

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

Autores:

Alejandro Guedes

tucci@87@hotmail.com

Nicolás Kardjián

nicokardjian@hotmail.com

Diego Luján

dielujan@hotmail.com

FCS - UdelaR

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

¹ Este artículo es un producto preliminar de la investigación “Partidos Políticos y Desarrollo Económico en Uruguay (1920-2009)” financiada por CSIC en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil. Agradecemos especialmente a Juan A. Moraes, Docente Orientador del proyecto, por su compromiso e inestimable apoyo. Hemos recibido de su parte los mejores aportes e insumos para llevar adelante la presente investigación, aunque le eximimos de responsabilidad por el contenido de la misma.

I. Introducción

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

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

Este trabajo tiene por objeto rescatar el rol que los partidos y líderes políticos han tenido, en cuanto a factores políticos que influyen sobre el proceso económico en el largo plazo. Pretendemos evaluar de qué modo las preferencias ideológicas de presidentes y partidos impactan sobre el desarrollo económico.

II. Abordaje metodológico y técnica de recolección de datos

El abordaje teórico adoptado en este trabajo privilegia el rol que juegan los partidos políticos como agentes capaces de modelar el proceso económico. En este sentido, los partidos políticos son los actores que le otorgan funcionalidad a la economía, dado que partidos de izquierda tienden a privilegiar la distribución del ingreso y la expansión fiscal, mientras partidos de derecha propenden al crecimiento del producto y contención del déficit fiscal.

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

Debido a que la ubicación de líderes y partidos en el continuo izquierda-derecha es una herramienta ampliamente utilizada en la ciencia política contemporánea, es que la misma debe realizarse en base a estándares estrictos y sistemáticos. Diferentes métodos han sido utilizados para llevar a cabo dicha tarea. De acuerdo a Dinas y Gemenis (2010) pueden identificarse tres diferentes métodos para ubicar a los partidos en la dimensión izquierda-derecha. *En primer lugar* puede hacerse mediante el empleo de datos de encuestas de opinión pública, para lo cual existen gran cantidad de datos de fácil disponibilidad². *En segundo lugar*, se ha utilizado el análisis de contenido de los programas partidarios, para lo cual existen estrategias desarrolladas que intentan captar el contenido manifiesto de dichos documentos (Budge *et al* 1987; 2001; Klemmensen *et al* 2007). *En tercer lugar*, la ubicación de los partidos puede reconstruirse mediante las encuestas y entrevistas a expertos, para lo cual también existe literatura y técnicas especializadas (Huber & Ingelhart 1995; Benoit & Laver 2005). Huber & Ingelhart sostienen que: “the measurement of party ideology and party positions has followed three different strategies - the analysis of party manifestos..., the analysis of mass survey data...and the use of assessments by political experts...” (Huber & Ingelhart; 1995:75)

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

Para los propósitos de este trabajo, hemos aplicado el método de encuestas a expertos, debido a que presenta una serie de ventajas relativas. En primer lugar, el período de estudio (1920-2009) hace muy difícil el acceso a algunos materiales como por ejemplo

² Para conocer una aplicación concreta de éste método, véase Colomer *et al* (2005).

los programas partidarios. Adicionalmente, el carácter altamente fraccionalizado de los partidos uruguayos, complica aún más dicha tarea. Por otra parte, la academia uruguaya cuenta con una razonable cantidad de expertos que han estudiado específicamente la temática del desarrollo económico en el largo plazo, existiendo una masa crítica suficiente que amerita tomar en cuenta sus percepciones. Finalmente, en contextos de restricción de recursos (económicos, técnicos, materiales y temporales), las encuestas a expertos se ha mostrado como un método sumamente confiable y eficiente en términos de costo-beneficio.

III. Análisis de los datos obtenidos mediante encuestas a expertos

Hemos realizado encuestas a 16 académicos uruguayos³, entre los cuales se encuentran historiadores (fundamentalmente historiadores económicos), economistas y politólogos. La aplicación de la encuesta se basó en dos modalidades: encuestas personalizadas, y formularios autoadministrados vía web. Todos los expertos encuestados han trabajado la temática del desarrollo económico en el largo plazo, bien desde la historia, bien desde la economía política. Muchos de ellos son citados en nuestro marco teórico como sustento de la investigación. A los encuestados les hemos solicitado su percepción respecto de la ubicación de presidentes y partidos políticos en una escala de izquierda-derecha de 7 (siete) puntos. En una segunda pregunta, les hemos solicitado a los encuestados que ubiquen a los distintos presidentes (y sus gobiernos) en la escala, respecto a dos dimensiones de políticas: fiscal y social. La selección de estas dos áreas de política, apunta a cubrir las dos principales dimensiones sobre la que se apoya el eje izquierda-derecha. Como ya hemos apuntado, este eje tiene distinto sentido en diferentes sociedades y épocas, por lo cual es útil “atarla” a determinadas dimensiones, entre las cuales las más significativas son la política fiscal y la social⁴.

