agentes de veto que deriva en mayores costos de transacción.

Por su parte, dentro de la literatura que analiza los factores políticos, la línea de investigación que prioriza el análisis de la ideología como predictor de la performance macroeconómica tiene su origen en el trabajo de Hibbs (1977). Como hemos señalado al inicio, el trabajo de Hibbs tiene el valor seminal de ser el primer estudio que incorpora a la ideología como factor central del comportamiento estratégico de los partidos.

Más recientemente, los trabajos de Garret y Lange (1991) y Boix (1998) se han constituido en los referentes inexorables a la hora de analizar el impacto de las preferencias ideológicas sobre el desarrollo económico. En este caso, el foco de atención está en las preferencias del votante así como en la ideología y programas de los partidos, todo lo cual afecta la orientación de las políticas públicas. Los autores profundizan el argumento por el cual es necesario distinguir entre gobiernos de derecha y de izquierda. Boix sostiene que los gobiernos controlados por conservadores mantienen distintos objetivos económicos que aquellos controlados por socialdemócratas. Estos últimos son más propensos a intervenir extensivamente sobre la economía y redistribuir la riqueza hacia los sectores más desfavorecidos. En consonancia con dichos objetivos, su estrategia consiste básicamente en incrementar el gasto público en capital fijo y humano aumentando la tasa de productividad del capital y trabajo. Adicionalmente, esto debería fomentar el mantenimiento de altas tasas de impuesto sobre los agentes privados para lograr transferencias hacia los programas de inversión pública. Por su parte, los gobiernos conservadores tienden a no desarrollar demasiado las políticas de intervención pública, dado que apuestan a los mecanismos de mercado para maximizar el crecimiento y proteger las libertades individuales. En este sentido los conservadores aplican estrategias de reducción de impuestos para fomentar el ahorro privado e impulsar la inversión privada con el objetivo de acelerar la tasa de crecimiento. En síntesis, cobra relevancia el *trade off* entre crecimiento y redistribución que divide a los gobiernos de derecha e izquierda.

Boix señala: “*As the evidence accumulated in this book suggests, in the context of the tension between redistribution and economic performance that grips all nations, the determination of those structural economic policies mainly depends of the partisan coalitions in power*” (1998: 223).

III. Abordaje metodológico y técnica de recolección de datos

El abordaje teórico adoptado en este trabajo privilegia el rol que juegan los partidos políticos como agentes capaces de modelar el proceso económico. En este sentido, los partidos políticos son los actores que le otorgan funcionalidad a la economía, dado que partidos de izquierda tienden a privilegiar la distribución del ingreso y la expansión fiscal, mientras partidos de derecha propenden al crecimiento del producto y contención del déficit fiscal. En este sentido, la literatura expuesta en este trabajo no hace más que reafirmar esta percepción, básicamente a partir de los trabajos pioneros de los años setentas y ochentas ya mencionados. No obstante, debemos señalar que la discusión metodológica acerca de la conveniencia de analizar a los partidos en el clásico eje de competencia izquierda-derecha es un punto que no está saldado.

Numerosos teóricos de la “era de la globalización” han pronosticado la “muerte de los partidos”. En este sentido, entienden que las presiones internacionales de un mercado cada vez más liberalizado erosionan la capacidad de toma de decisiones de los agentes partidarios, por lo cual la clásica división ideológica entre los partidos pierde capacidad explicativa (Hart, 2009). La necesidad de atraer inversiones y capital móvil -sobre todo en países en desarrollo- sumado a las fuertes presiones de organismos internacionales llevan a que las decisiones políticas respondan íntegramente al mercado. Por tanto, la ideología del partido gobernante se convierte en un pobre predictor de la política macroeconómica.

Dentro de este enfoque se sostiene que la ideología como factor explicativo se ve fuertemente constreñida y suplantada por la presión de las corporaciones multinacionales en el marco de la integración de los mercados. Así, el diagnóstico de procesos de convergencia en materia de política fiscal se esgrime como evidencia para aquellos que sostienen este argumento. En particular, los sistemas tributarios benevolentes con las empresas y sociedades empresariales pasan a ser una constante a nivel cross-national. Sin embargo, como señala Hart: “*Although global capital is not*

bereft of policy influence, partisans continue to alter the magnitude and distribution of the domestic tax burden in ideologically consistent ways” (2009:306). En este sentido, Hart advierte que la tradicional división partidista sobre los impuestos ha sido revertida en América Latina en la era neoliberal. A diferencia de la creencia convencional, Hart expone el argumento de que los partidos de izquierda recaudan menos ingresos fiscales (*taxes*) que los partidos de derecha. El *gap* existente entre los distintos posicionamientos ideológicos sobre los ingresos fiscales, operan bajo la lógica de que los partidos posicionados más a la derecha del eje de competencia, privilegian los impuestos indirectos (como el IVA) sobre los directos, debido a que los primeros son más eficientes en la recaudación, evidencian mayor estabilidad fiscal y fomentan la inversión. Mientras que los partidos posicionados más a la izquierda del eje de competencia limitan los impuestos regresivos, dado que pretenden suavizar la carga impositiva sobre las clases bajas. De esta forma, optan por cargas impositivas progresivas al estilo de los impuestos a la renta personal, reduciendo los niveles de las cargas regresivas. En definitiva, los posicionamientos ideológicos siguen siendo un buen predictor de las políticas macroeconómicas *aun* en países en desarrollo, influenciados por la globalización y las políticas neoliberales pro-mercado.

