

Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía

Adolfo Garcé

El libro de Carles Boix constituye una estimulante invitación a reflexionar acerca de cómo la política impacta en la economía. Es un texto de alto valor, tanto desde el punto de vista de su interés académico, como de su aporte a la deliberación ciudadana. Los países de América Latina no podrán avanzar a paso firme hacia el futuro si no logran fortalecer y perfeccionar sus sistemas políticos. Esto implica, por un lado, desarrollar los partidos y calificar las elites dirigentes; por el otro, supone construir instituciones políticas que incentiven la competencia política sin herir la gobernabilidad. Los latinoamericanos sabemos bien que el subdesarrollo económico erosiona la estabilidad de la democracia. Sin embargo, no siempre hemos sido concientes de hasta dónde el subdesarrollo político bloquea el despegue económico. La política, en tanto variable independiente del desarrollo económico y social, todavía está esperando que llegue su hora. El fermental libro de Carles Boix nos ayuda a recordarlo¹. El volumen, que recoge parte de su tesis doctoral en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (septiembre de 1994), propone un argumento polémico:

Los partidos políticos, entendidos como coaliciones de intereses e ideas, desempeñan un papel relevante en el curso de la política económica y en el rumbo de la economía. ... (Aunque) constreñidos por las instituciones domésticas y por la economía internacional en el ámbito de las políticas estrictamente macroeconómicas, *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*. Los gobiernos socialdemócratas movilizan primordialmente al sector público para modificar la economía por el lado de la oferta a fin de reconciliar crecimiento e igualdad. En cambio, los gobiernos conservadores se inclinan por emplear mecanismos de mercado para optimizar las tasas de ahorro y de inversión, y así acelerar el crecimiento económico (p. 43).

Este enfoque implica una doble transgresión, dado que polemiza, a la vez, con la «opinión autorizada» y con la «sabiduría convencional». Por un lado, debate con

¹La edición en inglés de esta obra (Cambridge University Press, Nueva York, 1998) fue premiada, en 1999, como el mejor libro en Economía Política por la American Political Science Association. Más información sobre el autor puede leerse en su sitio electrónico: <<http://home.uchicago.edu/~cboix/>>. Quiero agradecer a mi colega Fernando Filgueira, quien tuvo la feliz idea de sugerirme la lectura de este texto.

los especialistas en el campo de la economía política. Según la mayoría de los estudiosos, los partidos políticos no son la principal variable independiente para explicar el rumbo de las políticas públicas en general y, en particular, la estrategia económica. En realidad, prevalecen los enfoques que soslayan el papel de los partidos, o porque jerarquizan el rol de la influencia externa, o porque enfatizan el rol de otros actores e instituciones políticas domésticas (técnicos y *think tanks*, estructuras del Estado, grupos sociales, relación institucional entre Estado y sociedad). Pero el argumento de Boix, además de innovar desde el punto de vista teórico, tiene el mérito de impactar plenamente en uno de los debates políticos más importantes de este fin de siglo: la discusión acerca del grado de autonomía de los actores políticos domésticos para gobernar la economía. En el fondo, Boix nos propone un alegato mesurado, realista y extraordinariamente bien fundamentado contra el «pensamiento único».

Para el autor de *Partidos políticos...*, la evidencia empírica demuestra que existen diferencias importantes entre las estrategias económicas de partidos conservadores y de partidos socialdemócratas. En este enfoque teórico puede reconocerse una doble filiación: por un lado, recoge el debate acerca del impacto de los partidos en las políticas macroeconómicas; por otro lado, se emparenta con la renovada literatura acerca del poder político de las ideas y, más específicamente, con la acumulación teórica acerca del vínculo entre paradigmas de políticas y estrategias económicas. Repasemos estas dos grandes vertientes teóricas y veamos de qué modo el autor interactúa con ellas.

