

ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA

5TAS JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

Simposio nº 5: Instituciones y desarrollo

***Repensando las condiciones institucionales para el  
desarrollo:***

**Desempeño económico y *combinaciones institucionales* en el Uruguay  
(1870-2010)**

*Sabrina Siniscalchi*

Programa de Historia Económica y Social

FCS-UDELAR

**Resumen**

La teoría neoinstitucionalista plantea que los marcos institucionales condicionan las posibilidades de desarrollo de las naciones, y son las “buenas instituciones” las que aseguran el éxito. Asimismo, desde distintos enfoques dentro de este cuerpo teórico podemos afirmar que las “buenas instituciones” son aquellas que cumplen con una triple condición: **aseguran los derechos de propiedad, distribuyen el poder** y son **estables en el tiempo**. En este sentido, las sociedades que logran desarrollar marcos institucionales de mejor calidad generan a través de ellos un sistema de incentivos en los agentes, así como un conjunto de conductas sociales que impactan directamente sobre el crecimiento a través de los aumentos en la inversión tanto en capital físico como humano. La Ciencia Política, en consonancia con la idea de distribución del poder, ha entendido que las buenas instituciones se asocian con aquellas que se desarrollan en regímenes democráticos, ya que es en ellos donde se establecen mecanismos de competencia y de participación ciudadanas que aseguran la distribución equitativa del poder político, así como se garantiza la existencia de Estados de Derecho que protegen las libertades de los individuos entendidas en el más amplio sentido. Dentro del campo de la nueva economía institucional también se ha arribado a conclusiones similares (Rodrik, 2007).

En este trabajo, utilizando estas tres dimensiones teóricas en las que se puede dividir el concepto de instituciones, se intentará determinar aquellas *combinaciones institucionales* que han tenido lugar durante el desempeño económico del Uruguay entre 1870 y el 2010. De esta forma, a través de la utilización del análisis de componentes principales (ACP) se buscará, dentro de los distintos modelos económicos que se han aplicado en el Uruguay, las combinaciones institucionales que mejor explican los procesos de crecimiento y no crecimiento de los mismos, y se construirá un indicador sintético que reúne las tres características para ver la evolución institucional del país en el largo plazo.

**(TRABAJO PRELIMINAR- POR FAVOR, NO CITAR SIN PREVIA CONSULTA)**

## I. Introducción

*“...notoriamente no hay clasificación del universo que no sea arbitraria y conjetural. La razón es muy simple: no sabemos qué cosa es el universo.”*

Jorge Luis Borges (*Otras Inquisiciones* – 1952)

Según la doctrina clásica aristotélica, *definir* implica describir el género de la cosa así como su diferencia específica. Es decir, una definición debe describir de manera unívoca un concepto o término de forma tal que éste pueda ser clasificado dentro de un universo finito de características que le son constitutivas. Ahora bien, como plantea Borges en la cita, no existe, tal vez más en las Ciencias Sociales que en otros ámbitos, una clasificación que no sea arbitraria, porque la mayoría de los conceptos que manejamos son tan inabarcables conceptualmente como el mismo universo.

Sin lugar a dudas podemos acordar que *las instituciones* representan un concepto tan amplio que es difícil encontrar una forma unívoca de definir las. Ciertamente es que podemos, a través de la definición que nos provee la Nueva Economía Institucional (NEI) en las palabras de North (1981), establecer el género de las instituciones, pero no así su diferencia específica. Cuando North (1990:3) plantea que las instituciones son: “... *the rules of the game in a society or, more formally, are humanly devised constraints that shape human interaction.*” define el género de las mismas al establecer que son mecanismos contruidos por los humanos para limitar y dar forma a sus interacciones, pero no establece su diferencia específica, es decir, no provee un conjunto de elementos constitutivos específicos que nos digan cómo podemos distinguir exactamente las instituciones de algo que no sea una institución.

A pesar de esto, ésta se ha constituido en la forma tradicional de definir las instituciones, pero la misma impide encontrar qué instituciones pueden asociarse específicamente a los procesos de desarrollo. Para salvar este inconveniente, se ha buscado, manteniendo esta definición como base, caracterizar a aquellas instituciones beneficiosas para el desarrollo en función de un conjunto de elementos específicos. Es decir, se han delimitado los criterios por los cuales se puede determinar, a grandes rasgos, si una institución es “buena” o “mala” para el desarrollo económico.

Haciendo un recorrido a muy grandes rasgos por cierta parte de la literatura especializada en el tema, podemos establecer tres características que parecen cortar transversalmente a las variadas definiciones e interpretaciones que del concepto de instituciones se han hecho.

