

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

**Ideología e inversión en capital fijo y humano en
América Latina, 1978-2013.**

María José Romero

Tutor: Juan Andrés Moraes

2015

María José Romero

Ideología e inversión en capital fijo y humano en América Latina, 1978-2013

Tesis presentada como requisito para la obtención del título de Magister en Ciencia
Política de la Universidad de la República

Mesa examinadora:

Prof. Juan Andrés Moraes (orientador)

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Prof. Daniel Buquet

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Prof^a. Carmen Midaglia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Montevideo, Uruguay
2015

Agradecimientos

Cuando en el año 2002 comencé a cursar la Maestría en Ciencia Política, inmediatamente después de terminar la Licenciatura, no imaginé que el ciclo que abría se iba a cerrar recién en el año 2015. El camino hacia esta tesis tomó, sin dudas, más tiempo del previsto. Pero ha sido un camino lleno de aprendizajes y actividades que requirieron toda mi atención. Hoy me corresponde dedicarle este trabajo a Gustavo Alzugaray, quien me acompaña desde hace cinco años, por su cariño y paciencia durante este tiempo. Su apoyo ha hecho posible que este trabajo sea realidad.

Quisiera agradecerle muy especialmente a Juan Andrés Moraes por su orientación académica, apoyo y paciencia durante el largo proceso de trabajo. Sus comentarios y sugerencias enriquecieron este proyecto y su aliento constante ayudaron a hacerlo realidad. También a Daniel Buquet, Daniel Chasqueti y Adolfo Garcé, por su orientación cuando apenas estaba en busca del camino a seguir al terminar de cursar la Maestría, y a Diego Luján por responder a mis consultas sobre datos y bibliografía. Aníbal Pérez-Liñán merece una mención especial, por compartir generosamente su base de datos, aceptar que actualizara la información y dar el visto bueno a mi trabajo.

Institucionalmente, agradezco a Jesse Griffiths, director de la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) en la que trabajo desde hace más de tres años, por darme la oportunidad de dedicarle tiempo y energía a este proyecto y alentarme siempre a terminar esta etapa.

Mis amigas y amigos, en muchos casos colegas, también merecen mi reconocimiento por brindarme la motivación necesaria para seguir adelante y ser por demás pacientes conmigo durante todo este camino: Lucía Selios, María Frick, Daniela Vairo, José Raúl Rodríguez, Laura Casteriano y María Teresa Vurro. Finalmente, agradezco muy especialmente a mis padres por su apoyo incondicional.

Resumen

La llegada al poder de partidos políticos de izquierda o centro-izquierda en numerosos países de América Latina a comienzos de los años 2000 generó un nuevo escenario que permite profundizar en la compleja relación entre ideología y políticas públicas. Este trabajo evalúa de qué modo la orientación ideológica de los gobiernos incide en sus preferencias de gasto público y de política fiscal, a través del análisis de lo sucedido en dieciocho países de América Latina durante las últimas tres décadas. Durante dicho período la región vivió el auge del modelo neoliberal, su crisis y el posterior “giro a la izquierda”. El análisis se enmarca en una corriente de acumulación teórica que propone la relevancia del eje izquierda-derecha como categoría de análisis y se construye a partir de los aportes de Garret y Lange (1989, 1991) y de Boix (1996). De esta manera, el trabajo aporta a un debate abierto en la academia sobre el rol de la ideología política en la opción de políticas públicas. En concreto, se testean empíricamente dos hipótesis largamente sostenidas en la literatura de economía política: (1) la orientación ideológica del partido político en el gobierno determina sus preferencias de gasto público, donde gobiernos liderados por la izquierda están más orientados hacia la inversión en capital humano – gasto en educación y salud –, mientras que aquellos liderados por partidos de derecha están más orientados hacia la inversión en capital fijo o gasto en infraestructura; (2) la orientación ideológica del partido en el gobierno determina el tipo de política fiscal, donde gobiernos liderados por partidos de izquierda llevan adelante una política expansiva y logran un resultado fiscal primario negativo, mientras que gobiernos liderados por partidos de derecha llevan adelante una política fiscal contractiva, lo que conduce a un resultado fiscal primario positivo. Los resultados del análisis empírico confirman parcialmente las hipótesis de este trabajo, en tanto señalan que la orientación ideológica del partido político en el gobierno tiene un efecto explicativo en el nivel de inversión en capital humano. Sin embargo, esta orientación no resulta relevante para explicar la inversión en capital fijo o el tipo de política fiscal.

Palabras clave: Ideología. Izquierda. Gasto público. América Latina.

Índice

Agradecimientos	3
Resumen.....	4
Índice	5
Introducción	6
1. El ascenso de la izquierda al poder en América Latina	9
2. Consideraciones teóricas	16
2.1. El eje izquierda-derecha: relevancia, contenido y medición	16
2.2. Ideología, política económica y tipo de gasto público.....	22
2.3. Las hipótesis.....	33
3. Métodos y datos	35
3.1. La variable independiente	37
3.2. Las variables dependientes.....	39
3.3. Las variables de control	42
4. Resultados y discusión	45
4.1. Ideología e inversión en capital humano.....	45
4.2. Ideología e inversión en capital fijo	49
4.3. Ideología y política fiscal.....	51
5. Conclusiones	54
Bibliografía	57
Anexo	63

Introducción

Desde hace varias décadas, muchos académicos en el campo de la economía política discuten el impacto de las preferencias ideológicas en las políticas públicas. Con la llegada al poder de partidos políticos de izquierda o centro-izquierda en numerosos países de América Latina a comienzos de los años 2000, se generó un nuevo escenario que permite profundizar en la compleja relación entre ideología y políticas públicas. Parece ser el momento ideal para buscar una respuesta a la pregunta: ¿Impacta la orientación ideológica de los partidos en el gobierno en sus preferencias de política pública?

En este trabajo pretendo evaluar de qué modo la orientación ideológica de los gobiernos incide en sus preferencias de gasto público y de política fiscal. En concreto, buscaré testear empíricamente dos hipótesis largamente sostenidas en la literatura de economía política: (1) la orientación ideológica del partido político en el gobierno determina sus preferencias de gasto público, donde gobiernos liderados por la izquierda están más orientados hacia la inversión en capital humano – gasto en educación y salud –, mientras que aquellos liderados por partidos de derecha están más orientados hacia la inversión en capital fijo o gasto en infraestructura; (2) la orientación ideológica del partido en el gobierno determina el tipo de política fiscal, donde gobiernos liderados por partidos de izquierda llevan adelante una política expansiva y logran un resultado fiscal primario negativo, mientras que gobiernos liderados por partidos de derecha llevan adelante una política fiscal contractiva, lo que conduce a un resultado fiscal primario positivo.

Con este objetivo analizo lo sucedido en dieciocho países de América Latina¹ durante las últimas tres décadas. En este período, la región vivió el auge del modelo neoliberal, su crisis y el posterior “giro a la izquierda”. Cuando Hugo Chávez llegó al poder en Venezuela, en 1998, la izquierda solo gobernaba en Cuba. Comenzó entonces el ascenso de la izquierda en la región y hacia 2009 casi dos tercios de los latinoamericanos habían optado por partidos de izquierda o centro-izquierda. Este ascenso estuvo marcado por un discurso opositor a las políticas emanadas del Consenso de Washington, implementadas durante la década de 1980 y 1990 en la amplia mayoría de los países del continente. Sin embargo, en líneas generales, esto no necesariamente supuso romper con todas y cada una de las políticas implementadas en la era neoliberal, pero sí un desafío a

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

los principales postulados ideológicos del neoliberalismo y un cambio significativo en el escenario político de la región.

En un escenario de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el viraje a la izquierda en las preferencias de los electores plantea la necesidad de analizar el modo en que la orientación ideológica afecta la definición de políticas públicas (capital fijo versus capital humano) y de política fiscal (expansiva o contractiva). Esta relación ocupa un lugar central en el debate político latinoamericano, dado que hablamos de gobiernos que aún enfrentan altos niveles de pobreza y desigualdad, además de una amplia brecha de inversión en infraestructura. La vigencia de este debate es aun mayor hoy, dado que las condiciones económicas regionales e internacionales no son igualmente favorables para los gobiernos: el boom de los precios de las materias primas se terminó², lo que tiene un impacto directo en la economía y podría poner en cuestión los actuales términos de la relación ideología – políticas públicas. Dicho de otra manera, habrá que ver si la orientación ideológica de los gobiernos se seguirá reflejando en sus preferencias de política pública.

A nivel académico internacional, y en especial en el contexto europeo, la relación entre la orientación ideológica y las preferencias en materia económica y de gasto público ha sido estudiada por varios autores (Garret y Lange, 1989, 1991; Boix, 1996; entre otros). Sin embargo, a nivel comparado para América Latina este tema no ha contado con la misma atención, con la excepción de los trabajos de Amorim Neto y Borsani (2004), Huber y otros (2006), Segura-Ubiergo (2007), Huber y Stephens (2012) y Pribble (2013). Con este trabajo pretendo sumar mi aporte al debate.

Cabe destacar que, contrariamente a lo que sucedió en Europa, el ascenso de la izquierda en América Latina parece estar directamente relacionado con dos procesos que ocurrieron en paralelo: la globalización – esto es, la creciente liberalización comercial y financiera – y la reforma del Estado de corte neoliberal vivida en la década de 1980 y 1990 (Stokes, 2009). La posterior extensión y profundización del “giro a la izquierda” se corresponde, sin embargo, con el auge económico que vivió América Latina durante el período 2004-2013, lo que junto a la aplicación de diversas políticas sociales de corte redistributivo dieron como resultado la mejora de los indicadores sociales – reducción de la

² Los precios de las materias primas se ubicaron en su valor máximo a mitad de 2011 y desde entonces comenzaron a caer. En especial, cabe destacar la caída significativa del precio de los metales y posteriormente, en la segunda parte de 2014, del precio del petróleo (FMI, 2015).

pobreza y la desigualdad, entre otros³. Este auge económico se produjo, en su mayor parte, gracias a los altos precios de las materias primas (“*commodity boom*”), el rápido crecimiento del comercio internacional y el amplio acceso al financiamiento externo⁴. El crecimiento económico mostró cifras inusuales para la historia económica de la región⁵ y permitió a los gobiernos de izquierda implementar políticas sociales redistributivas y revitalizar el papel del Estado en la economía. He aquí una diferencia importante con varios partidos de centro izquierda que llegaron al poder en la década de 1980 e inicios de la de 1990 con programas de gobierno moderados (por ejemplo, Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela o Alberto Fujimori en Perú), pero luego viraron a la derecha, en un escenario ideológico proclive a las políticas pro-mercado (Stokes, 2001).

El documento se divide en cinco capítulos además de la introducción. El próximo capítulo presenta una breve mirada a los últimos 30 años de América Latina, en la que se ilustra el recorrido de la región en materia de preferencias políticas, incluyendo el ascenso de la izquierda en la región y las diferentes teorías que lo explican. El segundo capítulo examina la vasta literatura que tiene como foco principal la ideología política y presenta las diferentes perspectivas teóricas de cómo ésta impacta en la política económica y en el tipo de gasto público. Asimismo, a partir de esta literatura, se enuncian las hipótesis que guían el trabajo. El tercer capítulo presenta los datos que se utilizaron para testear empíricamente las hipótesis, así como la estrategia metodológica utilizada. El cuarto capítulo presenta y analiza los principales resultados de la investigación y discute su validez y alcance. El quinto y último capítulo concluye y presenta algunos puntos de interés para futuras investigaciones.

³ El desempeño económico y social excepcional de la región en el período 2004-2013 motivó que algunos analistas le llamaran “la década de América Latina”, en contraposición a la denominación de “la década perdida” como se conoce a la década de 1980. (Ocampo, 2015).

⁴ *Ibid.*

⁵ Algunos países – Panamá, Perú y Uruguay – experimentaron una década completa en la que sus economías crecieron a un promedio anual de 6% entre 2004 y 2013, mientras que en otros países 2009 fue un año de quiebre (*Ibid.*).

1. El ascenso de la izquierda al poder en América Latina

Las últimas tres décadas de la historia política de América Latina constituyen un período de numerosas transformaciones para los sistemas políticos y partidos de la región. La era neoliberal que imperó en la región y el mundo durante los primeros años del este período dio paso al ascenso de la izquierda en un gran número de países. Empezando con Hugo Chávez en Venezuela, en 1998, fueron girando a la izquierda otros gobiernos de América Latina, entre ellos, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador. En 2009 casi dos tercios de latinoamericanos tenían gobiernos de izquierda o centro-izquierda (ver tabla 1). Esta tendencia no siempre se tradujo en la llegada efectiva al gobierno. Cuando esto no sucedió, lo que hubo de todas formas fue un crecimiento electoral de la izquierda, por ejemplo en los casos de Colombia, Costa Rica, Perú y México (Levitsky y Roberts, 2011).

El ascenso de la izquierda al poder significó la “repolitización” del continente, al decir de Roberts (2007), con el aumento de la movilización popular y el regreso de la competencia ideológica y programática al sistema de partidos. Esto no necesariamente supuso romper con todas y cada una de las políticas implementadas en la era neoliberal, pero sí un desafío a sus principales postulados ideológicos y un cambio significativo en el escenario político de la región. En el campo teórico, los nuevos gobiernos dieron lugar a una corriente de análisis centrada en la caracterización de la izquierda latinoamericana, a través del desarrollo de diferentes tipologías de los partidos de izquierda⁶ (Castañeda, 2006; Schamis, 2006; Lanzaro, 2006; Roberts, 2007; Weyland, 2008, 2009; Levitsky y Roberts, 2011).

A los efectos de este trabajo es necesario entender los vaivenes históricos de la relación entre la orientación ideológica de los gobiernos y las preferencias en materia de políticas públicas, así como también las razones que explican el cambio de signo político de la región.

⁶ Castañeda distingue dos tipos de izquierda. Por un lado, una izquierda “moderna, abierta y reformista” (socialdemocracia) –representada por los gobiernos de Lagos y Bachelet en Chile, de Vázquez en Uruguay y en menor medida, de Lula da Silva en Brasil – y, por otro lado, una izquierda “nacionalista, estridente y cerrada” (populismo radical) – representada por los gobiernos de Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Chávez en Venezuela (2006:26). Roberts (2007), en cambio, propone una clasificación alternativa basada en tres categorías: la izquierda renovada o social democracia post-Marxista, los movimientos populistas, y la izquierda nacida de movimientos sociales.

Tabla 1. Gobiernos de izquierda o centro-izquierda en América Latina, 1998-2010

País	Partido	Presidente	Año de elección
Venezuela	Movimiento Quinta República / Partido Socialista Unido de Venezuela	Hugo Chávez	1998, 2000, 2006
Chile	Partido Socialista de Chile	Ricardo Lagos Michelle Bachelet	2000 2006
Brasil	Partido de los Trabajadores	Luiz Inácio Lula da Silva	2002, 2006
Argentina	Partido Justicialista (PJ)	Néstor Kirchner Cristina Fernández	2003 2007
Uruguay	Frente Amplio (FA)	Tabaré Vázquez José Mujica	2004 2009
Bolivia	Movimiento hacia el Socialismo	Evo Morales	2005, 2009
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	Daniel Ortega	2006
Ecuador	Alianza País	Rafael Correa	2006, 2009
Paraguay	Alianza Patriótica para el Cambio	Fernando Lugo	2008
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	Mauricio Funes	2009

Fuente: Levitsky y Roberts (2011)

Una lectura extendida en la literatura analiza las últimas dos décadas del siglo XX en clave de “doble transición” (Lanzaro, 2000; 2001 y 2006; Roberts, 2007). La “primera” refiere a la transición a la democracia luego de regímenes autoritarios y, más en general, a procesos de mejora en la calidad de la democracia. La “segunda” transición refiere a la agenda neoliberal de “ajuste” y de reformas estructurales, lo que cambió la matriz de desarrollo predominante, a través de la implantación de reformas que se manifestaron en la política y en la economía y que modificaron conceptual y empíricamente la relación Estado-mercado. Como resultado, el papel que deben desempeñar el Estado y el mercado en la economía se convierte en una variable relevante para diferenciar las propuestas políticas de izquierda y de derecha.

Durante este período los postulados del modelo neoliberal fueron implementados en cada uno de los países del continente con diferencias de grado. Luego de décadas del

modelo de sustitución de importaciones y la posterior crisis de la deuda de comienzos de la década de 1980, se produjo una profundización de la globalización y un fuerte embate ideológico que puso a gran parte del mundo bajo la égida de las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y de las políticas emanadas del Consenso de Washington⁷. Esto implicó una creciente liberalización – comercial y financiera –, la desregulación y la privatización de servicios y empresas públicas, acompañada por el retiro del Estado de áreas clave de protección social, vía contención del gasto público. Se produjo también una creciente inserción de las economías en desarrollo en el comercio internacional y el mercado de capitales, lo que a su vez incrementó la vulnerabilidad a los shocks externos (precio de las materias primas, tipos de interés en los mercados internacionales y crisis financieras con retirada masiva de capitales).