Adoptando esta perspectiva como marco de estudio, este trabajo se propone relevar las preferencias ideológicas de partidos políticos y presidentes para el período 1920-2009, en base al clásico eje de competencia ideológica izquierda-derecha como variable independiente. La construcción de esta variable, constará del relevamiento de una muestra de una veintena de historiadores y economistas nacionales, cuya información será esencial a la hora de abordar la configuración partidaria en el período propuesto. Como variable dependiente, se presentarán series temporales de datos tales como PIB, PIB per cápita, índice de Gini, así como también las evoluciones del gasto público, política social y política fiscal (expansiva o contractiva) para todo el período.

Debido a que la ubicación de líderes y partidos en el continuo izquierda-derecha es una herramienta ampliamente utilizada en la ciencia política contemporánea, es que la misma debe realizarse en base a estándares estrictos y sistemáticos. Diferentes métodos han sido utilizados para llevar a cabo dicha tarea. De acuerdo a Dinas y Gemenis (2010) pueden identificarse tres diferentes métodos para ubicar a los partidos en la dimensión izquierda-derecha. *En primer lugar* puede hacerse mediante el empleo de datos de

encuestas de opinión pública, para lo cual existen gran cantidad de datos de fácil disponibilidad⁵. *En segundo lugar*, se ha utilizado el análisis de contenido de los programas partidarios, para lo cual existen estrategias desarrolladas que intentan captar el contenido manifiesto de dichos documentos (Budge *et al* 1987; 2001; Klemmensen *et al* 2007). *En tercer lugar*, la ubicación de los partidos puede reconstruirse mediante las encuestas y entrevistas a expertos, para lo cual también existe literatura y técnicas especializadas (Huber & Ingelhart 1995; Benoit & Laver 2005). Huber & Ingelhart sostienen que: “the measurement of party ideology and party positions has followed three different strategies - the analysis of party manifestos..., the analysis of mass survey data...and the use of assessments by political experts...” (Huber & Ingelhart; 1995:75)

Si bien últimamente el Manifiesto Research Group (MRG), también conocido como Comparative Manifestos Project (CMP) creado por Budge y Laver se ha impuesto como el método más ampliamente aceptado, los otros dos no han perdido su vigencia. La razón es simple: si bien el análisis de contenido puede garantizar una mayor imparcialidad u objetividad, presenta algunas dificultades a la hora de comparar a nivel agregado, debido a que la dimensión izquierda-derecha no necesariamente significa lo mismo en todos los países. Al respecto se ha señalado: “*The left-right dimension, then, can be found almost wherever political parties exist, but it is an amorphous vessel whose meaning varies in systematic ways with the underlying political and economic conditions in a given society*” (Huber & Ingelhart; 1995:90). Por otra parte, muchas veces lo que se pretende medir es la *percepción* acerca de los posicionamientos partidarios, para lo cual las encuestas a expertos (percepción académica), y los datos de opinión pública (percepción ciudadana) son fuentes más adecuadas de información. De esta forma, los tres métodos presentan fortalezas y debilidades propias, siendo lo más prudente una aplicación crítica de los mismos, de acuerdo a los objetivos que persiga la investigación.

Para los propósitos de este trabajo, hemos aplicado el método de encuestas a expertos, debido a que presenta una serie de ventajas relativas. En primer lugar, el período de estudio (1920-2009) hace muy difícil el acceso a algunos materiales como por ejemplo los programas partidarios. Adicionalmente, el carácter altamente fraccionalizado de los partidos uruguayos, complica aún más dicha tarea. Por otra parte, la academia uruguaya

⁵⁵ Para conocer una aplicación concreta de éste método, véase Colomer *et al* (2005).

cuenta con una razonable cantidad de expertos que han estudiado específicamente la temática del desarrollo económico en el largo plazo, existiendo una masa crítica suficiente que amerita tomar en cuenta sus percepciones. Finalmente, en contextos de restricción de recursos⁶ (económicos, técnicos, materiales y temporales), las encuestas a expertos se ha mostrado como un método sumamente confiable y eficiente en términos de costo-beneficio.