Como hemos señalado, la primera pregunta de la encuesta a expertos pretende captar las percepciones de los académicos acerca de la ubicación de presidentes y partidos en el eje izquierda-derecha para el período 1920-2009.

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

³ Al ser este un producto preliminar de una investigación en curso, estimamos contar, al finalizar la investigación, con una veintena de expertos encuestados.

⁴ Otros estudios más ambiciosos han detectado más de una docena de dimensiones relevantes que sostienen la ubicación a lo largo de la escala izquierda-derecha. Al respecto ver Huber & Ingelhart (1995), y Benoit & Laver (2005).

podemos descartar ambas posibilidades, toda vez que las medidas de dispersión presentan valores bajos pero relevantes, que demuestran una heterogeneidad razonable.

En cuanto a las medidas de tendencia central, la ubicación de los presidentes presenta una media de 4,71 que indica que los presidentes han tendido a presentar posiciones de centro, ligeramente inclinados hacia la centro-derecha. Vemos que el valor que más se repite es el 4 que se corresponde con el centro puro del espectro ideológico. Para los partidos sucede algo similar, lo cual va en línea con la idea de un sistema político que ha sido definido como una *partidocracia de consenso* (Caetano *et al.*, 1989) centrista, moderada y gradualista. Efectivamente, tanto el PC como el PN presentan medias próximas al centro (4,39 y 4,83 respectivamente). Sin embargo la moda es 4 para el PC y 5 para el PN, lo cual estaría mostrando una ligera tendencia de este último hacia posiciones más de derecha. Por su parte el FA, presenta un menor recorrido (de 2 a 4) frente a los partidos tradicionales (de 3 a 7 el PC, y de 3 a 6 el PN), lo cual podría indicar un perfil ideológico más definido⁵.

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

En el Gráfico II podemos apreciar la distribución de los partidos para el mismo período. Se observa que el PC se movió hasta finales de la década del 60 en valores de centro, pasando por posiciones de centro-izquierda y centro-derecha. Por su parte el PN se ubicó durante ese sub-período en valores de centro-derecha y derecha. A partir de los 70 y hasta la década del 90 los papeles se invierten y el PC se ubica más hacia la derecha que el PN, confluyendo a partir de entonces en posiciones de centro-derecha. Mientras, el FA se ubicó mayormente en valores de izquierda, corriéndose levemente los últimos años hacia valores de centro-izquierda⁶.

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

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

⁵ Estos datos son consistentes con la caracterización de los partidos tradicionales uruguayos como partidos catch-all.

⁶ Esta constatación va en línea con la hipótesis de J. Yaffé (2005) acerca de la paulatina moderación de la izquierda en el camino al gobierno.

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

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

IV. Resultados preliminares

Debemos reiterar que el presente artículo es un producto preliminar de una investigación en curso. Por lo tanto, no es posible arribar a conclusiones firmes. Sin embargo, es posible analizar preliminarmente algunos de los principales resultados a los que hemos podido arribar en esta etapa.