Muchos especialistas en el campo de la economía política han venido discutiendo intensamente acerca del impacto real de los partidos políticos en las políticas públicas. El debate (re)comenzó a partir de un justamente célebre trabajo de William Nordhaus (1975), en el que se sostiene que, independientemente de sus preferencias ideológicas, los partidos políticos manipulan la economía para maximizar la captación de votos: mientras que antes de las elecciones apelan a políticas expansivas, después de aquellas buscan controlar la inflación mediante políticas restrictivas. Poco después, Douglas Hibbs (1977) demostró que la ideología cuenta: las tasas de desempleo fueron relativamente inferiores y las tasas de inflación relativamente superiores bajo gobiernos de izquierda en comparación con los gobiernos de derecha. A partir de estos dos trabajos se desencadenó un

fuerte debate académico² acerca de cuál es el impacto real de las preferencias sustantivas de los partidos de gobierno en la performance económica. Además de Hibbs y Nordhaus, animaron esta polémica Francis Castles, John Stephens, E. Tufté, Peter Lange, Geoffrey Garret, Alexander Hicks y Manfred Schmidt. Los desarrollos más recientes en esta línea teórica se deben a Alberto Alesina, uno de los orientadores de la tesis de Boix en Harvard. Combinando las apuestas centrales de los teóricos del «ciclo económico-político» con la intuición básica de los herederos de Hibbs, Alesina ha propuesto «el modelo de partidos racional». Según este modelo los partidos gobernantes impulsan la política económica de acuerdo con sus preferencias sustantivas, pero los efectos de estas políticas son efímeros (Boix, p. 35).

Al mismo tiempo que se intensificaba el debate académico acerca del impacto de los partidos en la economía, a partir de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, como es sabido, se desencadenó un «giro de época» de profundas consecuencias: el keynesianismo, paradigma «oficial» del *Welfare State* comenzó a batirse en retirada y a ser sustituido por el liberalismo. Los especialistas en economía política no tardaron en asociar el ascenso del nuevo modelo con el liderazgo político. Más específicamente, autores como Rockman, Haggard, Kaufman y Nelson, destacaron el rol de los partidos políticos en el proceso de incorporación del nuevo paradigma a las políticas públicas. Peter Hall –otro de los orientadores de la tesis de Boix– ha sido uno de los estudiosos que más insistentemente ha argumentado acerca del rol de los partidos en estos procesos. En *Governing the Economy* (1986, p. 273), luego de comparar la economía política de Inglaterra y Francia después de la posguerra, concluía que «los partidos políticos, en particular, jugaron un rol crucial en la introducción de nuevas políticas» (traducción mía). Sin embargo, como para Hall los cambios de paradigmas de políticas son poco frecuentes (giro keynesiano en los años 30 y 40, giro liberal en los 80), en el gobierno de la economía en tiempos normales prevalecen otros actores y otras instituciones.

Según Hall, para entender la economía política en tiempos de «ciencia normal» –cuando reina incontestadamente un determinado paradigma de políticas– hay que estudiar, como enseñaba el neocorporativismo, de qué modo se estructuran las relaciones entre Estado y sociedad y, más específicamente, analizar las instituciones que enmarcan el funcionamiento de las empresas privadas.

²Para un panorama global de este debate puede consultarse: José Luis Sáez Lozano: «Claves para interpretar la interdependencia entre política y economía en las democracias de América Latina» en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 30, 1997; José María Maravall: *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa*, Alianza, Madrid, 1995.

El libro de Boix está íntimamente vinculado a esos debates acerca de la influencia de los partidos en el gobierno de la economía, en los que Alesina y Hall, jugaran un papel destacado. Sin embargo, Boix no se limita a reiterar las convicciones ajenas. El principal aporte teórico de su libro radica, justamente, en que profundiza la argumentación de Alesina y Hall, enfatizando mucho más que ellos el rol de los partidos políticos. Mientras que sus mentores, aunque por razones muy diferentes, tienden a pensar que la influencia ideológica de los partidos es secundaria y pasajera, Boix sostiene que es mucho más profunda y permanente.

Mientras que Alesina y Hall terminan describiendo un mundo weberiano, dominado por la racionalidad formal y las instituciones, en el que solo ocasionalmente –al principio del «ciclo económico-político» (Alesina) o en tiempos de revolución científica y cambio de paradigma (Hall)– los partidos políticos logran introducir modificaciones, Boix dibuja un panorama más variado, menos previsible, una economía política más pluralista, en la que existe un espacio mucho más amplio para la elección política, la deliberación pública y el debate axiológico.

Para demostrar su tesis, Boix recurre a dos metodologías: por un lado, a un complejo análisis estadístico de la información acerca de la performance económica y social de los países de la OCDE; por otro lado, a una narración detallada de dos casos paradigmáticos: el gobierno socialdemócrata de Felipe González en España y el gobierno conservador de Thatcher en Gran Bretaña. Luego de presentar su abundante evidencia, el autor expone sus principales conclusiones:

A fin de incrementar la igualdad sin sacrificar el crecimiento, 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 están a favor, por el contrario, 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, en consecuencia, 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).