IV. Análisis de los datos obtenidos mediante encuestas a expertos

Hemos realizado encuestas a 16 académicos uruguayos⁷, entre los cuales se encuentran historiadores (fundamentalmente historiadores económicos), economistas y politólogos. La aplicación de la encuesta de basó en dos modalidades: encuestas personalizadas, y formularios autoadministrados vía web. Todos los expertos encuestados han trabajado la temática del desarrollo económico en el largo plazo, bien desde la historia, bien desde la economía política. Muchos de ellos son citados en nuestro marco teórico como sustento de la investigación. A los encuestados les hemos solicitado su percepción respecto de la ubicación de presidentes y partidos políticos en una escala de izquierda-derecha de 7 (siete) puntos⁸. El 1 representa la “extrema izquierda”, el 2 la “izquierda”, el 3 la “centro-izquierda”, el 4 el centro del espectro ideológico, el 5 la “centro-derecha”, el 6 la “derecha”, y el 7 la “extrema derecha”. En una segunda pregunta, les hemos solicitado a los encuestados que ubiquen a los distintos presidentes (y sus gobiernos) en la escala, respecto a dos dimensiones de políticas: fiscal y social. Tanto para la política fiscal como para la social, se les pidió ubicar al presidente en un continuo del 1 al 7, con respecto al trade-off entre política contractiva (1) o expansiva (7). La selección de estas dos áreas de política, apunta a cubrir las dos principales dimensiones sobre la que se apoya el eje izquierda-derecha. Como ya hemos apuntado, este eje tiene distinto sentido en diferentes sociedades y épocas, por lo cual es útil “atarla” a determinadas dimensiones, entre las cuales las más significativas son la política fiscal y la social⁹.

⁶ Recordamos que este artículo es un producto preliminar de una investigación financiada por CSIC en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil, en virtud del cual se cuenta con un financiamiento mínimo y con recursos humanos y de tiempo limitados.

⁷ Al ser este un producto preliminar de una investigación en curso, estimamos contar, al finalizar la investigación, con una veintena de expertos encuestados.

⁸ En el Anexo se encuentran las planillas con las que se realizó el relevamiento a expertos.

⁹ Otros estudios más ambiciosos han detectado más de una docena de dimensiones relevantes que sostienen la ubicación a lo largo de la escala izquierda-derecha. A nivel cross-national, es necesario agregar dimensiones, debido a la multiplicidad de situaciones propias de cada país. Por ejemplo, Huber &

Como hemos señalado, la primera pregunta de la encuesta a expertos pretende captar las percepciones de los académicos acerca de la ubicación de presidentes y partidos en el eje izquierda-derecha para el período 1920-2009. La escala es un continuo de 7 puntos, que va desde el 1 (extrema izquierda) hasta el 7 (extrema derecha).

Como puede observarse en el Cuadro I, tenemos 320 casos como resultado de 20 períodos de gobierno analizados y 16 expertos encuestados. Existe una moderada cantidad de casos perdidos o sin respuesta, siendo algo mayores entre los partidos que entre los presidentes. En lo que hace a la validez de los datos obtenidos, podemos ver que la heterogeneidad de las respuestas es moderada. Los coeficientes de variación son de 22,96% para presidente; de 18,63% para el Partido Colorado (en adelante PC); de 18,59% para Partido Nacional (en adelante PN); y de 17,68% para el Frente Amplio (en adelante FA). El grado de homogeneidad de las respuestas es lo suficientemente alto como para confiar en la validez de los datos obtenidos. A su vez, si los datos fueran *demasiado* homogéneos podría haber la posibilidad de que exista una “inflación de respuestas” que podría deberse a la endogeneidad de la temática abordada, así como al hecho de que muchos académicos participan de un mismo paradigma. Sin embargo, podemos descartar ambas posibilidades, toda vez que las medidas de dispersión presentan valores bajos pero relevantes, que demuestran una heterogeneidad razonable.

Cuadro I - Estadísticos descriptivos para la Pregunta 1 Ubicación de presidentes y partidos en el eje izquierda-derecha (1920-2009)

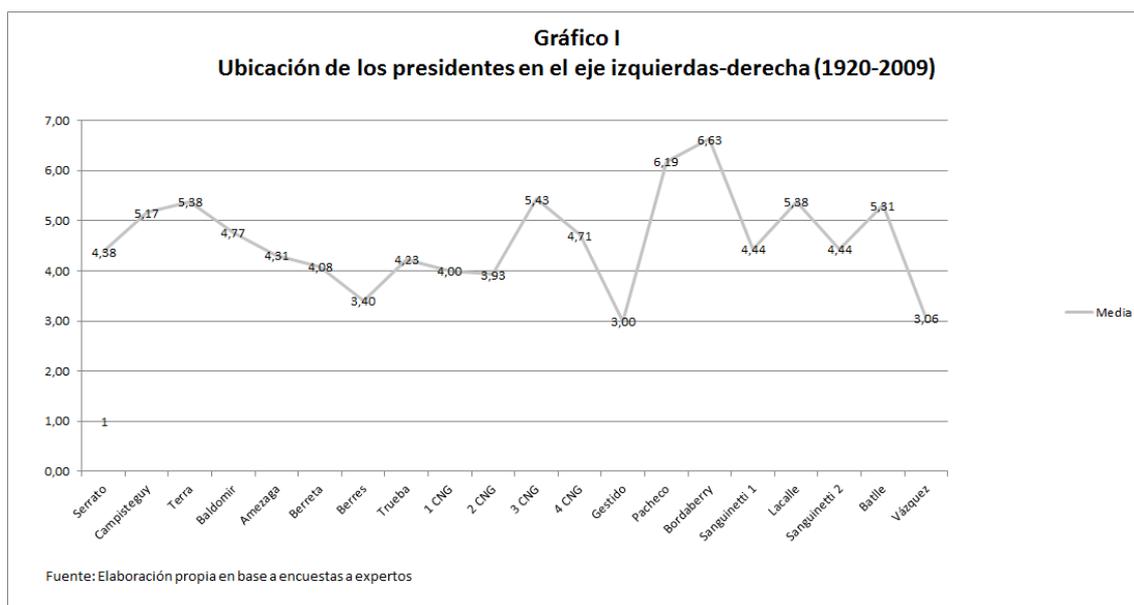
		presidente	p. colorado	p. nacional	frente amplio
N	Válidos	288	270	270	96
	Perdidos	32	50	50	224
Media		4,71	4,39	4,83	2,68
Mediana		5,00	4,00	5,00	3,00
Moda		4	4	5	2
Desv. típ.		1,081	,905	,948	,688
Varianza		1,169	,818	,898	,474
Mínimo		2	3	3	2
Máximo		7	7	6	4