También en este período se producen cambios significativos en los sistemas políticos, incluyendo reformas del régimen de gobierno presidencial, de los textos constitucionales y de las reglas electorales. Casi todos los países latinoamericanos vivieron reformas constitucionales de distinto grado, como el pasaje del sistema de mayoría simple a la mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje) para la elección del ejecutivo y la reelección presidencial. Solo este cambio impactó en la estructura de competencia del sistema de partidos, lo que obligó a un ajuste de las estrategias de los partidos de izquierda que buscaban llegar al poder (Lanzaro, 2006). Para el sistema político en general y para los partidos políticos en particular, este proceso implicó una coyuntura de cambios que adquirió marcas peculiares en cada caso.

Más allá de la retórica y de las promesas de sus promotores, el resultado decepcionante de las políticas implementadas bajo el Consenso de Washington marcó en gran medida el desarrollo político posterior del continente. Las reformas iniciadas tenían por objetivo detener la hiperinflación y conseguir tasas de crecimiento sostenidas de la economía, pero en la práctica, los éxitos de dichas políticas fueron escasos o efímeros. Aunque el control de la inflación efectivamente se produjo, la mayoría de la región

⁷ John Williamson (1990) definió como Consenso de Washington a un conjunto de recomendaciones de política económica, respecto de las cuales consideraba que se había alcanzado un consenso en los grandes organismos internacionales con sede en Washington, entre ellos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Congreso y el Tesoro de Estados Unidos y los grupos de expertos (*think tanks*) que rodean a dichas instituciones. Estas recomendaciones incluían: la disciplina fiscal; la reordenación de las prioridades del gasto público; la reforma fiscal; la privatización de las empresas estatales; la liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio, el comercio y la inversión extranjera directa; la desregulación de los obstáculos a la libre competencia; la garantía de los derechos de propiedad.

experimentó un magro crecimiento económico y estuvo expuesta a crisis económicas periódicas (“inseguridad económica”, al decir de Rodrik, 2001⁸). En especial, las crisis económicas que vivió la región entre mediados de la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo (México, 1994; Brasil, 1998; Argentina, 2001 y Uruguay, 2002) tuvieron importantes consecuencias sociales a largo plazo, entre ellas, el aumento de la pobreza, el desempleo y la ya crónica desigualdad que caracteriza al continente. De esta manera, los promotores de las reformas se enfrentaron con numerosos obstáculos que deslegitimaron sus principales postulados y, en gran medida, sentaron las bases para cambios en las preferencias políticas del electorado.

La vasta literatura que analiza los procesos políticos y económicos de este período presenta varias razones para explicar el giro a la izquierda de América Latina: el impacto de la crisis económica, el impacto de la globalización y la combinación de desigualdad y democracia, entre otras. Según analizan Levitsky y Roberts (2011), en su trabajo “Latin America’s ‘left turn’. A framework for analysis”, la crisis económica benefició a los partidos de izquierda de dos maneras. Primero, debilitó a los partidos en el gobierno, en su mayor parte de derecha o centro-derecha. El perjuicio electoral fue tal que entre 1998 y 2004, 14 de 18 partidos perdieron la presidencia en países de América Latina. Segundo, la crisis económica erosionó el respaldo político y el apoyo popular a las reformas neoliberales implementadas hasta la fecha (Rodrik, 2001). Stokes (2009), mientras tanto, siguiendo la línea de los autores que analizan el impacto político de la globalización (Garrett, 1998), afirma que la globalización y la reducción del papel del Estado en la economía (es decir, la ausencia de políticas de protección social), dejaron el terreno fértil para el crecimiento electoral de la izquierda.

Asimismo, la combinación de desigualdad persistente (pobreza, concentración de riqueza, ingreso, poder y oportunidades⁹) y democracia es también una de las explicaciones más extendidas en la literatura. Esto es, la institucionalización de la competencia electoral, que tuvo lugar durante la “primera” transición, y las diferentes formas de exclusión e inequidad se combinaron para dar lugar a que un amplio grupo de potenciales votantes

⁸ Durante la década de 1990 el ingreso per cápita en América Latina creció a una tasa media anual de un 2%, tras haber caído a una tasa de casi 1% durante la década anterior. Rodrik (2001) afirma que “la región sigue siendo presa de un nivel desconcertante de inseguridad económica.”

⁹ Roberts (2007) señala que los nuevos regímenes democráticos viven déficits sociales importante. El autor, citando cifras de CEPAL, afirma que estos déficits se traducen en una tasa de pobreza regional de más del 40%, casi la mitad de los trabajadores en el sector informal y un índice Gini de desigualdad de 0.542, superior al promedio mundial de 0.381.

estuvieran dispuestos a apoyar demandas por redistribución y expansión de la ciudadanía social. Los partidos que en ese momento estuvieron en la oposición pudieron “beneficiarse” del fracaso de las políticas implementadas y del descontento social consecuente. A fines del siglo XX y comienzos del XXI, en la mayoría de los países de la región, las fuerzas políticas de izquierda se presentaron como una alternativa de gobierno. La estabilidad democrática, mientras tanto, permitió a los partidos de izquierda dar voz a las demandas sociales y competir sobre la base de una plataforma política apoyada en el cambio social y económico (Castañeda, 2006; Roberts, 2007; Levitsky y Roberts, 2011). Según afirma Kaufman (2007), en muchos casos los partidos de izquierda optaron por políticas de confrontación en respuesta al descontento que generaron las políticas económicas y las reformas neoliberales, también extendido al sistema político que las promovió. Luna (2007), por su parte, sostiene que los partidos de izquierda y centro-izquierda llegaron al poder sobre la base de un “mínimo común denominador” compuesto por tres elementos: a) partidos de oposición que movilizaron el descontento con las reformas neoliberales, la corrupción y la crisis económica que vivió la región entre 1998 y 2002; b) la capacidad de dichos partidos para agrupar un electorado amplio y socialmente heterogéneo en un contexto social fragmentado; c) el surgimiento de líderes carismáticos que fueron capaces de llevar adelante el punto b luego de persuadir a los electores del a.

Asimismo, varios autores coinciden en afirmar que los gobiernos de izquierda disfrutaron de los beneficios de la bonanza económica – reflejada en el crecimiento del producto a tasas inusuales para la historia económica de la región – producida por el alto precio de las materias primas (*commodity boom*) (Luna, 2007; Murillo y otros, 2011; Kaufman, 2011; Levitsky y Roberts, 2011). De acuerdo a Levitsky y Roberts (2011), la bonanza económica contribuyó a la extensión y profundización del giro a la izquierda de dos maneras. En primer lugar, el crecimiento económico, y la consiguiente mejora de los indicadores sociales – pobreza, indigencia y reducción de la pobreza, entre otros – dio lugar a la reelección de los candidatos de izquierda o centro-izquierda a mitad de los años 2000, por ejemplo, en los casos de Brasil, Chile, Argentina y Venezuela, entre otros (ver Tabla 1 arriba). En segundo lugar, los resultados macroeconómicos positivos – superávit de cuenta corriente y una mayor recaudación fiscal – dotaron a los gobiernos de la región de recursos y de espacio político para implementar sus preferencias de políticas.

En la práctica, el cambio en la orientación ideológica de los gobiernos se tradujo en la utilización de un paquete de políticas diferente al que se venía aplicando hasta el

momento en la región. Aunque los nuevos gobiernos no representan una ruptura total con las políticas implementadas en la era neoliberal, las principales políticas implementadas indican un cambio singular. Las principales características de estos paquetes de políticas son: políticas económicas heterodoxas, e incluso estatistas, políticas sociales de corte redistributivo y políticas activas en el mercado laboral. Cabe destacar que esta caracterización general oculta la riqueza de las experiencias individuales, muchas de las cuales serían merecedoras de un análisis en profundidad a futuro.

En los casos de Argentina, Bolivia y Ecuador la política económica se caracterizó por la intervención estatal, que se tradujo en la absorción de ciertas industrias estratégicas, en particular, la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia (2006) y la expropiación de la mayoría del capital accionario de YPF en Argentina (2012), la imposición de políticas de control de precios y del tipo de cambio, y la adopción de impuestos o cuotas a la exportación (Moreno-Brid y Paunovic, 2008; Levitsky y Roberts, 2011). La intervención estatal también estuvo presente en el caso de Brasil, donde la política fiscal y monetaria orientada a mantener un bajo nivel de inflación se implementó de manera paralela a un programa económico diseñando para estimular la inversión pública y privada y acelerar el ritmo de crecimiento –Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado en 2007.

En la mayoría de los casos las políticas sociales de corte redistributivo fueron un rasgo distintivo de los nuevos gobiernos. Estas políticas se desarrollaron sobre la base de programas específicos que apuntaban a combatir la pobreza y fueron financiadas total o parcialmente con recursos presupuestales. En concreto, se tradujeron en el aumento del gasto en programas focalizados ya existentes, por ejemplo, los programas de transferencia monetarias condicionadas y pensiones no contributivas (el caso emblemático es el programa “Bolsa Familia” en Brasil, pero también vale destacar el programa Progres-Oportunidades en México), en la creación de nuevos programas sociales para ofrecer diversos servicios, tales como vivienda, educación, salud, y alimentos subsidiados (por ejemplo, en el caso de Venezuela), o en la expansión de la cobertura de programas sociales ya existentes para incluir a vastos segmentos de población que no contaban formalmente con atención pública, por ejemplo, en el caso de Chile y Uruguay. En este último caso se trata de políticas tendientes a la universalización de las políticas sociales que se destacan de este punto a nivel regional (Pribble, 2013)¹⁰.

¹⁰ Para un análisis detallado de las políticas sociales implementadas en varios países de América Latina y a nivel regional, ver Midaglia y Fuentes (2013).

Asimismo, los nuevos gobiernos implementaron políticas que buscaron incidir en el mercado laboral. Entre otras, cabe señalar el aumento del salario mínimo, políticas que facilitaron la negociación colectiva, crearon o expandieron programas de empleo público y reformaron, o simplemente hicieron cumplir, la legislación laboral para expandir los derechos de los trabajadores (incluidas las trabajadoras domésticas y los rurales) y fortalecer a los sindicatos (principalmente en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

Cabe destacar que en el caso de Uruguay el gobierno del Frente Amplio promovió también una agenda de derechos de sociales vanguardia, que incluyó entre otras propuestas, una nueva ley de subsidios por maternidad y paternidad para trabajadores de la actividad privada, la ampliación de la licencia laboral maternal y paternal, la ley de reproducción asistida, y propuestas más polémicas, como la legislación vinculada al aborto y la legalización de la producción y comercialización de marihuana, entre otras (Moraes y López, 2014).

En suma, el recorrido presentado hasta aquí permite observar que durante las últimas décadas se han producido cambios en el plano ideológico, que tuvieron su correlato en las preferencias de políticas de los gobiernos de la región. En el próximo capítulo buscaré ubicar la relación entre ideología y políticas públicas en la producción académica que se ha ocupado de este tema.

2. Consideraciones teóricas

Desde hace varias décadas muchos académicos en el campo de la economía política discuten el impacto de los partidos políticos y de las preferencias ideológicas en las políticas públicas. Este capítulo examina la vasta literatura que tiene como foco principal la ideología política y presenta las diferentes perspectivas teóricas acerca de cómo la política impacta en las políticas públicas y en la economía. En particular busco profundizar en la compleja relación entre el comportamiento de los partidos en el poder y las preferencias ideológicas en materia de tipo de gasto público – ya sea mediante la inversión en capital humano o en capital fijo – y de política fiscal – mediante una estrategia expansiva o restrictiva.

El capítulo se divide en tres secciones. La primera sección se enfoca en la variable independiente de este trabajo, esto es, la ideología política. Esta sección presenta la relevancia del eje izquierda-derecha como instrumento de análisis y da cuenta de las distintas formas de medir la posición ideológica de los partidos. La segunda sección expone el debate acerca del impacto de la ideología política en las políticas públicas, en especial en la política económica y en el tipo de gasto público. Por último, la tercera sección del capítulo presenta las hipótesis que se derivan de la literatura y que se analizan en este trabajo.

2.1. El eje izquierda-derecha: relevancia, contenido y medición

La ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda-derecha juega un papel central en el análisis de diferentes aspectos del proceso democrático. El estudio de la ideología política ha servido para iluminar la discusión sobre temas tan relevantes como la competencia política, el comportamiento electoral y las políticas públicas, entre otros. Los términos “izquierda” y “derecha” son utilizados para organizar la competencia política y para dar forma a las conexiones entre ciudadanos y partidos políticos. Sin embargo, diferentes acontecimientos han cuestionado a lo largo de la historia la importancia de la ideología política y la relevancia de las etiquetas “izquierda” y “derecha”, nacidas al fervor

de la revolución francesa¹¹. Con la caída del Muro de Berlín, en 1989, la vigencia de estas etiquetas fue puesta en discusión (el “fin de la historia”, al decir de Francis Fukuyama, 1989), a lo que se suma la profundización del proceso de globalización y la interconexión de las economías. Más allá de esto, muchos autores han demostrado empíricamente la relevancia del eje izquierda-derecha en la vida política, y como instrumento de análisis, tanto en democracias desarrolladas como en América Latina.

Desde la primera mitad del siglo XX el estudio de las preferencias ideológicas, de electores y partidos, es clave para entender la competencia política. El trabajo de Anthony Downs “An Economic Theory of Democracy” (1957) [“Teoría económica de la democracia”], es uno de los pioneros en este campo de estudio. Downs introdujo el modelo económico de la democracia, basado en el supuesto de que todo gobierno busca maximizar su base de apoyo político. En su modelo, de actores racionales e información incompleta y costosa (o “conocimiento imperfecto”), los partidos, y también los votantes, estructuran los problemas de política pública en torno a un número limitado de dimensiones. Las ideologías se utilizan entonces como un instrumento de captación de votos. Éstas son “imágenes verbales de la sociedad deseable y de las principales políticas utilizables para crearla” (p.101). Es decir, las ideologías son “atajos informativos” creados por los partidos políticos para que los ciudadanos tomen conocimiento de sus preferencias específicas de política pública y, a partir de ellas, decidan su voto. Según el autor, para que haya un voto ideológico y racional “debe existir alguna correlación persistente entre la ideología de cada partido y sus acciones consiguientes”. Esto también hace que los partidos busquen diferenciarse en su oferta ideológica con el fin de distinguirse de sus rivales y atraer votantes que les permitan alcanzar y mantener el poder. Aun cuando pueden existir cambios entre una elección y otra para atraer nuevos votantes, los partidos tienden a mantener una oferta ideológica más o menos estable en el tiempo.

Downs (1957) introdujo también la idea de la competencia espacial entre partidos en el análisis de la acción política, a partir del desarrollo del modelo espacial de proximidad. Este modelo se ha convertido en una herramienta teórica poderosa para el estudio de las elecciones y el comportamiento electoral, la competencia partidaria y la

¹¹ Shamir (1984) indica que el sistema de partido se consideraba “congelado” a finales de la década de 1920. El autor desafía esta idea con un análisis de la historia del sistema de partidos de 19 países desarrollados, que muestra que en términos de polarización ideológica, no existe “el fin de la ideología”. De los 19 sistemas de partidos estudiados, solo Estados Unidos muestra una baja en la polarización ideológica. Un década después, el ensayo de Bobbio (1995) “Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política” presenta algunos de los motivos por los cuales se niega la importancia de estas categorías.

formación de coaliciones y forma parte de la literatura que estudia la polarización política (Dalton, 2008). Según este modelo, la competencia se da en un eje izquierda-derecha, en el que los partidos políticos se ordenan en forma reconocida por los votantes. Estos, en tanto agentes racionales, maximizan su utilidad votando por los partidos que están más próximos a su propia posición ideológica. Los partidos políticos, por su parte, buscan reflejar las preferencias de política del votante mediano, a fin de conseguir el éxito electoral, lo que da como resultado la convergencia de políticas hacia el centro del espectro político, o competencia centripeta. De esta manera, el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha se convierte en una ordenación espacial que simplifica la comprensión de la competencia partidaria, al ubicar a los partidos horizontalmente en un plano unidimensional.