Boix demuestra que en los países gobernados por los partidos socialdemócratas las tasas del impuesto a la renta son sensiblemente más elevadas: «En países como España en que los tipos impositivos eran bajos en los años 70, ... aumentaron rápidamente, cerca del 50% durante la década de los 80» (p. 352). Por el contrario, los gobiernos conservadores mantienen o disminuyen estas tasas: «A finales de la década de los 70, los tipos impositivos efectivos sobre las rentas altas se situaban en torno de 30% si un partido conservador había controlado el gobierno desde principios de los 60, y permanecieron invariables en la década de los 80 con el mismo partido» (p. 354). Las diferencias son notables, también, en lo relativo al destino del ahorro público: «La inversión pública fija y el gasto público en educación y formación profesional han permanecido por debajo de la media de la OCDE con gabinetes no socialistas» (p. 354). Finalmente, Boix compara las políticas en materia de privatizaciones:

Las transferencias de empresas públicas al sector privado se han producido con toda seguridad bajo gabinetes de derecha durante la última década. [Y agrega:] Los gobiernos socialistas han impedido, por el contrario, cualquier programa de privatización, y solo un largo periodo de declive económico durante los años 60 y 70, como el experimentado en Nueva Zelanda, ha conducido a la izquierda a desmantelar el sector público empresarial (p. 354).

Naturalmente, Boix no se pronuncia sobre cuál de las dos estrategias es mejor en términos sustantivos. Su objetivo es demostrar que las diferencias programáticas se materializan efectivamente en políticas públicas diferentes. Por ende, para Boix, la estrategia económica expresa una preferencia axiológica: los partidos conservadores prefieren asegurar buenas tasas de crecimiento económico y construir economías dinámicas y competitivas; los partidos socialdemócratas, en cambio, priorizan el ideal de la igualdad, implementan políticas de redistribución del ingreso y emplean el sector público para dinamizar la economía. En última instancia, el autor tiene la valentía de reconocer la existencia de un dilema severo entre crecimiento e igualdad, entre competitividad y distribución del ingreso.

Mirado desde nuestra América, este libro no solo nos invita a renovar nuestros marcos teóricos, profundizando en el estudio de las relaciones entre ideologías partidarias y políticas públicas. Además, nos impele a mirar el debate acerca de los paradigmas del desarrollo latinoamericano desde una óptica diferente a la tradicional. Durante medio siglo, desde la creación de la Cepal hasta el ajuste estructural de los años 90, los latinoamericanos hemos buscado descubrir «el» paradigma, capaz de diagnosticar «correctamente» nuestros males y de mostrar el «verdadero» camino hacia el desarrollo. Sin embargo, el estudio de Boix nos recuerda que los países desarrollados recurren tanto a estrategias conservadoras

como a socialdemócratas. Pensando en América Latina, y siguiendo esta pista, cabe preguntarse: ¿es razonable pensar, como se solía creer en tiempos del estructuralismo cepalino o como, en los 90, pretendió el «pensamiento único», que existe *una y solo una* estrategia válida cualquiera sea el país, un único paradigma técnicamente correcto y válido? ¿Países como Uruguay y Costa Rica, que tienen bajas tasas de crecimiento y relativamente buenas distribuciones del ingreso, deberían seguir la misma estrategia económica que Chile y Brasil, que presentan el balance exactamente opuesto entre crecimiento e igualdad? La misma interrogante vale si se considera la trayectoria de cada país por separado: ¿existe *una y solo una* estrategia correcta, eternamente válida, independientemente de las circunstancias por las que el país deba atravesar, tanto exógenas (precios relativos, grado de competitividad, etc.) como endógenas (nivel de ahorro, de inversión y de distribución del ingreso, etc.)? En definitiva: ¿no sería razonable que nuestros países pudieran oscilar con cierta facilidad de una estrategia a otra, respondiendo a variaciones domésticas o contextuales? Es muy probable que el éxito de un país en el terreno del desarrollo esté estrechamente relacionado con su capacidad para adaptarse eficientemente a las condiciones del mercado externo, moviéndose ágilmente desde una estrategia hacia la otra, desde el polo conservador al socialdemócrata y viceversa. Crecimiento e igualdad son ideales distintos, que expresan tradiciones ideológicas diferentes. Aunque en las coyunturas más favorables pueden ser compatibles, tarde o temprano termina resurgiendo el dilema entre ambos. El desafío de cada país, de cada pueblo, de cada electorado, en cada momento, es saber identificar correctamente a cuál de los dos debe priorizar, para maximizar su dinamismo económico y el bienestar de su población.