En cuanto a las medidas de tendencia central, la ubicación de los presidentes presenta una media de 4,71 que indica que los presidentes han tendido a presentar posiciones de

Ingelhart (1995) utilizan 10 dimensiones que van desde el conflicto de clase o económico, hasta cuestiones de raza o religión, defensa, salud o cultura. Más recientemente el trabajo de Benoit & Laver (2005) reconoce cuatro dimensiones principales: política económica, política social, descentralización y medioambiente. De acuerdo a los consejos de los expertos encuestados, se agregan otras dimensiones de acuerdo a la importancia que tienen en cada país, como por ejemplo: régimen de tenencia de la tierra, seguridad, inmigración, libertad de prensa, y otras.

centro, ligeramente inclinados hacia la centro-derecha. Vemos que el valor que más se repite es el 4 que se corresponde con el centro puro del espectro ideológico. Para los partidos sucede algo similar, lo cual va en línea con la idea de un sistema político que ha sido definido como una *partidocracia de consenso* (Caetano *et al.*,1989) centrista, moderada y gradualista. Efectivamente, tanto el PC como el PN presentan medias próximas al centro (4,39 y 4,83 respectivamente). Sin embargo la moda es 4 para el PC y 5 para el PN, lo cual estaría mostrando una ligera tendencia de este último hacia posiciones más de derecha. Por su parte el FA, presenta un menor recorrido (de 2 a 4) frente a los partidos tradicionales (de 3 a 7 el PC, y de 3 a 6 el PN), lo cual podría indicar un perfil ideológico más definido¹⁰.

En el Gráfico I puede verse la ubicación de los presidentes en el eje ideológico para el período estudiado. En primer lugar, se destaca una distribución que en su mayor recorrido se ubica próxima al centro, con una moderada tendencia hacia valores de derecha¹¹.

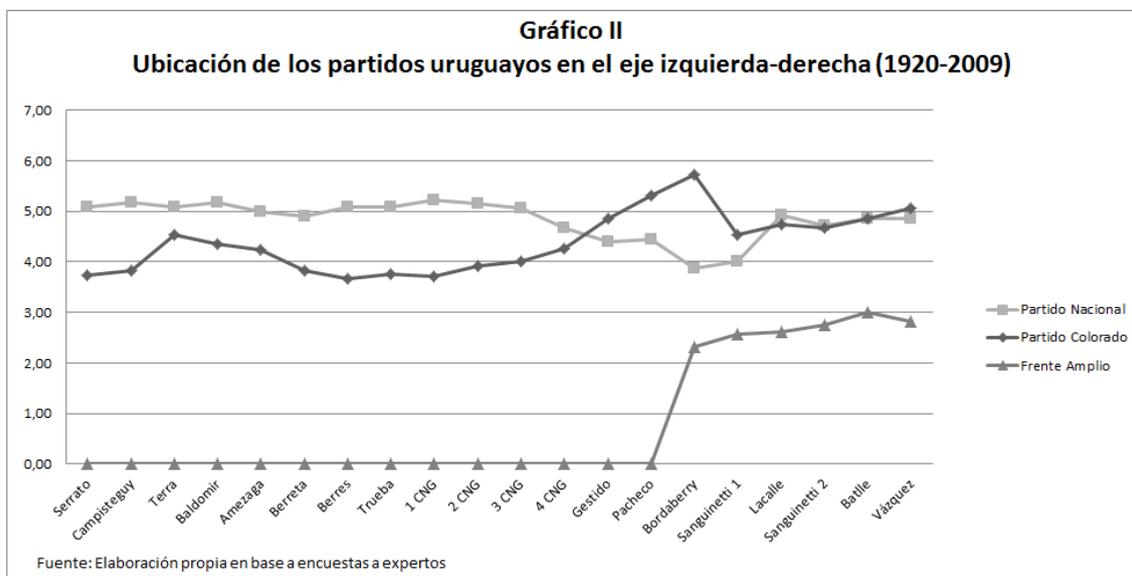


En el Gráfico II podemos apreciar la distribución de los partidos para el mismo período. Se observa que el PC se movió hasta finales de la década del 60 en valores de centro, pasando por posiciones de centro-izquierda y centro-derecha. Por su parte el PN se ubicó durante ese sub-período en valores de centro-derecha y derecha. A partir de los 70

¹⁰ Estos datos van en línea con la caracterización de los partidos tradicionales uruguayos como partidos catch-all.