Sin embargo, a partir de fines de la década de 1980 aparece el modelo espacial direccional que parte de supuestos totalmente diferentes sobre la lógica de los votantes. En este modelo, desarrollado principalmente por Rabinowitz y Macdonald (1989) y Rabinowitz, Macdonald y Listhaug (1991), los electores se diferencian de acuerdo a qué posiciones de política prefieren – de izquierda, de derecha o neutrales – y con cuánta intensidad favorecen dichas posiciones – débil o fuerte. Los partidos políticos, por su parte, persiguen diferentes direcciones de política y las presentan con diferentes niveles de intensidad. Los votantes que están fuertemente a favor de una dirección particular de política, se ven inducidos a apoyar a partidos que se localizan en alguna de las direcciones del modo más inequívoco posible (el partido que represente mejor la dirección y la intensidad de sus preferencias) y, por tanto, alejadas del centro del espectro ideológico, mientras que un votante que tiene una preferencia débil será prácticamente insensible a las preferencias de política. En el modelo direccional, un votante que se ubica en el centro del eje no es necesariamente un moderado, sino alguien que no tiene preferencias sobre el tema en cuestión. Por tanto, en el modelo direccional los partidos tienen incentivos para señalar su posición en el eje izquierda-derecha, lo que permite predecir una polarización ideológica o competencia centrífuga¹². En otras palabras, mientras que el modelo de proximidad de Downs abona la hipótesis de la moderación ideológica como estrategia electoral exitosa, utilizada habitualmente para explicar el ascenso de la izquierda al poder

¹² Giovanni Sartori (1976) compara las consecuencias de sistemas de partidos con competencia centrífuga y centripeta. Según el autor, “altos niveles de polarización del sistema de partidos pueden intensificar el debate ideológico, debilitar la legitimidad del régimen y desestabilizar el sistema político.”

en el caso de Brasil (2003) y Uruguay (2005), el modelo direccional permite mostrar cómo una adaptación partidaria no necesariamente significa moderación ideológica.

Dando por cierta la existencia del eje izquierda-derecha, varios autores han profundizado en el estudio de la función y el significado (o contenido) de este eje tanto para partidos como para electores. Para Fuchs y Klingemann (1989) el eje izquierda-derecha funciona como un mecanismo que sirve principalmente para orientar a electores y cumple una función de comunicación en el sistema político. Se trata de “generalizaciones simbólicas” que es necesario llenar de contenido para que cumplan su función. Según los autores, la ideología es considerada como un medio de orientación guiado por principios abstractos y las posiciones de izquierda y derecha resumen las posiciones sobre los temas políticos relevantes para país. Aunque la mayoría de los votantes puede ubicarse en el eje izquierda-derecha, esto no significa que tengan un entendimiento profundo o sofisticado de su significado (por ejemplo, en términos de liberal y conservador) (Dalton, 2008). Es suficiente con que se seleccionen algunos elementos del conjunto de significados culturalmente pre-determinados y que éstos significados sean correctamente aplicados a los polos de la dimensión izquierda-derecha (Fuchs y Klingemann, 1989).

Asimismo, el contenido de las etiquetas “izquierda” y “derecha” también es objeto de análisis. Dada la función señalada, Fuchs y Klingemann (1989) afirman que el significado del esquema izquierda-derecha debería enfocarse en factores básicos y de largo plazo de conflicto político. Las estructuras de conflicto encuentran su expresión política en las elecciones y se manifiestan de diversas maneras. De acuerdo a la teoría de los clivajes sociales de Lipset y Rokkan (1967), diversos clivajes pueden ser ordenados históricamente y el clivaje más reciente y todavía relevante es el de capital y trabajo. Por tanto, tal como muestran Fuchs y Klingemann (1989:223) “el significado del esquema izquierda-derecha refleja principalmente el clivaje de clase”. En concreto, las clases están compuestas por grupos sociales y los partidos políticos se forman en paralelo a las categorías centrales de la teoría del clivaje social. En este sentido, citando a Lipset *et al.* (1954), Fuchs y Klingemann (1989:224) afirman que “por izquierda nos referimos a impulsar el cambio social en la dirección de mayor igualdad – política, económica y social – y por derecha a apoyar el orden tradicional, más o menos jerárquico, y oponerse a cambios hacia mayor igualdad”. En una línea similar, aunque más recostado al plano normativo, cabe mencionar también el ensayo de Norberto Bobbio (1995) “Derecha e izquierda”. Bobbio sostiene que izquierda y derecha están asociadas a un conjunto de valores diferentes, en el que también

está presente la idea de igualdad. El autor afirma que la esencia de la distinción entre izquierda y derecha es “la diferente actitud que las dos partes muestran sistemáticamente frente a la idea de igualdad” (p.15). Esto implica que, para Bobbio, aquellos que se declaran de izquierda dan mayor importancia a la cuestión moral y a lo que convierte a los hombres en iguales, o a las formas de atenuar y reducir los factores de desigualdad (la mayor parte de las desigualdades son sociales y como tales “eliminables”); mientras que los que se declaran de derecha están convencidos de que las desigualdades son naturales y, como tales, “ineliminables”.

Por otra parte, al estudio del contenido de las etiquetas “izquierda” y “derecha” le ha seguido el estudio sobre cómo ordenar a los partidos en el eje izquierda-derecha. Sin duda, resulta fundamental para el estudio de la política comparada un método para medir la posición de los partidos políticos de manera confiable y, particularmente, un método que permita comparar los partidos de diferentes países y a través del tiempo. La literatura que se enfoca en medir la posición de los partidos políticos sigue diferentes métodos:

- a) el análisis del contenido de los programas partidarios estudia la oferta partidaria. Por ejemplo, el *Manifestos Research Group (MRG)* ha codificado el contenido de los programas electorales de los partidos políticos utilizando un gran número de categorías, incluidas las políticas públicas y otros aspectos políticos (Budge *et al.*, 1987; Laver y Budge, 1992; Gabel y Huber, 2000);
- b) la encuesta a expertos, que pregunta a los expertos acerca de la posición de partidos políticos específicos en el sistema (Laver y Hunt, 1992; Huber y Inglehart, 1995; Benoit y Laver, 2006; y Wiesehomeier y Benoit, 2009, entre otros);
- c) el análisis de los datos recogidos en encuestas de opinión pública, por ejemplo, el Eurobarómetro y el Latinobarómetro (Inglehart y Klingemann, 1976; Huber, 1989; y Colomer y Escatel, 2005, entre otros);
- d) el análisis de los datos recogidos en entrevistas realizadas a legisladores nacionales, en la que se les pide ubicar a los partidos y líderes en el eje izquierda-derecha. Por ejemplo, el Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca cubre a 18 países para el período 1994-al presente (Alcántara, 2004).

La aplicación de cada uno de estos métodos de medición cuenta con diferentes sesgos y está más o menos aceptada por la comunidad académica. En primer lugar, los

partidarios de las encuestas de masas le adjudican sesgos subjetivos a las opiniones de los expertos y a las estimaciones de los propios políticos (Colomer y Escatel, 2005). En segundo lugar, aunque los datos del MRG son utilizados ampliamente, no existe un análisis riguroso de si la codificación del MRG proporciona la información necesaria para estimar las posiciones ideológicas (Gabel y Huber, 2000) y en gran medida depende del método o la técnica utilizada por el investigador para manipular la información (Moraes y Luján, 2015). Asimismo, la aplicación de estos métodos tiene su origen en el estudio de los partidos políticos de democracias desarrolladas, con un desarrollo no tan amplio para el caso de los partidos políticos latinoamericanos. Cabe mencionar incluso que algunos autores sostienen que los partidos políticos latinoamericanos tienen una débil orientación ideológica (Colomer y Escatel, 2005). Sin embargo, en las últimas dos décadas varios autores han utilizado casos latinoamericanos en sus muestras o analizado en detalle numerosos países de nuestro continente, particularmente utilizando los tres últimos métodos señalados arriba.

A los efectos de este trabajo resulta relevante presentar brevemente algunos de estos desarrollos para el caso latinoamericano. En cuanto a la encuesta a expertos, Huber e Inglehart (1995) incluyen en su muestra de 42 países a cuatro países incluidos en este estudio: Argentina, Brasil, Chile y México. En su estudio los autores exploran si las etiquetas “izquierda” y “derecha” son utilizadas ampliamente y cuál es la diferencia sustantiva que define el significado de ambas. Los datos recogidos por Huber e Inglehart (1995) indican que los términos “izquierda” y “derecha” se encuentran en uso y que su significado tiene relación con temas económicos: “el término ‘derecha’ está asociado a la búsqueda de una privatización y desregulación rápida y generalizada, mientras que el término ‘izquierda’ está asociado al deseo de frenar el cambio o eliminarlo totalmente” (p.84). Cabe señalar que la relevancia del eje izquierda-derecha es también resaltada por otros autores que utilizan diferentes métodos. Por un lado, Alcántara (2008) afirma, utilizando la encuesta de élites, que “la evidencia empírica ha mostrado la plena vigencia de la escala”, dado que porcentajes superiores a 90% entienden la escala izquierda-derecha y aceptan utilizarla (p.73). Por otro, Colomer y Escatel (2005) sostienen, a partir de los datos de las encuestas anuales del Latinobarómetro realizadas en 17 países de la región desde 1995 a 2002, que “los electores latinoamericanos son bastante ideológicos y se ubican con bastante consistencia en la dimensión izquierda-derecha” (p.7). Asimismo, los datos que recogen Huber e Inglehart (1995) indican que “en casi todos los países, hay

fuertes vínculos entre el eje izquierda-derecha y el conflicto sobre temas económicos, pero los temas específicos han cambiado, de nacionalización y control de la industria a la privatización y la desregulación” (p.90). Esto sin duda refleja los cambios acontecidos a fines de la década de 1980 y comienzo de la de 1990, cuando los postulados neoliberales promovían la liberalización, la desregulación y la privatización de empresas y servicios. En palabras de Huber e Inglehart (1995), “de ser un promotor de cambio en este terreno, la izquierda se ha convertido, en gran medida, en un promotor del *status quo*” (p.85).

Finalmente, también cabe destacar el esquema de clasificación que propone Michael Coppedge (1997) para 11 países del continente. Para establecer el posicionamiento ideológico de los partidos, Coppedge consideró las opiniones de 53 expertos del continente quienes clasificaron a los partidos en el eje izquierda-derecha¹³. En su trabajo el autor alerta que si la dimensión izquierda-derecha es o no relevante en América Latina depende de cómo se defina y que, por otra parte, las definiciones de “izquierda” o “derecha” no siempre “envejecen o viajan bien”, ya que pueden variar mucho de década en década, de país en país e incluso de persona en persona. De todas maneras, la clasificación de Coppedge (1997) es uno de los trabajos más mencionados en los estudios comparados y ha dado lugar a sucesivas actualizaciones y a la extensión de la clasificación a 18 países (por ejemplo, Huber y otros, 2006; Wiesehomeier y Benoit, 2009; Murillo y otros, 2011).

2.2. Ideología, política económica y tipo de gasto público

Ideología y política económica

En el último cuarto del siglo XX el estudio de la relación entre política y economía se complejizó con la aparición de un modelo de análisis centrado en las preferencias políticas de los actores. El modelo “partidista” (*partisan model*), inicialmente desarrollado por Douglas Hibbs (1977) y luego adaptado por Alberto Alesina (1987) con la propuesta del modelo racional de partidos (*rational partisan model*)¹⁴, señala que la motivación de

¹³ Coppedge (1997) también utiliza una segunda dimensión importante en su clasificación: la dimensión religiosa. Así los partidos son clasificados en “cristiano” o “secular”. Además, los partidos que no pudieron ser clasificados en términos de izquierda-derecha son clasificados como “personalista”, u “otro”, entre los que se incluyen medioambiental, regional, étnico o feminista.

¹⁴ El modelo de partidos racional que propone Alesina (1987) enfatiza los límites de la influencia ideológica en la política económica. Según Alesina, los partidos gobernantes impulsan la política económica

los actores políticos es la representación de los intereses de sus electores específicos. Según Hibbs, las diferencias en las políticas surgen de las diferentes orientaciones ideológicas de los gobiernos (básicamente, izquierda o derecha). El autor responde así al modelo "oportunista" (*opportunistic model*) de William Nordhaus (1975), que sostiene que los actores políticos no tienen preferencias políticas propias, sino que eligen aquellas políticas que maximicen sus chances de ganar las elecciones y mantenerse en el poder. Según este modelo, antes de las elecciones los partidos políticos en el gobierno apelan a políticas expansivas (el desempleo está por debajo de los niveles habituales en el año electoral), mientras que después del acto electoral buscan controlar la inflación mediante políticas restrictivas.

Estos modelos teóricos son analizados y contrastados empíricamente para el caso de países desarrollados en el trabajo de Alesina, Roubini y Cohen (1997). Según explican los autores, el modelo partidista de Hibbs considera a los partidos políticos como los representantes de electorados con preferencias diferentes. En términos generales, el electorado de izquierda está integrado principalmente por ciudadanos de clase trabajadora y sectores de clase media-baja, mientras que el electorado de derecha por ciudadanos de clase alta, media-alta y empresarios. Según el modelo partidista, la inflación y el desempleo tienen consecuencias diferenciadas en los distintos sectores del electorado: los trabajadores son mucho más sensibles a las variaciones de las tasas de desempleo que a la evolución de los precios, dado que sus ingresos dependen casi exclusivamente de la evolución del mercado de trabajo. Lo contrario sucede en el caso de la clase alta y los empresarios, dado que un incremento de los precios comprometerá las rentas de capital. En consecuencia, según muestran Alesina, Roubini y Cohen (1997), los partidos de izquierda son más afines a un bajo desempleo y al crecimiento del producto que a mantener una baja inflación (es decir, están dispuestos a pagar el costo de una mayor inflación), mientras que los de derecha prefieren mantener un control sobre los precios, aunque esto implique un mayor desempleo y un menor producto.

Es importante mencionar aquí que la relevancia de los modelos centrados en las preferencias ideológicas de los actores políticos ha sido cuestionada por académicos que subrayan la importancia del acelerado proceso de globalización que vive el mundo a partir del último tercio del siglo XX. Este proceso se traduce en una creciente interconexión de

de acuerdo a sus preferencias ideológicas, pero los efectos de estas políticas se dan sólo en el corto plazo y confinados al periodo post-electoral.

las economías de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales y los avances en la tecnología. En especial, autores como Robert Jackman (1987, 1989) y otros, sostienen que en tiempos de gran interdependencia económica se reducen las posibilidades de intervención de los gobiernos nacionales en la economía y, por lo tanto, también los proyectos y las estrategias distintivas de los gobiernos de izquierda en materia económica. Estos cuestionamientos han dado lugar a un debate teórico – sumamente relevante para este trabajo – que se refleja principalmente en la literatura de Geoffrey Garrett y Peter Lange (1989 y 1991), quienes responden directamente a la crítica de Jackman (1987), y a los que luego se sumaron autores como Carles Boix (1996).

El punto en discusión es qué tanto influye la ideología del partido político en el gobierno a la hora de decidir la política económica, particularmente en tiempos de integración comercial y financiera. Aquí es posible identificar dos corrientes. Por un lado, la posición de Jackman sostiene que en sistemas democráticos las estrategias económicas de los gobiernos se distinguen por la convergencia política, y no por la distinción partidista, por lo que se espera que “quién gobierna” tenga poco impacto en los resultados económicos (para sistemas bipartidistas Jackman se apoya en la teoría del votante mediano de Downs). La crítica de Jackman se basa en el supuesto de que todos los gobiernos buscan la reelección y que las posibilidades de reelección están supeditadas a la capacidad del gobierno de lograr el crecimiento económico. Según esta idea, el imperativo por estimular el crecimiento supera invariablemente cualquier incentivo por perseguir las preferencias políticas.

Por otro lado, Garret y Lange (1989 y 1991) sostienen que las preferencias políticas de los actores son clave para entender la relación entre política y economía y sin bien los efectos de la interdependencia son importantes, estos no han sido capaces de eliminar totalmente las preferencias ideológicas en materia de política económica de partidos de izquierda y derecha. Según los autores, existen “bases teóricas considerables” para afirmar que “gobiernos dominados por partidos de izquierda y de derecha tienen fuertes incentivos para perseguir políticas económicas partidistas” (1989:681). Si bien estos autores están de acuerdo en la búsqueda de la reelección y del crecimiento económico, la diferencia radica en la visión sobre las políticas necesarias para estimular dicho crecimiento. El argumento de Jackman presupone la existencia de una sola ruta de política macroeconómica para

conseguir un crecimiento económico que lleve a la reelección (convergencia de políticas). Garret y Lange (1991)¹⁵, aunque coinciden con Jackman en que una parte de la política económica – la fiscal y monetaria – no presenta mayor diferencia en gobiernos de izquierda o de derecha, sostienen que sí hay diferencias en lo que se refiere a las estrategias por el lado de la oferta, esto es, las políticas tributarias y de gasto público que afectan la economía doméstica.