Así, basados en distintos enfoque teóricos se puede afirmar que aquellas instituciones beneficiosas para el desarrollo son las que cumplen con: **defender los derechos de propiedad** y así asegurar la apropiación de la ganancia de forma de incentivar la inversión de los agentes; con **distribuir el poder político**, ya que las pugnas por el poder son elementos que generan incertidumbres y por tanto desincentivan la inversión, enlenteciendo los procesos de desarrollo; y con **ser permanentes en el tiempo**, ya que los arreglos transitorios, por su carácter de tales, pueden cambiar rápidamente, lo cual también genera inseguridades en los agentes, quienes no pueden adaptar sus expectativas a la velocidad necesaria para prever los nuevos escenarios que se plantean bajo situaciones cambiantes.

Tomando como referencia estas tres características de las “buenas instituciones” se intentará determinar qué *combinaciones institucionales*<sup>1</sup> han signado el desempeño económico del Uruguay en el “largo Siglo XX” (1870-2010) en los distintos modelos de desarrollo que se han aplicado en el país en ese período de tiempo.

Para ello se construirán tres indicadores: uno que refleje el grado de institucionalidad económica a través del grado de respeto a los derechos de propiedad existente en una sociedad. Uno que muestre el grado de distribución del poder político entre la población y un indicador de estabilidad de cada uno de estos dos componentes que nos acercará a la permanencia en el tiempo de los arreglos institucionales (tanto políticos como económicos) y que nos introduce la temporalidad necesaria para el afianzamiento de las instituciones.

De esta forma, a través de la utilización del análisis de componentes principales (ACP) se buscará, dentro de los distintos modelos económicos que se han aplicado en el Uruguay, las combinaciones institucionales que mejor explican los procesos de crecimiento y no crecimiento dentro de los mismos, y se construirá un indicador sintético que reúne las tres características para ver la evolución institucional del país en el largo plazo.

---

<sup>1</sup> Entenderemos el término *combinaciones institucionales* como aquella combinación de nuestros cuatro indicadores que tiene en cuenta el peso relativo de cada uno de ellos según la especificidad histórica de cada modelo de desarrollo implementado en el país.

El artículo se estructura como sigue: en un primer apartado se discuten las tres dimensiones de las instituciones que se tomarán en cuenta en este trabajo; en un segundo momento se presentarán los indicadores utilizados para medir estas tres dimensiones y las técnicas utilizadas para construir el indicador institucional y las combinaciones institucionales por período; para luego, en una tercera etapa aplicarlos al caso de estudio. A modo de cierre se presentan las principales conclusiones del trabajo.

## **II. Divide y reinarás: Las tres dimensiones de las instituciones**

En su libro *"Teoría del Crecimiento Económico"* Lewis (1955) señalaba que las instituciones económicas y sociales son factores fundamentales en el proceso de desarrollo, y que los cambios en los demás factores del crecimiento generan cambios en éstas. La idea planteada por el autor es que existe un proceso de retroalimentación entre las instituciones existentes y la transformación progresiva de las instituciones a medida que las economías continúan su curso por las sendas de crecimiento.

Por su parte, la nueva economía institucional ha explorado los mecanismos a través de los cuales se relacionan las instituciones con el crecimiento económico. Así, North (1981, 1990, 1994) y Williamson (1985) –entre otros- establecieron que el mecanismo a través del cual las instituciones inciden en el proceso de crecimiento de las economías es a través de la reducción de los costos de transacción.

En palabras de North (1994), el análisis económico neoclásico, si bien puede considerarse matemáticamente preciso y con modelos muy perfeccionados, comete dos errores fundamentales: consideran que las instituciones y el tiempo no importan. Contrario a ello, la NEI propone un análisis cuyo andamiaje teórico *"...is a modification of neoclassical theory. What it retains is the fundamental assumption of scarcity and hence competition and the analytical tools of microeconomic theory. What it modifies is the rationality assumption. What it adds is the dimension of time."* (North 1994:359)

Es decir, se mantiene la idea de la búsqueda de la maximización de los beneficios de los agentes, pero se considera -contrario a lo que plantea la teoría neoclásica- que los mercados rara vez son perfectos, por lo tanto, la racionalidad de los actores a la hora de tomar sus decisiones es diferente. Si bien buscarán maximizar sus ganancias, no lo hacen en contextos de competencia perfecta e información completa. Es por ello que se considera que los agentes toman sus decisiones con una racionalidad limitada, no sólo por la

cantidad de información a la que pueden acceder, sino también limitada por sus propias capacidades de procesar y asimilar la información disponible.