¹¹ En el Anexo pueden observarse los histogramas de todas las variables que componen las preguntas de la encuesta. En este caso el histograma muestra claramente que los casos se agrupan mayormente en el recorrido que va desde el centro hacia la derecha del espectro ideológico

y hasta la década del 90 los papeles se invierten y el PC se ubica más hacia la derecha que el PN, confluyendo a partir de entonces en posiciones de centro-derecha. Mientras, el FA se ubicó mayormente en valores de izquierda, corriéndose levemente los últimos años hacia valores de centro-izquierda¹².



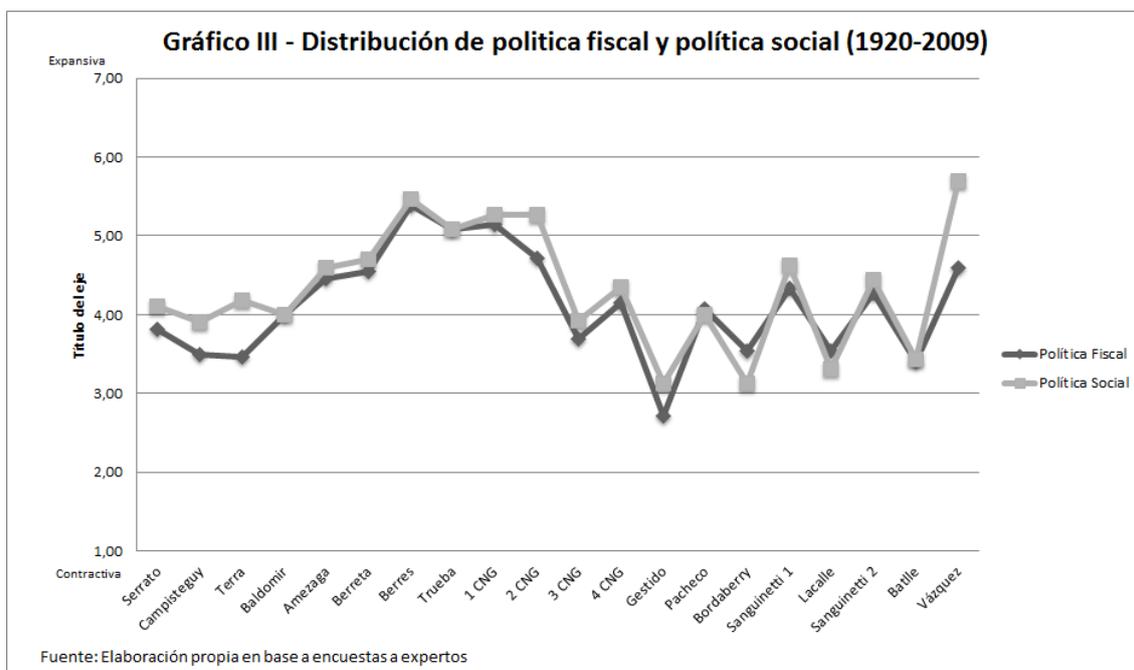
Respecto de la segunda pregunta, la misma apunta a relevar las percepciones de los expertos en relación a los resultados logrados por los distintos presidentes en materia de política fiscal y social, en un continuo que va del 1 (contractiva) hasta 7 (expansiva). En el Cuadro II se presentan los principales estadísticos descriptivos para esta pregunta. Podemos ver que la media se aproxima a 4, lo que estaría mostrando políticas moderadas y centristas para el período. De hecho, la mediana de la distribución es 4 para política fiscal y 5 para política social, siendo el valor más repetido 5 para ambas dimensiones. El recorrido de ambas áreas de política es similar y excluye al valor 1 que es “extremadamente contractiva”.

¹² Esta constatación va en línea con la hipótesis de J. Yaffé (2005) acerca de la paulatina moderación de la izquierda en el camino al gobierno.

Cuadro II - Estadísticos descriptivos para la Pregunta 2 Resultados de políticas Fiscal y Social (1920-2009)

		política fiscal	política social
N	Válidos	263	271
	Perdidos	57	49
Media		4,1977	4,3911
Mediana		4,0000	5,0000
Moda		5,00	5,00
Desv. típ.		1,24441	1,21798
Varianza		1,549	1,483
Mínimo		2,00	2,00
Máximo		7,00	7,00

En el Gráfico III se observa la tendencia de ambas dimensiones para el período estudiado. Es notorio cómo la distribución de la percepción de los expertos respecto de los resultados en materia de la política fiscal presenta una clara similitud con la distribución de la política social.