A esta corriente se suma también Carles Boix (1996), especialmente con su trabajo “Partidos políticos, crecimiento e igualdad”. Boix, influenciado inicialmente por Alberto Alesina y Peter Hall¹⁶, sostiene que las preferencias ideológicas de los partidos en el poder tienen un efecto profundo en cómo formulan los gobiernos sus estrategias económicas. Su argumento señala que, “gobiernos y partidos cuentan con la autonomía suficiente para afectar los factores productivos o condiciones estructurales de la economía de acuerdo con sus preferencias ideológicas” (p.43). Las diferentes estrategias de partidos de izquierda (socialdemócratas) y derecha (conservadores) se traducen, según Boix, en que los gobiernos de izquierda “movilizan primordialmente al sector público a fin de reconciliar crecimiento e igualdad”, mientras que los gobiernos de derecha “se inclinan por emplear mecanismos de mercado para optimizar las tasas de ahorro y de inversión, y así acelerar la tasa de crecimiento económico” (p.43).

Esta línea de investigación asume también que existe una diferencia entre partidos de izquierda y de derecha respecto al rol que debe desempeñar la intervención del gobierno. Garret y Lange (1991), a partir del análisis empírico de quince países desarrollados, sostienen que “se espera que los gobiernos dominados por partidos de izquierda aumenten el nivel de intervención en la economía, a fin de amortiguar los efectos de los ciclos económicos y distribuir la riqueza hacia los menos favorecidos. Por el contrario, se espera que los gobiernos de derecha reduzcan el grado de intervención, a fin de aumentar el efecto disciplinante de los mecanismos del mercado y disminuir la amplitud y la profundidad de las redes de bienestar” (p.539). La evidencia empírica que presenta Boix (1996), a partir del análisis estadístico del desempeño económico y social de los

¹⁵ En su artículo “Political responses to interdependence: What’s ‘left’ for the left? [“Respuestas políticas a la interdependencia: ¿Qué queda para la izquierda?”], Garret y Lange (1991) se apoyan en el análisis empírico de quince países desarrollados (“democracias industriales avanzadas”) para el período 1960-1987. En concreto, los autores estudian la organización sindical, la distribución de los partidos de izquierda en el gabinete y el desempeño económico de dichos países.

¹⁶ Para más detalles sobre estos vínculos teóricos, ver Aldolfo Garcé (2000).

países de la OCDE durante las últimas tres décadas¹⁷, lo lleva a concluir que “los gobiernos socialdemócratas intensifican el gasto público (directo o por medio de empresas estatales) en capital fijo y humano con el objetivo de incrementar la productividad de todos los sectores económicos, y en particular, la productividad de los trabajadores y regiones menos privilegiados. Esto se traducirá, a su vez, en salarios más elevados y permitirá aumentar los impuestos más altos para financiar (sin amenazar la tasa de crecimiento) políticas sociales extensas. Los gobiernos conservadores, por el contrario, están a favor de minimizar la intervención del sector público a fin de permitir que empresas privadas y los propios trabajadores tomen las decisiones adecuadas en materia de consumo e inversión para maximizar su renta individual y, así, el rendimiento económico global del país. En consecuencia, se proponen reducir el grado de presión fiscal, rebajar la tasa de inversión pública, dismantelar el sector público empresarial, flexibilizar el mercado de trabajo e introducir mecanismos para incentivar la inversión fija y humana por parte de instituciones y agentes privados” (p.351). El trabajo de Boix, por tanto, propone que los gobiernos de partidos de izquierda apelan a políticas económicas expansivas y al rol del Estado para estimular la economía, mientras que los gobiernos de partidos de derecha apelan a políticas económicas restrictivas y a los mecanismos de mercado.

Sin embargo, para muchos de los autores que defiende la influencia de la ideología en las políticas públicas, no sólo se trata de quién gobierna, si no en qué condiciones (o contexto) lo hace. Para Garret y Lange (1989, 1991) este es un punto central en su análisis. Los autores hacen hincapié en “la existencia de condiciones institucionales apropiadas, sobre todo en el movimiento sindical” (1989:683), en particular hacen referencia a la organización del movimiento sindical y a su fortaleza¹⁸. Así, el mejor desempeño de los gobiernos de izquierda tiene lugar cuando existen sindicatos fuertes que apoyan las políticas del gobierno – a través de la contención de la militancia –, en lugar de enfrentar

¹⁷ Boix también presenta un análisis detallado de dos casos paradigmáticos para la Europa de comienzo de los ochenta: el gobierno socialdemócrata de Felipe González en España y el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

¹⁸ Garrett (1998) sostiene que la mayor parte de los trabajos empíricos miden dos aspectos diferentes del “poder de los sindicatos”: a) “la proporción de la fuerza laboral que se rige por las instituciones del mercado laboral”, y b) “la concentración de la autoridad dentro de los sindicatos”. De acuerdo a Garrett (1998), para medir el alcance de las instituciones del mercado de laboral se toma en cuenta la densidad sindical (esto es, la proporción de trabajadores sindicalizados en la fuerza laboral), mientras que el número de sindicatos es un indicador de concentración de la autoridad. Cuánto más alta es la densidad sindical y más bajo el número de sindicatos, mayor es la propensión a la acción colectiva en las instituciones nacionales del mercado laboral. Cabe destacar que Huber y Stephens (2012) señalan la dificultad que plantea un análisis empírico que considere la densidad sindical para el caso de América Latina, dada la falta de datos y su cuestionable calidad y comparabilidad. En este caso, los autores utilizan “la presencia de una clase trabajadora urbana” como *proxy* de densidad sindical.

de manera activa las potenciales presiones inflacionarias generadas por el bajo desempleo y las políticas de bienestar propias de la izquierda. Por el contrario, los gobiernos de derecha alcanzan sus objetivos políticos y buenos resultados macroeconómicos cuando los sindicatos son lo suficientemente débiles como para prevenir que los trabajadores se opongan de manera organizada a la implementación de políticas de mercado. Por tanto, según Garret y Lange (1989 y 1991), los gobiernos serán capaces de perseguir políticas partidistas y producir un desempeño económico satisfactorio, sólo cuando las condiciones institucionales lo permitan. Si buscan imponer sus preferencias partidistas cuando las condiciones no son propicias, es de esperarse un desempeño económico pobre. Asimismo, en apoyo a su hipótesis de las diferentes estrategias de izquierda y derecha por el lado de la oferta, Garret y Lange (1991) sostienen que “cuanto mayor sea el poder político y organizacional de los sindicatos, más extensas son las intervenciones de los gobiernos con respecto no solo a medidas directamente redistributivas y políticas en el mercado laboral, sino también a estrategias industriales y de inversión” (p.562).

Por otro lado, también cabe destacar el aporte de Boix (1996) en relación a los factores que hacen a las condiciones en las que operan los partidos políticos en el gobierno. El autor sostiene que es necesario examinar las condiciones bajo las cuales los partidos eligen implementar sus estrategias, o en otras palabras, el espacio disponible para llevar adelante sus verdaderas preferencias políticas. En este sentido, los partidos sólo pueden gestionar el ciclo económico según sus preferencias particulares en aquellas economías cuya configuración institucional se acomoda especialmente a sus intereses y estrategias. Además de analizar los efectos de la estructura del mercado laboral en la manipulación partidista del ciclo económico – en la misma línea ya expresada por Garret y Lange (1989) – Boix también toma en cuenta factores como, la internacionalización de la economía, el marco institucional de la economía doméstica (esto es, si estamos frente a una economía coordinada o descentralizada¹⁹), la estructura interna del gabinete (es decir, el grado de fragmentación interna del gabinete²⁰) y el grado de centralización política de cada país.

¹⁹ Según afirma Boix (1996), la política fiscal está limitada por el desempeño de la cuenta corriente en el largo plazo. Con tipos de cambio flotantes, las políticas nacionales de expansión monetarias son posibles en el corto plazo a través de la depreciación monetaria, pero es probable que los efectos positivos de estas medidas sean rápidamente superados por un aumento del costo de las importaciones y que un empuje del salario neutralice las ganancias de la depreciación.

²⁰ Boix entiende que gabinetes fragmentados o heterogéneos conducen a políticas moderadas o disminuyen la efectividad de los gobiernos.

Sin embargo, si bien el modelo de análisis de Boix señala cuestiones relevantes, para el caso de América Latina creo necesario considerar una opción diferente de limitantes institucionales. Dado que la región presenta una singular combinación de presidencialismo con representación proporcional (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997), que la diferencia de los regímenes de las democracias desarrolladas estudiadas por Boix, en este trabajo tomaré en cuenta el peso de las reglas y los procedimientos que hacen a los jugadores con poder de veto (*veto players*)²¹ o los puntos de veto (*veto points*) del proceso político. En este sentido, me enfocaré en el aporte de Shugart y Carey (1992), quienes sientan las bases para el desarrollo posterior de George Tsebelis (1995, 2002), en tanto analizan las variaciones institucionales dentro del presidencialismo, a partir del estudio de los poderes del presidente. Shugart y Carey (1992) se insertan en el debate sobre las características de los diferentes regímenes de gobierno y presentan un índice que resume los poderes legislativos y no-legislativos del presidente, lo que en este trabajo es considerado como uno de los indicadores de la capacidad del gobierno de implementar sus preferencias de políticas (ver Anexo). Cabe destacar que, a partir del estudio de estos poderes, los autores concluyen que los sistemas que presentan valores altos de poderes presidenciales, y en particular valores altos de poderes legislativos del presidentes, son a menudo los sistemas que exhiben los mayores problemas para sostener una democracia estable (p.148).

En suma, la literatura presentada hasta el momento indica que estamos frente a una vasta acumulación académica que analiza la relación entre política y economía centrada en el análisis empírico de los países desarrollados, con una acumulación notablemente menor para el caso de América Latina. Las excepciones la constituyen los trabajos de Alesina y otros (1999) y Porteba y von Hagen (1999), quienes se enfocan en las características institucionales del presupuesto público y el déficit fiscal, y Borsani (2003), con un análisis de los efectos del ciclo electoral y el apoyo legislativo del gobierno sobre los resultados macroeconómicos. Asimismo, Mejía Acosta y Coppedge (2001) y posteriormente Amorim Neto y Borsani (2004) analizan los determinantes políticos del déficit público. Estos últimos autores analizan los efectos de diferentes variables políticas de relevancia, entre ellas, la orientación ideológica del gobierno, el ciclo electoral y el impacto de aspectos

²¹ George Tsebelis (1995, 2002), quien desarrolla la teoría de los actores de veto, define a los jugadores o actores con poder de veto (*veto players*) como aquellos "individuos o actores colectivos cuya aquiescencia (por mayoría para actores colectivos) es necesaria para modificar el status quo". En particular, el autor señala que los actores con poder de veto institucionales se encuentran en los sistemas presidenciales y son el presidente y el parlamento o las cámaras que lo componen.

institucionales (el grado de centralización de las instituciones que resuelven sobre el presupuesto – jerárquico o colegiado) y las características políticas de los países latinoamericanos (en especial, la estabilidad ministerial). A partir del análisis de los gobiernos democráticos de 10 países latinoamericanos entre 1980 y 1998²², Amorim Neto y Borsani concluyen que “las características políticas de los gobiernos latinoamericanos tienen una influencia significativa en el desempeño fiscal de los gobiernos (...), las elecciones deterioran el desempeño fiscal y la capacidad política de los gobiernos permite una mejor administración del gasto y el déficit público (...), gobierno estables y de derecha, liderados por presidentes respaldados por partidos fuertes son más proclives a generar equilibrio fiscal” (p.32). Sin embargo, el período de estudio de estos autores presenta dos limitantes naturales: no es posible registrar una variación (importante) en la ideología de los gobiernos de la región – recién se produce a partir de 1998 – ni tampoco la influencia del contexto externo favorable, la que recién llega a comienzos del nuevo siglo con el alza de los precios internacionales de las materias primas.

Ideología y tipo de gasto público

Varios de los autores mencionados hasta el momento destacan que, en última instancia, lo que distingue a partidos de izquierda y de derecha es el énfasis que cada grupo político pone en el principio de igualdad. En otras palabras, es posible identificar el dilema entre crecimiento e igualdad (o entre competitividad y distribución del ingreso) en varios puntos de este mapa teórico. En este sentido, Garret (1998) afirma que la división política más importante en las democracias modernas tiene que ver con la idea de la igualdad. Es decir, existe una clara división entre quienes apoyan la asignación de riqueza por parte del mercado – la base de apoyo de partidos de derecha – y aquellos que están a favor de políticas del gobierno que buscan alterar los resultados del mercado – votantes de partidos de izquierda. Al decir de Garret (1998), “el estado de bienestar – ampliamente construido para incluir no solo programas de transferencia de ingreso, tales como seguro de desempleo y pensiones públicas, sino también la provisión de servicios sociales, tales como educación y salud – es el instrumento de política básico para la redistribución. Los

²² Amorim Neto y Borsani (2004) construyen una base datos anualizada con los siguientes países y períodos: Argentina 1984-1997, Bolivia 1983-1997, Chile 1990-1997, Colombia 1980-1998, Costa Rica 1980-1997, Ecuador 1980-1996, México 1988-1997, Perú 1980-1991, Uruguay 1985-1998 y Venezuela 1980-1998. Aunque el caso de Brasil fue considerado, los autores decidieron excluirlo del estudio por falta de datos confiables.

partidos de izquierda han estado más dispuestos a expandir el estado de bienestar que sus equivalentes de derecha” (p.7). Boix, por su parte, asume que la elección de estrategias impositivas se basa en las consecuencias económicas de aquellas en la asignación de los factores de producción. De esta manera, las condiciones económicas pueden ser más equitativas bajo un régimen socialdemócrata, aunque a costa de una mayor presión fiscal, especialmente sobre los sectores más privilegiados de la sociedad. Sin embargo, el grado en que el Estado puede afectar la redistribución de la renta depende más de las transferencias sociales y el gasto público que de la propia estructura impositiva. Por lo tanto se entiende que, en materia de redistribución, estructura impositiva y gasto público son dos caras de la misma moneda.

Según esta idea, la ideología del partido político en el gobierno tiene también consecuencias en la estructura del gasto público y en el desarrollo del estado de bienestar o de sistemas de protección social. Para profundizar en este punto es necesario recoger los aportes de la literatura que analiza el desarrollo (o fracaso) del estado de bienestar (*welfare state*) y, en particular, los determinantes del gasto público social. El estudio del estado de bienestar ha sido un tema recurrente en la literatura de la economía política en los países desarrollados – principalmente a partir del trabajo seminal de Gøsta Esping-Andersen (1990). Esto no resulta sorprendente dada la creciente cobertura de seguridad social y, en general, la expansión del gasto con objetivo de bienestar social de las democracias desarrolladas post-Segunda Guerra Mundial. Tal como afirma Segura-Ubiergo (2007)²³, muchos de los estudios para los países desarrollados señalan la importancia de los partidos de izquierda y la existencia de fuertes sindicatos para el desarrollo del estado de bienestar. En particular, el autor afirma que “la teoría asume que cuando los partidos socialdemócratas que representan a la clase trabajadora están en el gobierno, el gasto en bienestar social, que teóricamente proporciona más beneficios a las clases de bajos ingresos, es mayor”, mientras que “cuando el gobierno es de partidos derechistas que no representan a la clase trabajadora, los gastos sociales tienden a ser menores” (p.116).

Sin embargo, este tema no ha tenido la misma centralidad para el caso de los países en desarrollo. Para el caso de América Latina, se ha desarrollado una interesante producción académica luego de identificar sistemas de protección social en algunos países

²³ El trabajo de Alex Segura-Ubiergo (2007) “The political economy of the welfare state in Latin America” [“La economía política del estado de bienestar en América Latina”] es una referencia importante en esta literatura, ya que recurre a una combinación de varias metodologías: el análisis histórico, el estadístico (con la inclusión de variables como integración comercial, las restricciones fiscales y la recaudación, entre otras) y el estudio en profundidad de casos individuales (Chile, Costa Rica y Perú).

de la región durante el período de sustitución de importaciones de mitad del siglo XX. De esta manera, es posible mencionar los trabajos de Kaufman y Segura-Ubiergo (2001), Haggard y Kaufman (2004), Huber y otros (2006), Huber y Stephens (2012), Segura-Ubiergo (2007) y Pribble (2013), entre otros. Muchos de estos estudios fueron impulsados por las interrogantes que abrió la profundización del proceso de globalización – a raíz de las políticas del Consenso de Washington de la década de 1980 y 1990 – y la posterior llegada de la izquierda al poder en muchos países de la región a comienzos del nuevo siglo. Varios puntos de esta literatura resultan de especial relevancia para este trabajo.