Este cambio en la forma de ver el mercado y la capacidad de los agentes para tomar decisiones dentro de las condiciones imperantes en los mismos, lleva a considerar lo que Coase (1960 (1991:13))<sup>2</sup> denominó “costos de transacción”, los cuales son el costo de usar el mecanismo de precios para asignar recursos escasos. Los precios relativos son, en el análisis de North y Thomas (1973) el mecanismo de referencia a través del cual los agentes forman sus estructuras de preferencias. Estas preferencias determinan las decisiones de inversión y por tanto son las responsables del desempeño de la economía en su conjunto.

Así, la falta de información en el mercado se refleja en la distorsión de los precios relativos, y esta distorsión conlleva a la toma de decisiones ineficientes por parte de los agentes. El costo que implica el usar los precios como reflejo de las señales del mercado se denomina costos de transacción, por lo tanto, cuando mayor sea la distorsión que tengan los precios mayores serán los costos asociados a usarlos como referencia para la toma de decisiones.

Este análisis implica poner en el centro de la discusión sobre las determinantes de los dispares desempeños económicos de las naciones a las instituciones. Como lo afirma North (1981):

*“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (...) el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones” (North 1981:13).*

Éstas pueden tratarse de arreglos tanto formales (constituciones, leyes, contratos), como informales (normas de conducta socialmente aceptadas, códigos de comportamiento, etc.). Así, las instituciones modelan los límites de la interacción, haciendo las conductas de los agentes predecibles dentro de un rango limitado de opciones. Al establecer patrones de conducta regulares y predecibles reducen los costos de transacción, y con ello hacen más confiable el uso de los precios como indicadores del

---

<sup>2</sup> Mitchell, quien pertenece a la escuela del viejo institucionalismo, tributaria de una tradición Vebleniana y muy distante teóricamente de la NEI, ya había introducido la idea de los costos de transacción en sus análisis del ciclo económico en la década del 20'

mercado, condicionando de esta forma las decisiones de inversión y con ello el desempeño global de la economía (North & Thomas, 1973).

En sintonía con estos planteos, Acemoglu, Johnson y Robinson –AJR- (2004), definiendo a las instituciones en la misma forma que North, afirman que la clave para lograr el crecimiento económico es la existencia de *buenas* instituciones económicas, ya que son éstas las que determinan la inversión, tanto en capital físico como humano, en tecnología y la organización de la producción (AJR 2004:2). Estas *buenas instituciones económicas* según los autores, son aquellas que “... *provide security of property rights and relatively equal access to economic resources to a broad cross-section of society.*” (Ibidem 2004: 9).

Estas instituciones son endógenas, es decir, son socialmente determinadas, y diferente conjunto de instituciones económicas determinan diferentes formas de distribución de la riqueza, por tanto, su elección implica intrínsecamente un conflicto de intereses entre grupos de poder, cada uno de los cuales querrá lograr para sí la maximización de sus beneficios como grupo.

En un sistema ideal, el conflicto de intereses que implica toda asignación de recursos debería dirimirse de forma tal que todos los implicados en el mismo tengan las mismas oportunidades de salir vencedores. Así, las *instituciones políticas* -que son las que limitan el accionar de aquellos que detentan el poder político- son fundamentales en la resolución de esos conflictos distributivos (AJR, 2004), y estas deben producir arreglos institucionales que sean en todo momento preferibles frente al uso de la fuerza para todos los participantes (Przeworsky & Curvale, 2007). En caso de que el uso de la fuerza sea menos costos que los arreglos que permiten la distribución, entonces el poder será detentado por el grupo que posea el acceso a los recursos represivos, y será tanto más difícil mantenerse el poder cuanto mayores sean las capacidades de los que se encuentran excluidos del poder de organizarse y sublevarse (Przeworsky, 1992; Acemoglu & Robinson, 2006).

En este sentido, tanto desde las tiendas del neoinstitucionalismo como desde la Ciencia Política, se considera que los arreglos institucionales que mejor se adaptan a estos requisitos son los que se desarrollan bajo regímenes democráticos de gobierno, ya que, es en este régimen de gobierno, en el que el poder se encuentra distribuido más simétricamente entre todos los miembros de la sociedad, y es el Estado el que, en un sentido weberiano, detenta el monopolio exclusivo del uso de la violencia física dentro del territorio.

Ahora bien, las formas de caracterizar los regímenes democráticos ha sido un elemento no exento de discusión dentro de la Ciencia Política, como tampoco lo han estado las formas de medirlos. Al igual que como lo planteáramos en la introducción de este trabajo con el concepto de instituciones, el concepto de democracia es otro de los grandes conceptos inobservables utilizados por las Ciencias Sociales, incluso antes de que estas se establecieran como tales, y es por ello que su conceptualización ha producido muchas páginas en la historia.