Una vez que analizamos los estadísticos descriptivos para las preguntas 1 y 2, nos queda por ver la “consistencia interna” de los datos de la encuesta. En efecto, correlacionamos la ubicación ideológica de los presidentes con los resultados logrados por los mismos en materia de política fiscal y social. En cuanto a la asociación entre la ubicación ideológica del presidente y resultados de política fiscal puede observarse en el Cuadro III que la misma es significativa ($,000$). Asimismo el coeficiente *R de Pearson* indica que la asociación es negativa y con una magnitud de 43,6%. Es decir, que en la medida

en que el presidente propende más hacia la derecha (izquierda), la política fiscal tiende a ser ligeramente más contractiva (expansiva)¹³.

Cuadro III. Estadísticos de correlación entre Ubicación de presidentes y Resultado de política Fiscal.

		presidente	política fiscal
presidente	Correlación de Pearson	1	-,436**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	288	258
política fiscal	Correlación de Pearson	-,436**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	258	263

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Respecto a la asociación entre la ubicación ideológica del presidente y el resultado en materia de política social podemos observar en el Cuadro IV que la misma también es significativa (,000). Asimismo puede apreciarse que el coeficiente *R de Pearson* indica que la asociación es negativa pero con una magnitud mayor a la anterior. En este caso la misma asciende a 56,8%. De este modo, en la medida en que el presidente tiende a ubicarse más hacia la derecha (izquierda) el resultado en política social propende a ser más contractivo (expansivo).

Cuadro IV. Estadísticos de correlación entre Ubicación de presidentes y Resultado de política Social.

		presidente	política social
presidente	Correlación de Pearson	1	-,568**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	288	267
política social	Correlación de Pearson	-,568**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	267	271

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

En resumen, los resultados obtenidos a partir de la percepción de los expertos son consistentes con los lineamientos teóricos y metodológicos esbozados en el epígrafe precedente.

¹³ Al respecto, pueden observarse los gráficos de correlación en el Anexo.

V. Resultados preliminares

Debemos reiterar que el presente artículo es un producto preliminar de una investigación en curso. Por lo tanto, no es posible arribar a conclusiones firmes. En ese sentido, aspiramos a haber sentado las bases que nos permitirán culminar la investigación de forma consistente con sus objetivos. Sin embargo, es posible analizar preliminarmente algunos de los principales resultados a los que hemos podido arribar en esta etapa.

En primer lugar, hemos realizado una revisión de las distintas perspectivas teóricas sobre el tema de investigación, haciendo hincapié en el debate teórico que busca recuperar el papel de las instituciones -en nuestro caso, partidos políticos- en el abordaje del proceso económico. Para ello, se han presentado los distintos enfoques que privilegian factores institucionales propiamente dichos, así como factores políticos e ideológicos, que favorecen determinados resultados en materia de desempeño económico.

En segunda instancia, hemos presentado los principales abordajes metodológicos que procuran llevar a cabo la tarea de ubicar a partidos y líderes a lo largo del continuo izquierda-derecha. Hemos presentado las principales técnicas utilizadas a tales efectos, así como las líneas fundamentales de dicho debate metodológico. Explicitamos las fortalezas propias de la técnica de encuesta a expertos, y justificamos su utilización para la presente investigación.

En tercer lugar, expusimos los principales datos que surgen de la aplicación de la encuesta a expertos, así como sus implicancias teóricas y metodológicas. Respecto a este punto, presentamos el resultado de diversas pruebas estadísticas que validan la aplicación de dicha técnica. Asimismo, pudimos estilizar la percepción de los académicos encuestados respecto de la ubicación de líderes y partidos, así como respecto a política fiscal y social para el período.

Finalmente, queda pendiente para la fase final de la presente investigación, el cruzamiento de los datos obtenidos mediante las encuestas, con series de datos disponibles sobre PIB, PIB per cápita, gasto social, déficit fiscal, índice de Gini, etc. El objetivo último es hallar patrones de desempeño que sean consistentes con los enfoques teóricos adoptados y con los principales hallazgos obtenidos de las encuestas a expertos.