En primer lugar, es necesario mencionar la relación entre democracia y desarrollo del estado de bienestar (Huber y otros, 2006 y Huber y Stephens 2012). La democracia es uno de los determinantes más importantes de políticas sociales redistributivas, en particular, gasto en salud y educación – inversión en capital humano. En especial, el trabajo de Huber y otros (2006) muestra que una sólida trayectoria de democracia y de partidos de izquierda con prominencia en el poder legislativo están asociados a menores niveles de desigualdad. En contraste con los países de la OCDE, donde el gasto en seguridad social y en bienestar social reduce consistentemente la desigualdad, en América Latina dicho gasto reduce la desigualdad solo en un contexto democrático. Según señalan Huber y otros (2006), la debilidad de la democracia en América Latina obstruyó la formación de partidos políticos fuertes, en general, y combinado con la debilidad de los sindicatos ha impedido el desarrollo de partidos de izquierda, en particular. A largo plazo, la democracia hace que la movilización política de izquierda sea posible y que los partidos de izquierda se fortalezcan, dentro y fuera del parlamento. A su vez, esto genera que los líderes políticos sean más responsables hacia los sectores más desfavorecidos. Esto se convierte en el comienzo de una cadena causal que impacta en el gasto en educación y salud – inversión en capital humano – y en la reducción de la desigualdad y la pobreza. En última instancia, la izquierda en el gobierno cambia la composición del gasto, no su nivel (Huber y Stephens, 2012). Cabe destacar que estos autores coinciden con Segura-Ubiergo (2007) en señalar que el gasto en seguridad social, particularmente la gran proporción que se destina al pago de pensiones, es generalmente regresivo, ya que está vinculado principalmente a clases medias y urbanas, esto es, a los sectores formales de empleo. En América Latina, donde una gran proporción de la población trabaja fuera del mercado formal, los sistemas fuertemente abocados al gasto en seguridad social generan problemas de cobertura y exacerban la desigualdad.

En segundo lugar, tal como sucedía en el caso de la relación entre ideología y política económica, analizada más arriba, es importante señalar la relevancia de las diversas restricciones que enfrentan los gobiernos al momento de poner en práctica sus preferencias de política pública. Dichas restricciones pueden ser de origen fiscal, derivarse de la liberalización económica y la globalización u obedecer a variables político-institucionales. Huber y Stephens (2012) mencionan numerosos factores institucionales, tales como, el poder del partido de gobierno en el parlamento y las mayorías requeridas para aprobar leyes, la fragmentación del partido político en el gobierno y la disciplina partidaria. Mientras que Pribble (2013) se enfoca en la combinación de ideología, organización interna del partido en el poder y los mecanismos de vínculos externos, lo que la autora denomina “*party character*”. Asimismo, Pribble considera clave la naturaleza de la competencia electoral. De acuerdo a su argumento, en un contexto donde la competencia electoral es intensa, los partidos enfrentan incentivos para llevar adelante reformas que apelen a un amplio sector de la sociedad. Además, es importante considerar en qué lugar del espectro político se produce esa competencia. De acuerdo a Pribble (2013) “si los partidos de izquierda enfrentan una intensa competencia desde la derecha podrían estar empujados a promover reformas relativamente centristas a fin de atraer votantes moderados. De manera similar, cuando los partidos de derecha enfrentan una intensa competencia desde la izquierda, podrían llevar adelante reformas que expandan el rol del Estado, en un esfuerzo por atraer una amplia gama de votantes” (p.13).

Asimismo, las restricciones derivadas de la globalización y del desempeño económico también ocupan un lugar destacados en varios análisis comparados contemporáneos (Murillo y otros, 2011; Pribble, 2013). Es esperable que una de las maneras en las que la globalización influye en la creación de una política social es a través del involucramiento de actores externos, tales como las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Durante el período post-crisis de la deuda, a inicios de la década de 1980, instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tuvieron una presencia destacada en la región, a través de préstamos destinados a la estabilización económica. Dichos préstamos venían acompañados de recomendaciones de política – a través de condicionalidades – en línea con los postulados del Consenso de Washington, que conducían al ajuste fiscal y a la aprobación de reformas en dirección neoliberal.

Finalmente, cabe destacar el argumento relacionado con el vínculo entre crecimiento económico y políticas de bienestar. Como la capacidad del gobierno de extender sus programas sociales depende en gran medida de su capacidad de recaudar impuestos, que varían de acuerdo a los ciclos económicos, el desempeño económico repercute fuertemente en los sistemas de protección social. Del mismo modo, los periodos de crisis económica y austeridad pueden socavar las redes de seguridad social, debido a que los gobiernos se ven obligados a recortar gastos. La presión financiera y económica que vivieron los países de la región a inicios de la década de 1980, en un contexto de precios de las materias primas en caída, crearon realidades fiscales que presionaron a los presidentes/partidos a gobernar “por la derecha”, esto es, implementado políticas de ajuste²⁴. Sin embargo, esta situación cambió de manera singular cuando América Latina comienza a experimentar, a comienzo de los años 2000, una reactivación del crecimiento gracias a un aumento pronunciado del precio de las materias primas (“boom de los *commodities*”). Con un ahorro doméstico superior a las inversiones y las reservas internacionales en franca expansión en varios países de la región – lo que posibilitó una estrategia de financiamiento externo alejada del FMI –, es posible afirmar que los gobiernos de América Latina estuvieron durante más de una década libre de restricciones fiscales.

2.3. Las hipótesis

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, la orientación ideológica de los gobiernos es fundamental para entender las decisiones de gasto y el tipo de política fiscal. De la literatura analizada se desprenden dos hipótesis principales que buscaré testear empíricamente en los próximos capítulos:

- a. La orientación ideológica del partido político en el gobierno determina las preferencias de gasto público, donde gobiernos liderados por partidos políticos de

²⁴ Stokes (2001) desarrolla un modelo de “cambios políticos” o violaciones de mandato y los examina con información estadística y cualitativa de elecciones latinoamericanas durante las pasadas dos décadas. De acuerdo a la autora, los presidentes latinoamericanos de los años recientes en muchos casos prometieron evitar las reformas pro-mercado y los ajustes económicos, pero luego de llegar al gobierno se transformaron en entusiastas reformadores pro-mercado. La evidencia cualitativa y el análisis estadístico que presenta la autora indica que el miedo a perder las elecciones indujo a los políticos a ocultar sus intenciones políticas.

izquierda están más concentrados en la inversión en capital humano – gasto en educación y salud – que aquellos liderados por partidos de derecha, más concentrados en inversión en capital fijo o gasto en infraestructura.

- b. La orientación ideológica del partido político en el gobierno determina el tipo de política fiscal, donde gobiernos liderados por partidos políticos de izquierda llevan adelante una política expansiva y logran un resultado fiscal primario negativo, mientras que gobiernos liderados por partidos de derecha llevan adelante una política fiscal contractiva, lo que conduce a un resultado fiscal primario positivo.

También de la literatura analizada se desprende que las relaciones de las variables se encuentran limitadas por restricciones fiscales y restricciones institucionales. Las restricciones fiscales se refieren a las condiciones económicas que limitan o estimulan la capacidad del gobierno para implementar políticas redistributivas, esto es, el ciclo económico doméstico y el impacto del contexto internacional (por ejemplo, del precio de las materias primas), los efectos de la globalización en la economía doméstica y del pago del servicio de deuda en el espacio fiscal. Las restricciones institucionales, por otro lado, tienen que ver con la capacidad del partido político en el gobierno de implementar su programa de gobierno. Es decir, el peso del partido de gobierno en el poder legislativo y los poderes legislativos del presidente. El Capítulo 3 especifica el rol de estas variables independientes y de control en mi explicación sobre el rol de la ideología en la política fiscal y en la inversión en capital humano y capital fijo en América Latina.

3. Métodos y datos

Este capítulo presenta la estrategia metodológica seleccionada para recolectar y analizar los datos utilizados en el análisis empírico y describe la operacionalización de las variables que permitieron testear las hipótesis enunciadas.

Una de las tareas más relevantes de esta investigación fue la construcción de una base de datos de tipo panel para dieciocho países de América Latina que cubre los gobiernos democráticos del período 1978-2013. La base de datos construida incluye cerca de cuarenta variables de tipo económico y político y constituye en sí mismo una contribución importante para el estudio del objeto planteado y de temas relacionados. Los países incluidos en la base de datos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De esta manera, la relevancia y actualidad de los casos y el período de estudio son significativas, ya que supone la inclusión de todos los gobiernos democráticos de las últimas tres décadas en América Latina.

A cada período de gobierno en cada país le corresponde una observación (país-período). Así, la unidad de análisis de la base son los períodos de gobierno democráticos entre los años 1978 y 2013: en total 117 observaciones (ver Tabla 2 por una lista de las observaciones por país). Cabe destacar que para el caso de variables que presentan cambios durante el período de gobierno el valor tomado corresponde al promedio de dichos valores.

El trabajo con una base de datos cuya unidad de análisis es el período de gobierno y no el año tomado en forma individual presenta ventajas y desventajas. En primer lugar, la utilización de una base de datos compacta responde a las características de la variable independiente (ideología política), ya que es razonable pensar que no existe variación significativa dentro de un mismo período de gobierno, y de existir tal variación su medición sería sumamente compleja, sólo posible a nivel de opinión pública, y sin precedentes en los estudios empíricos publicados hasta la fecha. Sin embargo, resulta evidente que el trabajo con una base de datos compacta reduce el número de casos de manera sustancial (el número de casos es al menos 5 veces menor), dicha limitación fue superada en parte con una serie temporal lo más extendida posible. En segundo lugar, la base de datos compacta presenta limitantes a la hora de considerar variables relevantes en

la literatura, como ser, la influencia del ciclo político (Alesina, Roubini y Cohen, 1997) y la estabilidad ministerial (Amorim Neto y Borsani, 2004).

La base de datos de tipo panel permite combinar el estudio de la variación entre países (*cross-sectional analysis*) con el estudio de las dinámicas individuales a través del tiempo (*time-series analysis*). Como vimos más arriba, los casos y el período de estudio presentan variaciones importantes en la mayoría de las variables seleccionadas, tanto entre países como a través del tiempo. En condiciones ideales estaría interesada en explicar ambas, sin embargo, me enfrento a limitaciones frecuentes en el análisis empírico. Los países seleccionados no cuentan con el mismo número de períodos de gobierno democráticos durante los años de referencia, por lo que estamos frente a un panel desbalanceado, con un número de observaciones por país que van desde 3 a 9 y un promedio de 6.5 observaciones por país (ver Tabla 2). Por esta razón y al igual que en otros trabajos de referencia, los modelos estimados emplean efectos aleatorios en vez de efectos fijos, usando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por su sigla en inglés) con el paquete estadístico STATA²⁵. Esta elección también se justifica a partir del escaso número de observaciones para cada país. Cabe destacar que el análisis estadístico a nivel comparado se podría complementar con un análisis en profundidad de casos individuales a fin de ilustrar las relaciones aquí planteadas. Sin embargo, por motivos de espacio esta estrategia metodológica fue explícitamente descartada.

Tabla 2. Número de observaciones por país

País	Nº de observaciones	País	Nº de observaciones
Argentina	6	Honduras	8
Bolivia	7	México	3
Brasil	7	Nicaragua	4
Chile	5	Panamá	5
Colombia	9	Paraguay	5
Costa Rica	9	Perú	7
Ecuador	9	República Dominicana	9
El Salvador	5	Uruguay	6
Guatemala	6	Venezuela	7
Fuente: Elaboración propia		Total	117

²⁵ Asimismo, el test de Hausman me permitió comparar entre estimadores de efectos fijos y aleatorios y tomar así una decisión al respecto.

3.1. La variable independiente

La variable independiente de este trabajo es *ideología del partido político en el gobierno* (PRESIDEO), medida en una escala de 1 a 5; donde 1 es el valor más a la izquierda y 5 el valor más a la derecha. Esto es, los valores indican si en términos de ideología el partido político en el gobierno es de “izquierda” (1), de “centro-izquierda” (2), de “derecha” (3), de “centro-derecha” (4) o de “derecha” (5). De entre la vasta gama de técnicas desarrolladas para medir la orientación ideológica de los partidos (ver capítulo 2), en este trabajo opté por la clasificación utilizada por Murillo y otros (2011), sobre la base de la clasificación inicial de Coppedge (1997). Sin embargo, los datos que presentan estos autores no cubren todo mi período de análisis – llegan sólo a 2008 –, por lo que resultó necesario actualizar dicha clasificación para llegar al año 2013. Esto me permitió cubrir un mayor número de casos y dar cuenta de los períodos de gobierno más recientes, liderados por partidos de izquierda y centro-izquierda²⁶.

Un punto relevante en relación a esta variable y objeto de diferentes lecturas en la literatura, es la definición de “izquierda” utilizada para esta clasificación. Este grupo de autores se deciden por una definición que se corresponde con el desarrollo teórico presentado en el capítulo anterior, es decir, por “izquierda” se entiende a los “actores políticos que buscan, como un objetivo programático central, reducir las desigualdades económicas y sociales” (p.68). De esta manera, el principal criterio utilizado para codificar la “ideología presidencial” – tal como la denominan Murillo y otros (2011) – son las políticas económicas implementadas durante el período de gobierno²⁷. En este sentido, y en línea con lo planteado anteriormente respecto a la trayectoria política de la región en las últimas tres décadas, la clasificación ideológica muestra una variación significativa (ver Tabla 3).

²⁶ Asimismo, en mi actualización incluí otros casos no considerados por Murillo y otros (2011), como ser el de México (1994-2000). Mi trabajo de actualización da como resultado una base de datos de 117 unidades de análisis en lugar de 106 (ver Tabla 2). Vale la pena señalar que aunque mi base de datos cuenta con algunas variables también consideradas por Murillo y otros (2011), la construcción de la base de datos requirió un esfuerzo adicional, ya que estos autores toman el valor correspondiente al primer año de gobierno como el valor del período, y no así su promedio. En mi caso, consideré que esta última opción es metodológicamente más adecuada.

²⁷ Esta forma de medición me permite despejar las preocupaciones expresadas por autores como Amorim Neto y Borsani (2004) sobre los cuidados necesarios a la hora de medir la ideología de los gobiernos de coalición bajo regímenes presidenciales (frecuentes en muchos casos en América Latina). Estos autores afirman que “si los presidentes forman gobiernos multipartidarios, una forma correcta de medir la ideología debería ser incluir las preferencias de los partidos representados en el gabinete”.

Asimismo, Murillo y otros (2011) resaltan que la codificación propuesta es “subjetiva” y “captura la ideología gobernante del presidente, no de su plataforma de campaña” [el énfasis me pertenece]. Esta distinción es por demás relevante, dadas las conclusiones de trabajos como el de Stokes (2001) y otros que dan cuenta de cambios importantes – o violación de mandato – entre las promesas electorales y las políticas implementadas por el candidato una vez en el gobierno²⁸.

Tabla 3. Distribución de frecuencias de la variable independiente

Ideología del partido en el gobierno	Frecuencia	%	% acumulado
Izquierda	8	6.84	6.84
Centro-izquierda	22	18.80	25.64
Centro	27	23.08	48.72
Centro-derecha	45	38.46	87.18
Derecha	15	12.82	100.00
Total	117	100.00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Murillo y otros (2011)

Cabe señalar que la base de datos construida también incluye tres variables tomadas de la base de datos del Programa de Elites Parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca que, en teoría, podrían considerarse como una medida alternativa a la presentada anteriormente. En concreto, considero en mi análisis la *auto-ubicación ideológica de los diputados* del período, la *ubicación ideológica del partido de gobierno* (por parte de los diputados) y la *ubicación ideológica del presidente*, tomada a partir de la ubicación de los diferentes líderes políticos (por parte de los diputados del período). Estas tres variables son medidas a partir de la puntuación media en una escala de 1 a 10, donde 1 significa “izquierda” y 10 “derecha”.

Sin embargo, más allá de las posibles consideraciones metodológicas respecto a esta clasificación y los consecuentes sesgos respecto a “qué miden y cómo lo miden” los datos del PELA y los de Murillo y otros (2011), existe una limitante práctica de consideración: los datos del PELA sólo se encuentran disponibles a partir de 1994, por lo que su utilización supone una pérdida por reducción importante de casos donde sí existen

²⁸ Stokes (2001) afirma que las violaciones del mandato o los “cambios políticos” suceden cuando el presidente no solo abandona sus promesas de campaña sino que gobierna contra lo establecido en su plataforma de campaña. Esta conducta es común en América Latina, en especial cuando el poder ejecutivo no cuenta con mayorías parlamentarias.

datos en la variable dependiente, lo que nos expone al problema típico de n pequeño (ver Tabla 4).

Tabla 4. Estadísticos descriptivos de la variable independiente y sus alternativas

Variable	N	Media	Desvío St.	Mínimo	Máximo
Ideología del part.en el gobierno	117	3.32	1.13	1	5
Ideología_diputados (PELA)	68	5.09	0.67	2.86	6.73
Ideología_part.de gobierno (PELA)	68	6.64	2.04	1.41	9.65
Ideología_presidente (PELA)	66	6.29	1.89	1.96	9.22

Fuente: Elaboración propia

3.2. Las variables dependientes

Las dos hipótesis enunciadas en el capítulo anterior señalan la existencia de tres variables dependientes: a) *inversión en capital humano*; b) *inversión en capital fijo*; c) *resultado fiscal primario*. La Tabla 5 (abajo) presenta un resumen de los estadísticos descriptivos para estas variables.