En última instancia, la lectura de *Partidos políticos...* nos obliga a seguir profundizando en las peculiaridades de la economía política en América Latina. Más específicamente, Boix nos invita a subrayar el peso de los factores estrictamente políticos en nuestras explicaciones acerca del desarrollo latinoamericano. Encontrar correlaciones entre variables políticas y desarrollo económico y social es una tarea impostergable para los investigadores latinoamericanos. Durante muchos años, hemos buscado explicar nuestras peripecias sin considerar a la política doméstica como variable independiente. Durante muchos años, demasiados, culpamos al resto del mundo por nuestro subdesarrollo, sin reparar suficientemente en nuestras propias culpas. Cuando nos hemos atrevido a investigar las causas domésticas de nuestros males, generalmente

hemos privilegiado las variables sociales y soslayado el rol de la política. Muy a menudo hemos argumentado que nuestras desgracias derivan de ciertas características culturales; por ejemplo, de nuestra herencia cultural ibérica, de la aversión al riesgo de nuestra burguesía nacional, del particularismo predominante en nuestra cultura política, o de nuestra incapacidad para formular paradigmas de desarrollo autónomos que reflejen nuestros propios problemas e intereses. Otras veces hemos pensado que el origen de nuestros males está en la estructura de clases, en la dominación de la oligarquía nativa, cuyos intereses conspirarían contra el desarrollo nacional. Esta sistemática propensión hacia las explicaciones sociocéntricas ha permeado, incluso, nuestros estudios políticos: hemos pretendido explicar nuestras tradicionales dificultades para consolidar democracias estables a partir de argumentos centrados en las características de nuestras sociedades. Por ejemplo, hemos analizado el autoritarismo como un problema cultural, como el corolario de nuestras disfunciones económicas o de nuestros conflictos sociales. Sin embargo, solo muy recientemente, a partir de los años 80, hemos intentado bucear en sus causas políticas. Por lo tanto, parece imprescindible estudiar más a fondo la política latinoamericana, de modo de establecer otro tipo de relaciones causales en las que la política funcione como variable independiente y el desarrollo como la variable dependiente.

Referencias

- Alesina, Alberto: «Politics and Business Cycles in Industrial Democracies» en *Economic Policy* Nº 8, 1989.
- Alesina, Alberto, Gerald Cohen y Nouriel Roubini: «The Political Economy of Budget Deficit» en *Economics and Politics* Nº 4, 1992.
- Castles, Francis (ed.): *The Impact of Parties*, Sage, Beverly Hills, 1982.
- Castles, Francis y Rudolf Wildenmann (eds.): *Visions and Realities of Party Government*, Walter de Gruyter, Berlín, 1986.
- Carles Boix: Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial, Alianza Universidad, Madrid, 1996, 407 páginas.
- Garrett, Geoffrey y Peter Lange: «Government Partisanship and Economic Performance: When and How does 'Who Governs' Matter» en *Journal of Politics* Nº 51, 1991.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman: *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1992.
- Hall, Peter: *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986.
- Hall, Peter: «Policy Paradigms, Social Learning, and the State» en *Comparative Politics* Nº 23, 1993.
- Hibbs, Douglas: «Political Parties and Macroeconomic Policy» en *The American Political Science Review* vol. 7, 1977.
- Hicks, Alexander: «Social Democratic Corporativism and Economic Growth» en *Journal of Politics* Nº 50, 1988.
- Nelson, Joan: «Linkages Between Politics and Economics» en *Journal of Democracy* vol. 5 Nº 4, 1994.
- Nordhaus, William: «The Political Business-Cycle» en *Review of Economic Studies* Nº 42, 1975.
- Rockman, Bert: «Parties, Politics and Democratic Choice» en Douglas Ashford (ed.): *History and Context*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992.

Schmidt, Manfred: «Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970's» en Gerhard Lehbruch y Philippe C. Schmitter (eds.): *Patterns of Corporatist Policy Making*, Sage, Londres, 1982.

Stephens, John: *The Transition from Capitalism to Socialism*, MacMillan, Londres, 1979.

Tufte, Edward: *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

Adolfo Garcé: docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Udelar), Montevideo; candidato a Magister en Ciencia Política por la Udelar; autor de diversas publicaciones sobre el poder político de las ideas en Uruguay.