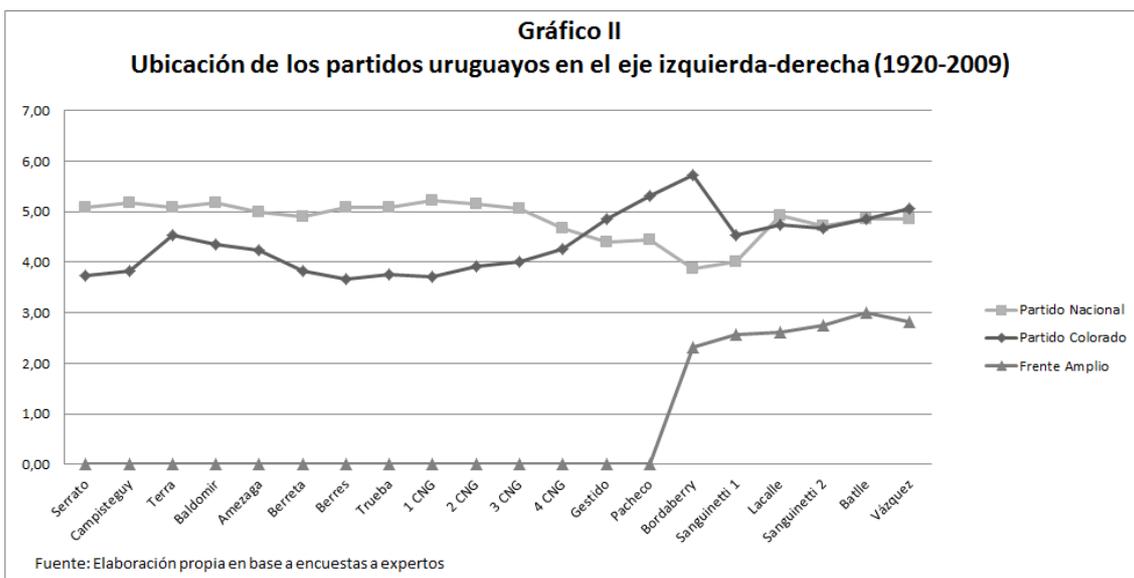
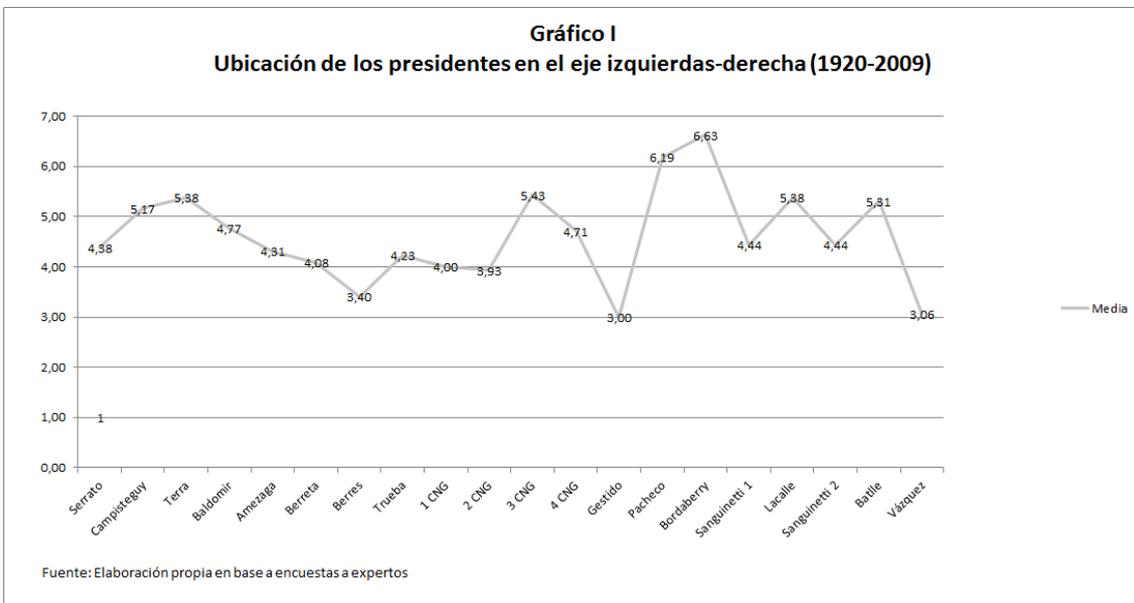
Hemos presentado los principales abordajes metodológicos que procuran llevar a cabo la tarea de ubicar a partidos y líderes a lo largo del continuo izquierda-derecha. Hemos presentado las principales técnicas utilizadas a tales efectos, así como las líneas fundamentales de dicho debate metodológico. Explicitamos las fortalezas propias de la técnica de encuesta a expertos, y justificamos su utilización para la presente investigación. Además, expusimos los principales datos que surgen de la aplicación de la encuesta a expertos, así como sus implicancias teóricas y metodológicas. Respecto a este punto, presentamos el resultado de diversas pruebas estadísticas que validan la aplicación de dicha técnica. Asimismo, pudimos estilizar la percepción de los académicos encuestados respecto de la ubicación de líderes y partidos, así como respecto a política fiscal y social para el período.