Anexo***a- Formularios de encuestas a expertos utilizados***

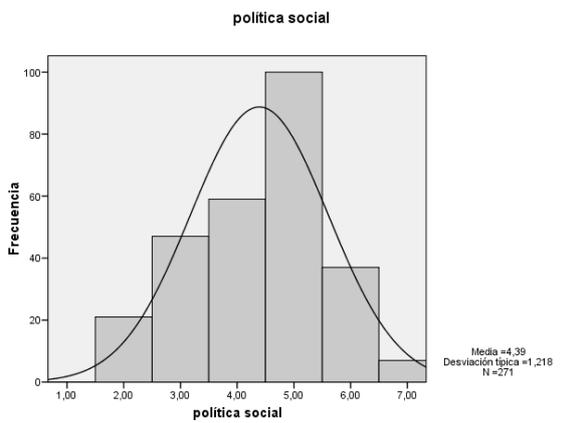
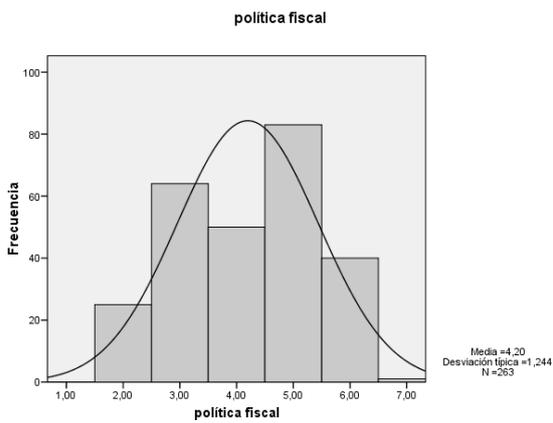
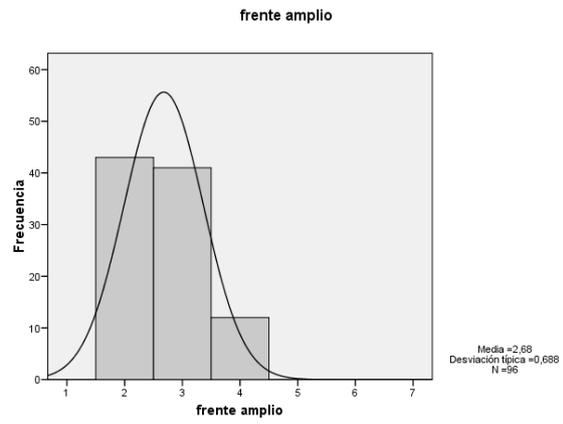
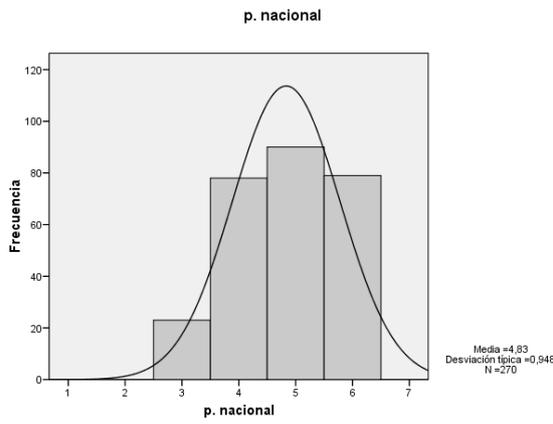
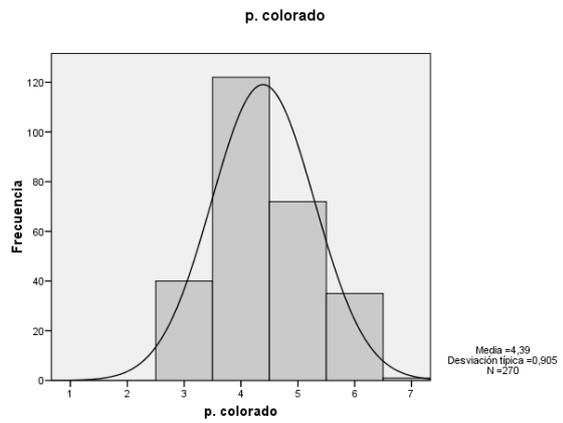
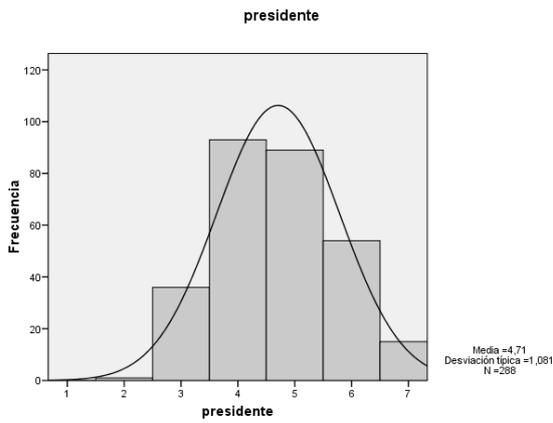
1. Esta pregunta está destinada a captar el posicionamiento ideológico de los Presidentes electos desde 1920 hasta la actualidad, así como de los Partidos Políticos, en una escala que va del 1 al 7, donde (1) representa una posición de extrema izquierda y (7) una posición de extrema derecha, mientras que (4) representa en centro puro del espectro ideológico. ¿Dónde ubicaría Ud. en dicha escala a?:

	Presidente		Partido Colorado		Partido Nacional		Frente Amplio																	
<u>José Serrato</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Juan Campisteguy</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Gabriel Terra</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Alfredo Baldomir</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Juan J. de Amézaga</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Tomás Berreta</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Luis Batlle Berres</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>A. Martínez Trueba</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
1º CNG (1952-1955)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
2º CNG (1955-1959)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
3º CNG (1959-1963)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
4º CNG (1963-1966)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Óscar D. Gestido</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Jorge Pacheco Areco</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Juan M. Bordaberry</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Julio M. Sanguinetti</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Luis Alberto Lacalle</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Julio M. Sanguinetti</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Jorge Batlle</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Tabaré Vázquez</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99

2. Supongamos por un momento que podemos clasificar en un continuo de 1 al 7 los resultados de un gobierno en al menos dos áreas de política pública. En el caso de la Política Fiscal, (1) representa una Política Fiscal Contractiva y (7) una Política Fiscal Expansiva. El caso de la Política Social, (1) representa la ausencia del estado o una cobertura estatal mínima, mientras (7) indica una amplia propensión del estado a dar cobertura en programas sociales ¿Dónde ubicaría Ud. a cada uno de los siguientes presidentes, en cada una de las áreas de políticas públicas?