La primera variable dependiente es *inversión en capital humano*, medida a través del gasto público en educación y en salud. Medir un gasto público determinado en relación al ingreso nacional (esto es, como porcentaje del PIB) refleja – en sentido amplio – la disponibilidad de recursos para el gasto en cuestión. Mientras que medir un gasto público determinado como porcentaje del gasto público total representa el compromiso del gobierno hacia el gasto en cuestión en comparación a otras prioridades de gasto. Por tanto, mi opción es tomar en cuenta el *gasto público en educación y salud como porcentaje del gasto total del gobierno*²⁹ (abreviadas como EDUTOT y SALTOT, respectivamente).

Asimismo, se considera – aunque de manera secundaria – el *gasto público social total como porcentaje del gasto público total* (PUBSOCTOT). El hecho de que esta variable no ocupe un lugar destacado en nuestro análisis se debe a que, según la clasificación que presenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), este gasto está compuesto por gasto en: educación, salud, vivienda, protección y seguridad social y otros. El componente denominado “protección y seguridad social”

²⁹ Cabe señalar que la base de datos construida incluye también los datos disponibles sobre inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, tanto provenientes de CEPALSTAT como de la base de datos del Banco Mundial. Sin embargo, la cantidad de datos faltantes para el período de estudio (sólo 54 observaciones) hace imposible considerarlos en el análisis de inversión en capital humano.

incluye principalmente transferencias correspondientes a pensiones, las que están destinadas principalmente a clases medias y medias-altas (el sector informal, principalmente identificado con las clases bajas, no es alcanzado por este tipo de transferencias) y son típicamente rígidas, lo que limita el margen de maniobra en el manejo del gasto. Aunque en la última década los programas de transferencias no-contributivas, con el objetivo de alcanzar a los sectores más desfavorecidos, se han expandido en varios países de la región – Argentina, Brasil, México, Uruguay, entre otros – estos aún constituyen un porcentaje pequeño del total del gasto en “protección y seguridad social”, por lo que se justifica su exclusión en un análisis que se enfoca en la inversión en capital humano.

La segunda variable dependiente es *inversión en capital fijo*, medida a través del gasto público de capital como porcentaje del PIB (CAPIB). Esta medida proviene de la clasificación económica de las operaciones del gobierno, según la cual el gasto público programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Según indica CEPAL, “la clasificación de las operaciones del gobierno según sus características económicas indica los tipos de transacciones por medio de las cuales el gobierno cumple sus funciones y su efecto en la economía y en la distribución del ingreso” (ficha técnica³⁰, CEPALSTAT). En concreto, esta variable hace referencia a la adquisición de capital fijo, esto es, cubre los pagos para comprar en el mercado bienes duraderos (nuevos o existentes), o producirlos en el marco del gobierno con fines productivos. Por tanto, se trata de un *proxy* razonable, o la mejor manera posible de medir la inversión pública en capital fijo, tal cual se mide habitualmente en la literatura de referencia, particularmente proveniente de CEPAL³¹.

Cabe señalar que de acuerdo a la literatura de referencia – fundamentalmente para los países desarrollados – también se podría medir la variable *inversión en capital fijo* como formación bruta de capital fijo (FORM) (WDI, Banco Mundial). Estos datos se presentan como uno de los componentes del gasto de inversión que se incluye dentro del PIB y recoge datos correspondientes a los mejoramientos de terrenos, las adquisiciones de planta, maquinaria y equipo y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines y los edificios comerciales e industriales. Sin embargo, a los efectos de este trabajo opté por medir la variable *inversión en capital fijo* a partir del gasto de capital, ya que a mi entender refleja mejor una opción de políticas públicas determinada a fin de proveer bienes y

³⁰ http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=1246&id_estudio=136

³¹ Lucioni (2009) y Clements y otros (2007).

servicios y fomentar la inversión (la formación bruta de capital fijo se considera de manera secundaria).

Por último, la tercera variable dependiente es *resultado o balance fiscal primario*, medido como porcentaje del PIB (BALPRIM). Esto es, la diferencia entre el ingreso total y las donaciones menos el gasto primario del sector público (es decir, el gasto total sin incluir los pagos de intereses de la deuda). Cuando los ingresos son mayores que los gastos se habla de superávit fiscal primario, en tanto, que si los gastos son mayor a los ingresos se habla de déficit fiscal primario. Dado que el resultado o balance primario excluye los pagos por servicio de deuda, se eliminan los efectos de déficit anteriores en el período actual y, por tanto, se convierte en una medida de lo que el gobierno hace en el área de política fiscal en un año determinado³². Como veremos más adelante, los pagos por servicio de deuda están considerados como una de las variables de control que dan cuenta de las limitantes fiscales.

Dadas las dificultades para construir una base de datos lo más completa y homogénea posible, utilicé para estas variables datos de la base CEPALSTAT de la CEPAL a fines de febrero de 2015 y no la información del Banco Mundial (*World Development Indicators – WDI*) o del Fondo Monetario Internacional (*International Financial Statistics*)³³. Mi opción responde a los problemas de consistencia y valores faltantes a lo largo de las diferentes series temporales publicadas que presentan los datos del Banco y el Fondo.

Tabla 5. Estadísticos descriptivos de las variables dependientes

Variable	N	Media	Desvío St.	Mínimo	Máximo
Gasto Educación/total	81	16.75	5.09	8.70	34.80
Gasto Salud/total	80	10.83	3.63	3.30	17.40
Gasto pub.social total/ total	81	48.17	14.54	15.9	74.1
Gasto capital/PIB	88	3.16	1.58	0.62	9.60
Formación bruta capital fijo	116	18.94	3.62	11.09	29.51
Resultado fiscal primario/PIB	94	0.52	1.59	-4.13	4.48

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT (2015).

³² La decisión de trabajar sobre la base de balance fiscal primario, en lugar de balance fiscal global, se apoya en Amorim Neto y Borsani (2004).

³³ Huber y Stephens (2012) también se inclina por utilizar datos de CEPAL para el análisis de gasto social.

3.3. Las variables de control

De la literatura analizada en el capítulo anterior también resulta necesario incorporar en el análisis una serie de variables de control que buscan captar las limitantes fiscales y político-institucionales que pueden influir en la relación entre orientación ideológica y política fiscal, por un lado, y orientación ideológica y tipo de gasto público, por otro.

Las limitantes fiscales permiten medir el impacto del ciclo económico doméstico y el impacto del contexto internacional, los efectos de la globalización en la economía doméstica y del pago del servicio de deuda en el espacio fiscal. Para ello se incluyen los siguientes indicadores:

a) el *crecimiento del producto interno bruto (PIB) (% anual)* (L.ΔPIB), lo que permite tomar en cuenta el desempeño económico con relación al período anterior, dado que los recursos generados en el año t-1 impactan en la capacidad de gasto en el año t. Según la literatura de referencia, es de esperar que gobiernos de izquierda y centro-izquierda que pasan por un ciclo económico expansivo opten por políticas sociales redistributivas y, por tanto, una mayor inversión en capital humano que permita cerrar las brechas de desigualdad que vive la región. En un contexto económico similar los gobiernos de derecha y centro-derecha optan por inversión en capital fijo (Fuente: WDI, Banco Mundial).

b) las *exportaciones de productos primarios según su participación en el total de las exportaciones (EXPRIM)*³⁴: este indicador nos permite captar el impacto del aumento del precio internacional de los *commodities* en las exportaciones nacionales. En términos teóricos, es de esperar que el aumento en el precio internacional de los *commodities* de lugar a un mayor espacio fiscal (y viceversa en el caso de una caída), por lo que los gobiernos tendrán mayor libertad para poner en práctica sus preferencias de políticas (Fuente: CEPALSTAT, CEPAL).

c) el *servicio de la deuda total como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB)*, (SERVDEU) esto es, la suma de los reembolsos del principal y los intereses efectivamente

³⁴ Según la base de datos de CEPAL la categoría "productos primarios" comprende las siguientes secciones: i) productos alimenticios y animales vivos; ii) bebidas y tabaco; iii) materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles; iv) combustibles y lubricantes, minerales y productos conexos; y v) aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal.

pagados en divisas, bienes o servicios sobre la deuda a corto y largo plazo, y los reembolsos al FMI. Este indicador da cuenta de una restricción fiscal importante con la que cuentan los gobiernos nacionales: se entiende que los compromisos de deuda generan fuertes incentivos para una política fiscal que genere superávits primarios que permitan hacer frente a estos pagos, por lo que en la práctica limitan el espacio fiscal disponible para invertir, ya sea en capital humano como en fijo (Fuente: WDI, Banco Mundial).

Las limitantes político-institucionales, mientras tanto, permiten medir la capacidad del partido político en el gobierno de implementar su programa de gobierno. Para ello considero los siguientes indicadores:

a) el *peso del partido de gobierno en el poder legislativo* (PARTLEG), medido a través del tamaño de la bancada legislativa del presidente sobre el total de miembros de la cámara baja (Fuente: *Development Policy Indicators* – DPI, Banco Mundial). Este indicador es por demás relevante a la hora de aprobar las leyes necesarias para poner en marcha un programa de gobierno, sin necesidad de negociar con partidos de la oposición y hacer concesiones a cambio de votos.

b) los *poderes constitucionales del presidente* (PODERES), medidos a través del índice de poderes presidenciales presentado inicialmente por Shugart y Carey (1992) y utilizado posteriormente por Pérez-Lián y otros (2004) para construir una base de datos de poderes presidenciales que cubre el período 1945-2003. El índice se expresa en un rango que va de 6 a 25 (donde los valores más altos corresponden a mayores poderes constitucionales del presidente/poder ejecutivo) y refleja la suma de dos valores diferentes: un índice de poderes legislativos del presidente, que indica los poderes proactivos y reactivos del presidente frente al parlamento (entre ellos, el poder de veto, la posibilidad del presidente de legislar por decreto y la iniciativa legislativa exclusiva), y un índice de poderes no-legislativos del presidente, que refleja el control presidencial sobre el parlamento (designación y disolución del parlamento, entre otros)³⁵. Es de esperar que presidentes constitucionalmente fuertes implementen sus preferencias de políticas sin mayor necesidad de negociar con la oposición. Cabe destacar que, dado el período de estudio de esta investigación, fue necesaria mi propia actualización de la base de datos de Pérez-Lián y otros (2004), a partir de un análisis de las reformas constitucionales

³⁵ La codificación original de Shugart y Carey (1992) se encuentra en la tabla 1 del anexo.

aprobadas entre 2003 y 2013³⁶, período en el que varios de los “gobiernos de la era progresista” promovieron reformas constitucionales (ver Anexo Gráfica 1).

c) *post2000* es una variable *dummy* que asume el valor 1 cuando se trata de un caso posterior al año 2000. Con esta variable se busca dar cuenta del contexto externo favorable a gobiernos denominados “progresistas”, tanto en lo político como en lo económico, que vivió América Latina luego del cambio de siglo³⁷.

La Tabla 6 presenta un resumen de los estadísticos descriptivos para las variables de control seleccionadas.

Tabla 6. Estadísticos descriptivos de las variables de control

Variable	N	Media	Desvío St.	Mínimo	Máximo
Crecimiento PIB retardado	117	3.17	2.87	-13.38	9.22
Exportaciones primarias/total	117	72.02	20.41	18.10	98.70
Servicio de la deuda total/INB	112	6.42	2.84	2.11	14.52
Tamaño del partido del pte.	117	42.23	13.94	0	79.64
Poderes constitucionales del pte.	117	16.44	2.97	6	25
Post2000	117	0.38	0.49	0	1

Fuente: Elaboración propia

Sobre la base de las variables mencionadas en este capítulo, presento en las próximas páginas los modelos que utilizo para testear empíricamente las dos hipótesis que guían este trabajo y analizo sus resultados.

³⁶ Dicha actualización fue llevada a cabo a comienzos de 2015 en acuerdo con el propio Aníbal Pérez Liñán. A mi entender, este trabajo de actualización constituye en sí mismo un aporte relevante de esta investigación para futuros trabajos sobre el tema.

³⁷ Previo a la inclusión de esta variable verifiqué que no existe correlación entre esta *dummy* y la variable exportación de productos primarios sobre el total de las exportaciones (EXPRIM), como así tampoco entre esta última y el crecimiento del producto interno bruto (L.ΔPIB).

4. Resultados y discusión

A fin de estimar la influencia de la orientación ideológica del partido político en el gobierno en las preferencias de gasto público y el tipo de política fiscal, desarrollé cinco grupos de cinco modelos diferentes. Los tres primeros refieren a la relación ideología – inversión en capital humano, mientras que los dos restantes se enfocan en la relación ideología – inversión en capital fijo y en ideología – resultado fiscal primario, respectivamente.

Todos los modelos comparten algunas características comunes a destacar. En primer lugar, debido a la autocorrelación de las variables dependientes los modelos incluyen a la derecha de la ecuación la variable dependiente retardada (representada en las tablas como “L.”). En segundo lugar, considero la interacción de los *poderes constitucionales del presidente* y el *peso del partido de gobierno en el poder legislativo* (representada en las tablas como “PODERES-PARTLEG”). En tercer lugar, los modelos incluyen la variable *post2000* a fin de dar cuenta del contexto externo favorable presente desde comienzos del nuevo siglo.

La presentación de los modelos sigue la siguiente lógica: el “Modelo 1” es el modelo base, esto es, el modelo que estima la influencia de la orientación ideológica del partido político en el gobierno en el tipo de política fiscal y en la inversión en capital humano y capital fijo. El “Modelo 2” incluye sólo las limitantes político-institucionales en su versión pura, mientras que el “Modelo 3” agrega la interacción entre poderes políticos e institucionales (PODERES-PARTLEG). El “Modelo 4” incluye sólo las limitantes fiscales básicas: L.APIB, EXPRIM y SERVDEU, mientras que el “Modelo 5” es el modelo más complejo, al incluir todas las limitantes consideradas, tanto fiscales como político-institucionales, más la *dummy* post2000.

4.1. Ideología e inversión en capital humano

La Tabla 7 muestra los resultados de los cinco modelos desarrollados para estimar el rol de la orientación ideológica del partido de gobierno (PRESIDEO) en el gasto público en educación (EDUTOT), como uno de los indicadores de inversión en capital humano. Como puede observarse en todos los modelos – desde el “Modelo 1” hasta el “Modelo 5” –

existe una alta significación de la variable dependiente retardada para explicar el nivel de gasto público en educación corriente, esto no es sorprendente dada la considerable inercia de este tipo de gasto. Asimismo, la orientación ideológica del gobierno está asociada negativamente con el gasto público en educación (lo que indica un movimiento a la izquierda) y es estadísticamente significativa. Esto indica, además, que el efecto de la ideología sigue siendo significativo aun cuando controlamos por las limitantes fiscales y político- institucionales seleccionadas. La magnitud del coeficiente de la variable (0.01) en los Modelos de 1 a 3 sugiere que, todo lo demás constante, un movimiento de un punto hacia la izquierda en el eje de orientación ideológica aumentará el gasto en educación en aproximadamente 1% del total del gasto. En otras palabras, el análisis empírico apoya la hipótesis de este trabajo: cuanto más de izquierda es la orientación ideológica del gobierno, mayor es el gasto público en educación como porcentaje del total (valores más bajos de PRESIDEO indican gobiernos más a la izquierda).

Tabla 7. Determinantes de la inversión en educación/capital humano

VARIABLES	Modelo 1 EDUTOT	Modelo 2 EDUTOT	Modelo 3 EDUTOT	Modelo 4 EDUTOT	Modelo 5 EDUTOT
L.EDUTOT	0.910*** (0.0757)	0.887*** (0.0839)	0.878*** (0.0874)	0.894*** (0.0728)	0.841*** (0.0985)
PRESIDEO	-0.432*** (0.136)	-0.394*** (0.140)	-0.393*** (0.144)	-0.386** (0.164)	-0.321* (0.173)
PODERES		-0.0828 (0.0823)	-0.0987 (0.101)		-0.123 (0.1000)
PARTLEG		0.0288* (0.0166)	0.0198 (0.0854)		0.0195 (0.0734)
PODERES-PARTLEG			0.000451 (0.00406)		0.000385 (0.00339)
EXPRIM				0.0187 (0.0139)	0.0210 (0.0134)
L.ΔPIB				0.0832 (0.0709)	0.103 (0.0881)
SERVDEU				-0.0488 (0.0820)	-0.0206 (0.134)
post2000					0.0935 (0.720)
Constante	3.336*** (1.074)	3.870* (2.221)	4.333 (2.889)	2.148** (1.031)	3.395 (2.838)
Observaciones	63	63	63	60	60
Número de países	18	18	18	18	18
Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

Al tomar en cuenta el efecto de las variables de control, los resultados de los modelos de 2 a 5 presentan información relevante. Sólo el tamaño del partido político del presidente en el parlamento es significativo, aunque en menor grado y no consistentemente en todos los modelos (sólo en el modelo 2, el más simple de limitantes político-institucionales). Esta relación se presenta con signo positivo, lo que es coherente con las consideraciones teóricas mencionadas e indica que, a mayor tamaño de la bancada del presidente en el legislativo, mayor el gasto público en educación como porcentaje del gasto total. Por otro lado, y contrariamente a lo que se esperaba para el caso de las limitantes fiscales, ninguna de ellas se presenta como estadísticamente significativa, lo que indicaría que ni el ciclo económico ni las restricciones presupuestales provenientes del pago del servicio de deuda inciden en las preferencias de gasto en educación.