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

Anexo, Gráficos y Cuadros

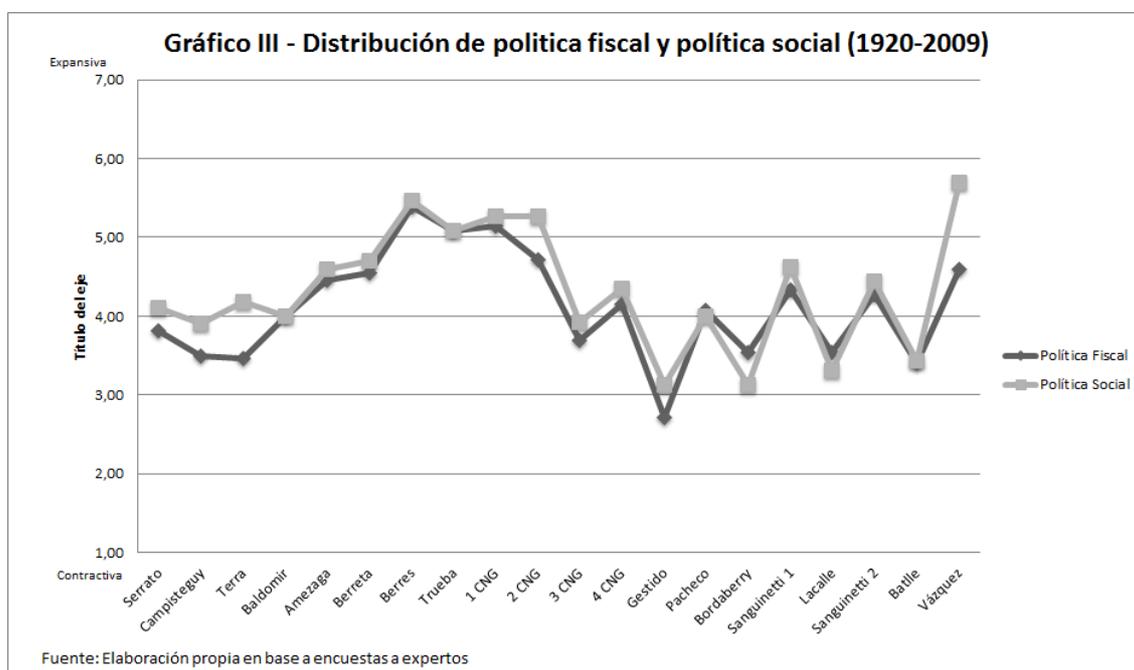
Cuadro I - Estadísticos descriptivos para la Pregunta 1 Ubicación de presidentes y partidos en el eje izquierda-derecha (1920-2009)

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



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

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



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

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

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

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

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

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

Bibliografía

- i. Aboal, D.; Lorenzo, F.; Moraes, J. A., y Oddone, G., “La Economía Política de los Déficit Fiscales en Uruguay”, en D. ABOAL, y J. A. MORAES (eds.), *Economía Política en Uruguay: Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2003.
- ii. Benoit, K., and Laver, M., “Estimating party policy position. Comparing expert surveys and hand-coded content analysis”, 2005.
- iii. Bértola, L., “el PBI de Uruguay 1870-1936” (y otras estimaciones). Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1998.
- iv. Boix C., “Political parties, growth and equality, conservative and social democratic economic strategies in the world economy”; Cambridge University Press, 1998.
- v. Budge, I., Robertson, D., and Hearl, D., (eds). *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. 1987.
- vi. Budge, I., Klingemann, H., Volkens, A., Bara J., and Tannenbaum, E., with Fording, R., Hearl, D. Hee Min Kim, McDonald, M. and Mendes, S. *Mapping Policy Preferences: Parties, Electors and Governments: 1945-1998: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- vii. Caetano, G. Perez, R. y Rilla, J., “La partidocracia uruguaya”, en Cuadernos del CLAEH N° 44, Montevideo, 1989.
- viii. Colomer, J.M.; Escatel, L.E, “La dimensión izquierda-derecha en América Latina”. Instituto de desarrollo económico y social. Vol 45, n° 177, PP 123-136, 2005.
- ix. Dinas, E., and Gemenis, K., “Measuring parties` ideological position with manifesto data, a critical evolution of the competing methods”. *Party politics*. Vol. 16, n° 4, PP 427-450, 2010.
- x. Garcé, A., “Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía”, en *Nueva Sociedad* N° 170, Caracas, 2000.
- xi. Garret, G. y Lange, P., “Political Responses to Interdependence: What’s “Left” for the Left?” En *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991.

- xii. Huber, J., and Inglehart, R., “Expert interpretation of party space and party location in 42 societies”, Party Politics, 1995.
- xiii. North, D., “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- xiv. Yaffé, J., “Al centro y adentro”, Ed. Linardi y Risso, Montevideo, 2005.