	Política Fiscal			Política Social												
<u>José Serrato</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Juan Campisteguy</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Gabriel Terra</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Alfredo Baldomir</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Juan José de Amézaga</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Tomás Berrela</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Luis Batlle Berres</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Andrés Martínez Trueba</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
1° CNG (1952-1955)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
2° CNG (1955-1959)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
3° CNG (1959-1963)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
4° CNG (1963-1966)	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Oscar Diego Gestido</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Jorge Pacheco Areco</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Juan María Bordaberry</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Julio María Sanguinetti</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Luis Alberto Lacalle</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Julio María Sanguinetti</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Jorge Batlle</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99
<u>Tabaré Vázquez</u>	1	2	3	4	5	6	7	99	1	2	3	4	5	6	7	99

b- Histogramas de las variables incluidas en la encuesta a expertos



VI. Bibliografía

- i. Aboal, D.; Lorenzo, F.; Moraes, J. A., y Oddone, G., 2003. “La Economía Política de los Déficit Fiscales en Uruguay”, en D. ABOAL, y J. A. MORAES (eds.), *Economía Política en Uruguay: Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Montevideo: Ediciones Trilce,
- ii. Alesina, A., 1987. “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”, en *Quarterly Journal of Economics* 102, pp. 651-678, MIT Press Journals,
- iii. Alesina, A. y Perotti, R., 1994. “The political economy of budget deficits”, *NBER working paper* 4637,
- iv. Alesina, A., Roubini, N. y Cohen, G., 1997. “Political cycles and the Macroeconomy”. MIT press,
- v. Amorim Neto, Octavio, 2006. *The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas. Comparative Political Studies* 39(4): 415-440,
- vi. Benoit, K., and Laver, M., 2005. “Estimating party policy position. Comparing expert surveys and hand-coded content analysis”.
- vii. Bértola, L., 1998. “El PBI de Uruguay 1870-1936” (y otras estimaciones). Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República,
- viii. Boix C., 1998. *Political parties, growth and equality, conservative and social democratic economic strategies in the world economy*; Cambridge University Press,
- ix. Budge, I., Robertson, D., and Hearl, D., (eds), 1987. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- x. Budge, I., Klingemann, H., Volkens, A., Bara J., and Tannenbaum, E., with Fording, R., Hearl, D. Hee Min Kim, McDonald, M. and Mendes, S. 2001. *Mapping Policy Preferences: Parties, Electors and Governments: 1945-1998: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press.
- xi. Caetano, G. Perez, R. y Rilla, J., 1989. “La partidocracia uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 44, Montevideo.
- xii. Colomer, J.M.; Escatel, L.E, 2005. “La dimensión izquierda-derecha en América Latina”. *Instituto de desarrollo económico y social*. Vol 45, n° 177, PP 123-136,

- xiii. Dinas, E., and Gemenis, K., 2010. "Measuring parties' ideological position with manifesto data, a critical evolution of the competing methods". *Party politics*. Vol. 16, n° 4, PP 427-450.
- xiv. Garcé, A., 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973), revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo, ediciones Trilce.
- xv. Garcé, A., 2000. "Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía", en *Nueva Sociedad* N° 170, Caracas.
- xvi. Garret, G. y Lange, P., 1991. "Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left?" En *International Organization*, Vol. 45, No. 4.
- xvii. Hall, P., 1986. *Governing the economy. The politics of state and intervention in Britain and France*. Oxford University Press.
- xviii. Hall, P., 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25:275-296.
- xix. Hart, A., 2009. "Dead of the partisian? Globalization and Taxation in South America, 1990-2006", *Comparative Political Studies*.
- xx. Hibbs, D. Jr. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review* 71 (December): 1467-1487.
- xxi. Huber, J., and Inglehart, R., 1995. "Expert interpretation of party space and party location in 42 societies", *Party Politics*.
- xxii. Klemmensen, R., Binzer Hobolt, S., and Ejnar Hansen, M., 2007. "Estimating policy positions using political texts: An evaluation of the Wordscores approach", en *Electoral Studies* 26, pp.746-755.
 - i. Lindbeck. A., 1973. "Endogenous politicians and theory of economic policy", institute for international economic studies, seminar paper 35.
 - ii. Nordhaus, W., 1972. "The political business cycle", cowles fundation discussion paper 333.
 - iii. North, D., 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
 - iv. Persson, T., y Tabellini, G., 1997. "Political economics and macroeconomic policy". *NBER* working paper 6329.
 - v. Persson, T., y Tabellini, G., 2004. "Constitutions and economic policy", *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 18 N° 1 pp.75-98.
 - vi. Roubini, N. y Sachs, J., 1989. "Determinantes políticos y económicos del déficit presupuestario en las democracias industrializadas", *European Economic Review*, Vol. 33 (mayo), pp. 934-38.

- vii. Yaffé, J., 2005. *Al centro y adentro*, Ed. Linardi y Risso, Montevideo.