Tabla 8. Determinantes de la inversión en salud/capital humano

VARIABLES	Modelo 1 SALTOT	Modelo 2 SALTOT	Modelo 3 SALTOT	Modelo 4 SALTOT	Modelo 5 SALTOT
L.SALTOT	0.920*** (0.0546)	0.914*** (0.0643)	0.928*** (0.0610)	0.924*** (0.0549)	0.894*** (0.0751)
PRESIDEO	-0.111 (0.174)	-0.101 (0.183)	-0.114 (0.192)	-0.0909 (0.170)	0.0419 (0.179)
PODERES		0.00989 (0.0711)	-0.0255 (0.0986)		0.0183 (0.0840)
PARTLEG		0.00439 (0.0121)	-0.0175 (0.0681)		0.0123 (0.0559)
PODERES-PARTLEG			0.00119 (0.00368)		-0.000406 (0.00287)
EXPRIM				0.0100* (0.00542)	0.0136** (0.00673)
L.ΔPIB				0.0751 (0.0669)	0.0943 (0.0778)
SERVDEU				-0.0559 (0.0525)	-0.0327 (0.0606)
post2000					0.525 (0.457)
Constante	1.641*** (0.620)	1.337 (1.612)	1.889 (2.420)	0.899 (0.915)	-0.518 (2.086)
Observaciones	62	62	62	59	59
Número de países	18	18	18	18	18

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Sin embargo, esta relación no se mantiene para el caso del gasto público en salud (SALTOT), otro de los indicadores de inversión en capital humano. La Tabla 8 (arriba) muestra que sólo la variable dependiente retardada presenta un alto nivel de significación estadística. El efecto de la orientación ideológica del partido de gobierno en el gasto público en salud (SALTOT) no es estadísticamente significativo en ninguno de los modelos, aunque se presenta con el signo esperado (negativo). Las variables de control tampoco son significativas – a excepción de la mínima significación que presenta la variable referente a las exportaciones de productos primarios.

Tabla 9. Determinantes de la inversión en gasto público social/capital humano

VARIABLES	Modelo 1 PUBSOCTOT	Modelo 2 PUBSOCTOT	Modelo 3 PUBSOCTOT	Modelo 4 PUBSOCTOT	Modelo 5 PUBSOCTOT
L.PUBSOCTOT	0.927*** (0.0422)	0.933*** (0.0386)	0.930*** (0.0412)	0.913*** (0.0387)	0.905*** (0.0425)
PRESIDEO	-0.468 (0.485)	-0.553 (0.510)	-0.547 (0.507)	-0.577 (0.496)	-0.489 (0.470)
PODERES		-0.155 (0.161)	-0.168 (0.237)		-0.0880 (0.258)
PARTLEG		-0.0158 (0.0427)	-0.0256 (0.159)		-0.0101 (0.153)
PODERES-PARTLEG			0.000601 (0.00739)		-7.08e-05 (0.00716)
EXPRIM				-0.0236 (0.0304)	-0.0217 (0.0322)
L.ΔPIB				-0.0324 (0.175)	0.0104 (0.218)
SERVDEU				-0.217 (0.236)	-0.159 (0.277)
post2000					0.661 (1.221)
Constante	6.915*** (1.929)	10.04** (4.003)	10.39 (6.408)	10.97*** (3.452)	11.91 (7.257)
Observaciones	63	63	63	60	60
Número de países	18	18	18	18	18
Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

Asimismo, la Tabla 9 muestra que el gasto público social total (PUBSOCTOT) no resulta relevante para confirmar la hipótesis de este trabajo. Esto no es sorprendente dadas las consideraciones mencionadas respecto a su medición (ver Capítulo 3). Esto podría sugerir que tanto el gasto público en salud como el gasto público social total son más rígidos que el gasto en educación y que sólo en las decisiones sobre este último gasto se diferencian los gobiernos de izquierda y de derecha. Como muestra de ello cabe señalar

que la volatilidad del gasto en educación (5.09) es mayor que la volatilidad del gasto en salud (3.63), medido a partir del desvío estándar (ver tabla 5 arriba).

4.2. Ideología e inversión en capital fijo

En relación a la inversión en capital fijo o infraestructura, como puede apreciarse en la Tabla 10, el efecto de la orientación ideológica del gobierno no resulta estadísticamente significativo, aunque el signo es positivo – en línea con la relación señalada en la hipótesis de este trabajo (variaciones hacia la derecha en el eje ideológico indican un aumento en el gasto de capital fijo). Sin embargo, el efecto de las limitantes político-institucionales (PODERES y PARTLEG) es estadísticamente significativo y positivo (Modelo 2), lo que indica que, a mayor tamaño de la bancada del presidente en el legislativo y mayores poderes constitucionales del presidente, mayor el gasto público de capital (o inversión en infraestructura).

Tabla 10. Determinantes del gasto de capital/inversión en capital fijo

VARIABLES	Modelo 1 CAPIB	Modelo 2 CAPIB	Modelo 3 CAPIB	Modelo 4 CAPIB	Modelo 5 CAPIB
L.CAPIB	0.911*** (0.0998)	0.905*** (0.0959)	0.911*** (0.0965)	0.892*** (0.0880)	0.894*** (0.0887)
PRESIDEO	0.0206 (0.146)	0.0569 (0.127)	0.0644 (0.119)	0.0574 (0.141)	0.0965 (0.143)
PODERES		0.110** (0.0523)	0.194*** (0.0502)		0.167*** (0.0461)
PARTLEG		0.0143** (0.00681)	0.0594 (0.0419)		0.0505 (0.0409)
PODERES-PARTLEG			-0.00270 (0.00229)		-0.00210 (0.00229)
EXPRIM				0.0107 (0.00669)	0.00912 (0.00673)
L.ΔPIB				0.0849 (0.0732)	0.0692 (0.0768)
SERVDEU				0.0472 (0.0596)	0.0181 (0.0476)
post2000					0.0739 (0.274)
Constante	0.504 (0.374)	-1.986** (0.963)	-3.458*** (1.271)	-0.900 (0.753)	-4.139*** (1.564)
Observaciones	71	71	71	67	67
Número de países	17	17	17	17	17
Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

Nota: El número de casos considerados en esta tabla es 17 y no 18, dado que no existen datos para Bolivia.

Cabe señalar que el efecto de ninguna de las limitantes fiscales resulta estadísticamente significativo. El signo positivo del crecimiento del producto interno bruto sugeriría que los vaivenes de la economía afectan principalmente la inversión pública en infraestructura (Lucioni, 2009). Asimismo, el signo positivo del servicio de deuda podría indicar que el aumento del gasto en capital fijo está también relacionado con creciente niveles de endeudamiento, aunque la relación entre estas variables no es estadísticamente significativa.

Dadas las consideraciones planteadas en el capítulo anterior sobre la medición de la variable inversión en capital fijo, resulta relevante observar los resultados de los modelos de la Tabla 11 con la medición alternativa señalada: formación bruta de capital fijo (FORM).

Tabla 11. Determinantes del gasto de capital/inversión en capital fijo (medición alternativa)

VARIABLES	Modelo 1 FORM	Modelo 2 FORM	Modelo 3 FORM	Modelo 4 FORM	Modelo 5 FORM
L.FORM	0.505*** (0.0997)	0.491*** (0.0922)	0.491*** (0.0924)	0.471*** (0.0986)	0.454*** (0.0801)
PRESIDEO	-0.160 (0.232)	-0.0870 (0.213)	-0.0813 (0.223)	-0.156 (0.279)	0.0317 (0.289)
PODERES		0.177*** (0.0648)	0.209** (0.102)		0.154 (0.137)
PARTLEG		0.0242 (0.0184)	0.0379 (0.0567)		0.0366 (0.0768)
PODERES-PARTLEG			-0.000811 (0.00277)		-0.000675 (0.00399)
EXPRIM				0.0112 (0.0152)	0.0153 (0.0153)
L.APIB				0.267** (0.117)	0.231* (0.119)
SERVDEU				0.164 (0.103)	0.131 (0.126)
post2000					0.728 (0.655)
Constante	10.04*** (1.961)	6.158*** (2.347)	5.583 (3.553)	7.876*** (2.420)	3.720 (3.959)
Observaciones	98	98	98	94	94
Número de países	18	18	18	18	18

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tres elementos merecen ser destacados: a) aunque el efecto de la orientación ideológica del gobierno tampoco resulta estadísticamente significativo, el signo en esta ocasión es negativo (a excepción del Modelo 5), lo que indicaría una relación contraria a la hipótesis de este trabajo (cuando más a la izquierda la orientación ideológica del gobierno, más inversión en capital fijo); b) en cuanto a las limitantes fiscales, en este caso, el efecto del crecimiento del producto interno bruto (L. Δ PIB) es positivo y estadísticamente significativo (Modelos 4 y 5), lo que confirma el carácter cíclico de la inversión en capital fijo y el signo del servicio de deuda es nuevamente positivo, aunque apenas no significativo, lo que podría indicar que la izquierda invirtió en educación y otras áreas de política social con fondos fiscales, mientras que se endeudó para invertir en capital fijo; y c) el efecto de los poderes constitucionales del presidente (PODERES) se mantiene estadísticamente significativo y con la misma dirección (Modelo 2 y 3), aunque no así el efecto del tamaño de la bancada del partido del presidente (PARTLEG).

4.3. Ideología y política fiscal

Finalmente, en el caso de la relación orientación ideológica – política fiscal, la Tabla 12 muestra que el efecto de la primera no resulta estadísticamente significativo en ninguno de los modelos. El signo negativo, sin embargo, parecería indicar que movimientos hacia la derecha en el eje de orientación ideológica no se corresponden con mejores resultados fiscales. Aquí, es necesario tener en cuenta la experiencia de los años 1980 y 1990, cuando gobiernos de derecha y centro-derecha enfrentaron sucesivas crisis económicas que pusieron en riesgo el resultado fiscal de sus gobiernos. Años más tarde, la situación fiscal de los gobiernos de izquierda se vio favorecida por cuestiones contextuales (*commodity boom*) que parecen haber afectado positivamente las arcas de estos gobiernos.

Asimismo, el Modelo 5 indica que dos de las limitantes fiscales son estadísticamente significativas. Por un lado, el crecimiento del producto interno bruto (L. Δ PIB) se presenta con signo negativo y un coeficiente de magnitud 0.05, lo que indicaría que un mayor crecimiento del producto resulta en un balance fiscal primario negativo (déficit fiscal), posiblemente a consecuencia de un aumento del gasto público sin importar la orientación ideológica del gobierno. Por otro lado, el servicio de la deuda total como porcentaje del INB (SERVDEU) se presenta con signo positivo y también con coeficiente 0.05. Esto indicaría que a mayor servicio de la deuda total, mayor será el

resultado fiscal primario (superávit fiscal), por otra parte, necesario para cubrir dichos pagos. Cabe destacar que, en este caso, el efecto de las limitantes político-institucionales no resulta relevante.

Tabla 12. Determinantes del balance fiscal primario/política fiscal

VARIABLES	Modelo 1 BALPRIM	Modelo 2 BALPRIM	Modelo 3 BALPRIM	Modelo 4 BALPRIM	Modelo 5 BALPRIM
L.BALPRIM	0.446*** (0.106)	0.429*** (0.105)	0.426*** (0.107)	0.550*** (0.112)	0.564*** (0.107)
PRESIDEO	-0.287 (0.194)	-0.301 (0.195)	-0.299 (0.200)	-0.225 (0.222)	-0.200 (0.240)
PODERES		0.00526 (0.0352)	0.0196 (0.0616)		-0.0288 (0.0882)
PARTLEG		-0.0115 (0.0116)	-0.00545 (0.0283)		-0.00928 (0.0538)
PODERES-PARTLEG			-0.000361 (0.00152)		0.000162 (0.00310)
EXPRIM				-0.00392 (0.00596)	-0.00285 (0.00655)
L.ΔPIB				-0.153** (0.0611)	-0.148** (0.0574)
SERVDEU				0.0965* (0.0550)	0.104** (0.0515)
post2000					0.244 (0.347)
Constante	1.013 (0.643)	1.443 (0.906)	1.194 (1.536)	1.068 (0.929)	1.436 (1.740)
Observaciones	76	76	76	71	71
Número de países	18	18	18	18	18
Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

En suma, los resultados del análisis empírico presentado hasta aquí para las últimas tres décadas de 18 países de América Latina son reveladores. Tal como se observa en la Tabla 13 de resumen, la orientación ideológica del gobierno tiene un efecto explicativo en el nivel de inversión en capital humano, considerado a partir del gasto público en educación como porcentaje del total del gasto. Sin embargo, la orientación ideológica del gobierno no resulta relevante para explicar la inversión en capital fijo o el tipo de política fiscal. Por tanto, la evidencia empírica respalda, sólo en parte, una de las dos hipótesis de este trabajo.

Por otro lado, el efecto de las limitantes político-institucionales y las limitantes fiscales seleccionadas, no resulta consistente para el caso de todas las relaciones examinadas. Por ejemplo, el efecto del tamaño de la bancada del presidente en el parlamento es significativo: a mayor tamaño de la bancada del presidente en el legislativo, mayor el gasto público en educación como porcentaje del gasto total. Sin embargo, las limitantes fiscales no son estadísticamente significativas, lo que indicaría que ni el ciclo económico ni las restricciones presupuestales provenientes del pago del servicio de deuda inciden en las preferencias de gasto en educación.

En cuanto a la inversión en capital fijo, el efecto de las limitantes político-institucionales (PODERES y PARTLEG) es estadísticamente significativo y positivo, lo que indica que, a mayor tamaño de la bancada del presidente en el legislativo y mayores poderes constitucionales del presidente, mayor el gasto público de capital (o inversión en infraestructura). El tipo de política fiscal – restrictiva o expansiva – parecer estar determinado por el crecimiento del producto interno bruto ($L.\Delta PIB$) y los compromisos contraídos por concepto de deuda. En el primer caso, los resultados indican que un mayor crecimiento del producto resulta en un balance fiscal primario negativo (déficit fiscal), mientras que a mayor servicio de la deuda total, mayor es el superávit fiscal primario.

Tabla 13. Resumen de los resultados del análisis empírico

Variables		Inversión en capital humano		Inversión en capital fijo	Política fiscal
		Gasto público en educación	Gasto público en salud		
Independiente	PRESIDEO	✓	X	X	X
Limitantes político-institucionales	PODERES	X	X	✓	X
	PARTLEG	X	X	✓	X
	PODERES-PARTLEG	X	X	X	X
Limitantes fiscales	EXPRIM	X	✓	X	X
	$L.\Delta PIB$	X	X	X	✓
	SERVDEU	X	X	X	✓
	post2000	X	X	X	X

5. Conclusiones

Este trabajo aporta a un debate abierto en la academia sobre el rol de la ideología política en la opción de políticas públicas. En concreto, el análisis explora de qué modo la orientación ideológica de los partidos políticos en el gobierno incidió en las preferencias de gasto público – capital humano o capital fijo – y de política fiscal – expansiva o contractiva, para el caso de dieciocho países de América Latina en las últimas tres décadas. Los resultados del análisis empírico confirman parcialmente las hipótesis de este trabajo, en tanto señalan que la orientación ideológica del partido político en el gobierno tiene un efecto explicativo en el nivel de inversión en capital humano. En cambio, esta orientación no resulta relevante para explicar la inversión en capital fijo o el tipo de política fiscal. Esto en principio supondría una diferencia con los trabajos de referencia y lo que indica la acumulación teórica sobre el tema. Sin embargo, es posible que estos resultados se deban al hecho de que en este trabajo utilizo la base temporal más larga disponible para medir el efecto de la ideología sobre distintos tipos de gasto o inversión.

La relevancia de la pregunta de investigación que guía este trabajo queda, a mi entender, reforzada a lo largo de estas páginas. El período de estudio se caracteriza por importantes cambios en la orientación ideológica de la mayoría de los gobiernos de la región: gobiernos de derecha y centro-derecha estuvieron en el poder en la década de 1980 y 1990; posteriormente se produjo un ascenso de partidos de izquierda y centro-izquierda a comienzos de los años 2000. Esto supuso un desafío a los principales postulados ideológicos del neoliberalismo de las dos décadas previas y un cambio significativo en el escenario político de la región. En la práctica, el cambio de orientación ideológica tuvo su correlato en las preferencias de políticas (económicas, sociales y laborales). Asimismo, estas tres décadas estuvieron caracterizadas por fuertes vaivenes económicos que hacen a las condiciones en las que los gobiernos operaron: sucesivas crisis durante 1980 y 1990 y auge económico por el boom del precio de las materias primas a comienzos del nuevo siglo. Todo esto, en una región con niveles de desigualdad altos y persistentes y con indicadores sociales fuertemente deteriorados por los sucesivos períodos de crisis.

El análisis se enmarca en una corriente de acumulación teórica que propone la relevancia del eje izquierda-derecha como categoría de análisis (Huber e Inglehart, 1995; Colomer y Escatel, 2005; Alcántara, 2008, entre otros). En particular, el trabajo se

construye a partir de los aportes de Garret y Lange (1989, 1991) y de Boix (1996), quienes defienden la influencia de la ideología en las políticas públicas, y suma una nueva perspectiva a la producción de Amorim Neto y Borsani (2004), Huber y otros (2006), Segura-Ubierno (2007) y de Murillo y otros (2011), para el caso de América Latina. De hecho, los argumentos presentados se alinean con uno de los puntos centrales del trabajo de estos autores: no sólo se trata de quién gobierna, si no en qué condiciones (o contexto) lo hace. Según se recoge en la literatura, los gobiernos enfrentan diferentes restricciones al momento de poner en práctica sus preferencias políticas. Dichas restricciones pueden ser de origen fiscal, derivadas de la liberalización económica, la globalización y el ciclo económico, u obedecer a variables político-institucionales (poderes constitucionales del presidente, tamaño de la bancada del presidente en el parlamento, entre otras). Las últimas tres décadas de la historia política y económica de América Latina, analizadas y testeadas empíricamente en este trabajo a partir de las preferencias de gasto público y de política fiscal, dan prueba de la influencia de las restricciones mencionadas.

Por último, como sucede habitualmente con la investigación académica y más tratándose de un tema tan actual y con tantas aristas, quedan abiertos al menos cuatro asuntos que se derivan del presente trabajo y que pueden formar parte de una agenda de investigación futura.

En primer lugar, la estrategia metodológica elegida para este trabajo se podría complementar con un análisis en profundidad de casos individuales. Esto permitiría analizar ejemplos concretos a fin de ilustrar cómo operaron las diferentes relaciones causales. Sin dudas, la visión panorámica que resulta del análisis estadístico de 18 países oculta las especificidades de trayectorias históricas por demás ricas y variadas.

En segundo lugar, se podrían analizar las razones que explican los resultados de los gobiernos de las tres últimas décadas en América Latina. Está claro que si evaluamos sobre la base de resultados de política – y no sobre decisiones de gasto – izquierda y derecha hacen la diferencia. Los “pobres resultados” de la década de 1980 y 1990, en materia económica y social, contrastan con los “grandes logros” de los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la última década, tales como, reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, crecimiento del salario real y expansión en la provisión de derechos sociales, entre otros. Sin embargo, más allá del cambio en la orientación ideológica de los gobiernos, a nivel agregado, todo sugiere que la razón detrás de estos resultados se encuentra en el aumento de la actividad económica y el empleo.

En tercer lugar, sería interesante analizar si habrá continuidad o no de los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en un contexto internacional y regional diferente. Si el auge económico que vivió la región durante el período 2004-2013 ayudó a la extensión de los mandatos de partidos denominados “progresistas”, cabe preguntarse cuál es el futuro electoral de estos partidos en un contexto de enlentecimiento del crecimiento económico. Al cierre de este trabajo, las elecciones presidenciales en Argentina (noviembre de 2015) y parlamentarias en Venezuela (diciembre de 2015) parecen iniciar una tendencia hacia un cambio ideológico. A esto también se suma la incierta situación que vive Brasil a nivel político con un posible proceso de juicio político (*impeachment*) contra la presidenta Dilma Rousseff.

En cuarto lugar, hay un tema a dilucidar referido al futuro de las políticas llevadas adelante durante la última década. Uno de los principales desafíos que deberán enfrentar los gobiernos de la región, más allá de su ideología, es cuál será el rol del Estado en la economía. Esto es, qué hacer con las políticas económicas, sociales y laborales o, dicho de otra manera, si la relación ideología – políticas públicas se mantiene en los mismos términos.

En resumen, la región vivió un período de fuerte crecimiento económico que siguió a uno de repetidas crisis. Los gobiernos de la región, especialmente los de izquierda y centro-izquierda, aprovecharon su momento y lograron importantes avances económicos, sociales y laborales. Este estudio muestra que, en algunos casos – como la inversión en capital humano – el nivel de gasto obedeció claramente a ese cambio de ideología en los gobiernos, mientras que en otro – como la política fiscal o la inversión en capital fijo – izquierda y derecha no hacen la diferencia.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- _____ (2008). "La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina". Nueva Sociedad N°217.
- Alesina, Alberto. (1987). "Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game". *Quarterly Journal of Economics* 102, pp. 651-678.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini y Gerald Cohen. (1997). *Political cycles and the macroeconomy*. The MIT Press.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein. (1999). "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". *Journal of Development Economics* Vol. 59, N° 2, pp. 253-273.
- Amorim Neto, Octavio y Hugo Borsani. (2004). "Presidents and cabinets: The political determinants of fiscal behavior in Latin America". En *Studies in comparative international development* Vol. 39, N°1, pp. 3-27.
- Benoit, Kenneth y Michael Laver. (2006). *Party policy in modern democracies*. London. Routledge.
- Bobbio, Norberto. (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus, Madrid.
- Boix, Carles. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza Editorial. Madrid.
- Budge, Ian, David Robertson y Derek Hearl (ed.). (1987). *Ideology, strategy and party change: Spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Castañeda, Jorge (2006). "Latin America's left turn". *Foreign Affairs*.
- Clements, Bedit, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven. (2007). "Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política". *Revista de la CEPAL* N°93.
- Colomer, Joseph y Luis Escatel. (2005). "La dimensión izquierda-derecha en América Latina". *Instituto de desarrollo económico y social*, Vol 45, N°177, pp. 123-136.

- Coppedge, Michael (1997). "A classification of Latin American political parties". Working Paper #244, University of Notre Dame.
- Dalton, Russell (2008). "The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences". *Comparative Political Studies*. Vol. 41 N°7, pp. 899-920.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015). *Perspectivas económicas: Las Américas*. Washington, D.C., abril de 2015.
- Fuchs, Dieter y Hans-Dieter Klingemann. (1990). "The left-right schema". En M. Kent Jennings, Jan van Deth, y otros, *Continuities in political action: A longitudinal study of political orientation in three western democracies*. Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- Gabel, Matthew y John Huber. (2000). "Putting parties in their place: Inferring party left-right ideological positions from party manifestos data". *American Journal of Political Science*, Vol. 44, N°1, pp. 94-103.
- Garcé, Aldofo (2000). "Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía". Nueva Sociedad. N°170.
- Garret, Geoffrey y Peter Lange. (1989). "Government partisanship and economic performance: When and how does 'who governs' matter?" *The Journal of Politics*, Vol. 51, N°3, pp. 676-693.
- _____ (1991). "Political responses to interdependence: What's 'Left' for the Left". *International Organization*. Vol. 45, No. 4, pp. 539-564. The MIT Press.
- Garrett, Geoffrey (1998). *Partisan politics in the global economy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. (2004). "Revising social contracts: Social spending in Latin America, East Asia, and the former socialist countries, 1980-2000". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24, N°1, pp. 3-37. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hibbs, Douglas. (1977). "Political parties and macroeconomic policy". *The American Political Science Review*, Vol. 71, Issue 4, pp. 1467-1487.
- Huber, John. (1989). "Values and partisanship in left-right orientations: Measuring ideology". *European Journal of Political Research* N°17, pp. 599-621.

- Huber, John y Ronald Inglehart. (1995). "Expert interpretation of party space and party location in 42 societies". *Party Politics*. Vol. 1. N°1, pp. 73-111. SAGE.
- Huber, Evelyne, François Nielsen, Jenny Pribble y John Stephens. (2006). "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean". *American Sociological Review*, Vol 71, pp. 943-963.
- Huber, Evelyne y John Stephens. (2012). *Democracy and the left. Social policy and inequality in Latin America*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Inglehart, Ronald y Hans Klingemann. (1976). "Party identification, ideological preference and the left-right dimension among western mass publics". En Ian Budge, Ivor Crewe y Dennis Farlie (eds), *Party identification and beyond: Representations of voting and party competition*. Chichester. Wiley.
- Jackman, Robert. (1987). "The politics of economic growth in the industrial democracies, 1974-1980". *Journal of Politics*, N°49, pp. 242-56.
- _____ (1989). "The politics of growth, once again". *Journal of Politics*. N°51, pp. 646-61.
- Kaufman, Robert (2007). "Political economy and the 'new left'". En *The 'new left' and democratic governance in Latin America*. Arnson, Cynthia y Perales, Jose Raul (eds.) Woodrow Wilson International Center for Scholars, the Latin American Program. Washington, D.C.
- _____ (2011). "The political left, the export boom, and the populist temptation". En *The resurgence of the Latin American left*. Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.), pp. 93-116. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Kaufman, Robert y Alex Segura-Ubiergo. (2001). "Globalization, domestic politics, and social spending in Latin America: A time-series cross-section analysis" *World Politics*, Vol. 53, N°4, pp. 553-587.
- Lanzaro, Jorge. (2000). *La "segunda" transición en el Uruguay*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.
- _____ (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO.
- _____ (2006). "La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia". Ponencia presentada en las V Jornadas de Investigación Científica. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República Montevideo.
- Laver, Michael y Ian Budge (ed.). (1992). *Party, policy, and government coalitions*. London: St. Martin's Press.
- Laver, Michael y Ben Hunt. (1992). *Policy and party competition*. New York. Routledge.

- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. (2011). "Latin America's 'Left turn': A framework for analysis". En *The resurgence of the Latin American left*. Levitsky y Roberts (eds.), pp. 1-28. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan. (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. The Free Press.
- López, Santiago y Juan Andrés Moraes. (2014). "Uruguay 2013: Un balance preelectoral". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34. N°1, pp. 293-313.
- Lucioni, Luis. (2009). "La provisión reciente de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento". Serie Macroeconomía del desarrollo, N°72. CEPAL.
- Luna, Juan Pablo. 2007. "The rise of the left and Latin American party systems". Draft, ICP-PUC. Santiago.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Midaglia, Carmen y Guillermo Fuentes. (2013). *Los cambios en los sistemas de bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Número temático. Vol. 22, N°2. ICP-FCS. Uruguay.
- Moraes, Juan Andrés y Diego Luján (2014). The Hcft of the Uruguayan Left: A case of Party Adaptation without Moderation. Trabajo presentado en la conferencia "Reforming Communism: Cuba in comparative perspective". University of Pittsburgh, November 6-8 of 2014.
- Moreno-Brid, Juan Carlos e Igor Paunovic. (2006). "La política económica de los nuevos gobiernos de centro-izquierda en América Latina: ¿vino nuevo en odres viejos?". *Nexos* 347. México.
- _____ (2008). "What is new and what is left of the economic policies of the new left governments of Latin America?" *International Journal of Political Economy*. Vol. 37, N°3, pp. 82-108.
- Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav (2011). "Economic constraints and presidential agency". En *The resurgence of the Latin American left*, Levitsky y Roberts (eds.), pp. 52-70. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Nordhaus, William. (1975). "The political business cycle", *Review of Economic Studies*.
- Ocampo, José Antonio (2015). "Tiempos de incertidumbre". *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Pérez Liñán, Aníbal, Agustín Grijalva, Javier Vásquez D'Elia. (2004). *Presidential power database*. Universidad de Pittsburgh.

- Pribble, Jennifer. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Roberts, Kenneth. (2007). "Repoliticizing Latin America: The revival of populist and leftist alternatives". Woodrow Wilson's Center's Update on the Americas.
- Rabinowitz, George, Stuart Elaine Macdonald y Ola Listhaug. (1991). "New Players in an old game: Party strategy in multiparty systems." *Comparative Political Studies* Vol. 24, pp. 147-185.
- Rodrik, Dani. (2001). "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?" *Revista de la CEPAL* N°73, pp. 7-31.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Schamis, Héctor. (2006). "A 'left-turn' in Latin America? Populism, Socialism, and Democratic Institutions". *Journal of Democracy*. Vol 17, Number 4, pp. 20-34.
- Segura-Ubierno, Alex. (2007). *The political economy of the welfare state in Latin America. Globalization, democracy, and development*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Shamir, Michal. (1984). "Are western party systems 'frozen'? A comparative dynamic analysis". *Comparative Political Studies*, Vol. 17, N°1, pp. 35-79.
- Shugart, Matthew y John Carey. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- Stokes, Susan. (2001). *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge.
- _____ (2009). "Globalization and the left in Latin America". Unpublished paper.
- Tsebelis, George. (1995). "Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism". *British Journal of Political Science*. Vol. 25. Issue 03, pp. 289-325.
- _____ (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Weyland, Kurt. (2008). "The Latin American Left: Destroyer or savior of the market model?" Documento presentado en la conferencia "Latin America's left turn: Causes and implications". Harvard University, abril 4-5.
- _____ (2009). "The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory". *Comparative Politics* 4. N°2, pp. 145-164.

Wiesehomeier, Nina y Kenneth Benoit. (2009). "Presidents, parties and policy competition". *Journal of Politics*, Vol. 71. N°4, pp.1435-1447.

Williamson, John. (1990). "What Washington means by policy reform". En John Williamson (ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, D.C., Institute for International Economics.

Anexo

Tabla 1. Codificación de poderes presidenciales, Shugart y Carey (1992:150)

150

Presidents and assemblies

Table 8.1. Powers of popularly elected presidents

LEGISLATIVE POWERS	
<p>Package Veto/Override</p> <p>4 Veto with no override</p> <p>3 Veto with override requiring majority greater than 2/3 (of quorum)</p> <p>2 Veto with override requiring 2/3</p> <p>1 Veto with override requiring absolute majority of assembly or extraordinary majority less than 2/3</p> <p>0 No veto; or veto requires only simple majority override</p> <p>Decree</p> <p>4 Reserved powers, no rescission</p> <p>2 President has temporary decree authority with few restrictions</p> <p>1 Authority to enact decrees limited</p> <p>0 No decree powers; or only as delegated by assembly</p> <p>Budgetary Powers</p> <p>4 President prepares budget; no amendment permitted</p> <p>3 Assembly may reduce but not increase amount of budgetary items</p> <p>2 President sets upper limit on total spending, within which assembly may amend</p> <p>1 Assembly may increase expenditures only if it designates new revenues</p> <p>0 Unrestricted authority of assembly to prepare or amend budget</p>	<p>Partial Veto/Override</p> <p>4 No override</p> <p>3 Override by extraordinary majority</p> <p>2 Override by absolute majority of whole membership</p> <p>1 Override by simple majority of quorum</p> <p>0 No partial veto</p> <p>Exclusive Introduction of Legislation (Reserved Policy Areas)</p> <p>4 No amendment by assembly</p> <p>2 Restricted amendment by assembly</p> <p>1 Unrestricted amendment by assembly</p> <p>0 No exclusive powers</p> <p>Proposal of Referenda</p> <p>4 Unrestricted</p> <p>2 Restricted</p> <p>0 No presidential authority to propose referenda</p>
NONLEGISLATIVE POWERS	
<p>Cabinet Formation</p> <p>4 President names cabinet without need for confirmation or investiture</p> <p>3 President names cabinet ministers subject to confirmation or investiture by assembly</p> <p>1 President names premier, subject to investiture, who then names other ministers</p> <p>0 President cannot name ministers except upon recommendation of assembly</p> <p>Censure</p> <p>4 Assembly may not censure and remove cabinet or ministers</p> <p>2 Assembly may censure, but president may respond by dissolving assembly</p> <p>1 "Constructive" vote of no confidence (assembly majority must present alternative cabinet)</p> <p>0 Unrestricted censure</p>	<p>Cabinet Dismissal</p> <p>4 President dismisses cabinet ministers at will</p> <p>2 Restricted powers of dismissal</p> <p>1 President may dismiss only upon acceptance by assembly of alternative minister or cabinet</p> <p>0 Cabinet or ministers may be censured and removed by assembly</p> <p>Dissolution of Assembly</p> <p>4 Unrestricted</p> <p>3 Restricted by frequency or point within term</p> <p>2 Requires new presidential election</p> <p>1 Restricted: only as response to censures</p> <p>0 No provision</p>

Gráfica 1. Variación de los poderes constitucionales del presidente, 1978-2013