Desde los tiempos de Herodoto los filósofos políticos e investigadores han caracterizado de muchas formas a la democracia. Si queremos definir democracia de una forma sencilla, como plantea Sartori en su trabajo de 1987, podemos decir que democracia proviene de la combinación del vocablo *kratos* (poder) con el vocablo *demo* (pueblo), es decir, poder del pueblo. Aristóteles afirmaba que entre el “poder de uno” y el “poder de todos” se puede trazar un continuo entre los dos extremos de regímenes posibles -que van desde la autocracia a la democracia como tipos polares-.

Más contemporáneamente, Dahl y Lindblom (1963) utilizan el término *poliarquía* para designar el conjunto de procesos sociales existentes en los sistemas políticos democráticos. Previamente, en “*A preface to Democratic Theory*” (1956), Dahl plantea el primer esbozo con los rasgos que caracterizan la democracia poliárquica, a partir de los cuales intenta romper con los principales planteamientos y concepciones clásicas sobre la democracia entendida en los términos formalistas de la teoría madisoniana, donde la democracia es definida esencialmente por la creación de un orden republicano basado en pesos y contrapesos constitucionales.

Contrariamente, Dahl sustituye en su concepto de *poliarquía* la idea clásica de soberanía popular, a la que refieren los anteriores conceptos de democracia, por la existencia de múltiples minorías en pugna por el poder<sup>3</sup>.

Según el autor, la poliarquía es un régimen creado en el Siglo XX, aunque algunas de las instituciones que la definen aparecieron en el Siglo XIX en un pequeño número de países. En “*Poliarchy: Participation and Opposition*” (1971) opone el concepto de hegemonía al de poliarquía, e identifica la democratización con al menos dos dimensiones: el debate público y el derecho a participar.

Posteriormente, en su última reelaboración teórica del concepto<sup>4</sup>, hace explícitas las instituciones que deben estar presentes de una manera efectiva para que un orden político

---

<sup>3</sup> Esta definición de democracia se asocia al de “democracia como competencia política” que predomina en el pensamiento político teórico del Siglo XX a partir de los planteos de Schumpeter (1942)

pueda ser clasificado como poliárquico. Estas son: cargos electivos -para el control de las decisiones políticas-; elecciones libres, periódicas e imparciales; sufragio inclusivo; derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno; libertad de expresión; existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información; derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Las instituciones citadas son la condición necesaria, pero no suficiente, para la instauración plena del proceso democrático en el gobierno de un país. Dahl define la democracia moderna como el resultado del paso de un sistema oligárquico competitivo a un sistema poliárquico inclusivo, centrandó la atención en las paradojas y en las contradicciones que se desarrollan entre la universalidad de sus normas y la multiplicidad de sus diferencias.

Así, la poliarquía exige un conjunto de instituciones políticas y de convicciones que, según el autor, sedimentaron a lo largo de los últimos dos siglos en Occidente. El proceso exige una serie de condiciones y de criterios generales, que podemos aplicar para establecer si éste es o no democrático. Los criterios son los siguientes: existencia de una igualdad de base en el acceso al voto; igualdad de oportunidades de participación en las decisiones; igualdad de oportunidades en los procesos a través de los cuales se aprende a comprender que quiere uno, delimitación de los intereses, las metas y los valores; control final de los asuntos públicos y de las decisiones por los ciudadanos. Para ello, el cuerpo de los ciudadanos debe ser inclusivo, es decir no debe ser excluida de los derechos una parte sustancial de la población del país.

Asimismo, las condiciones más favorables para desarrollar o mantener las instituciones propias de la poliarquía implican que los medios de coacción, especialmente la policía y el ejército no se utilizan para obtener el poder o mantenerse en él, se trata de una sociedad moderna, dinámica y pluralista. La caracterización de pluralista indica la existencia de una gran variedad de grupos y de organizaciones relativamente autónomos en la esfera económica. Por otra parte, las sociedades deben ser culturalmente homogéneas. En caso de sociedades heterogéneas, no es un problema para el desarrollo poliárquico si se mantiene un nivel tolerable de conflicto. En la comunidad debe existir un consenso razonable en cuanto a las creencias y prácticas democráticas, especialmente, entre aquellos individuos dedicados a la política como activistas, militantes y dirigentes; por último, no debe existir intervención, influencia o control de una potencia extranjera que sea hostil a la poliarquía.

---

<sup>4</sup> Véase Dahl (1989) *"Democracy and its critics"*

No obstante, existen según Dahl un *concepto mínimo de democracia*. Así, se puede afirmar que existe una forma establecer si un régimen es democrático o no en función de las dos grandes dimensiones que maneja Dahl (1971) para definir las democracias poliárquicas: *la participación y el debate público* (o la inclusividad<sup>5</sup>). Los distintos regímenes de gobierno se caracterizan, según el autor, por el mayor o menor grado en que se combinan estas dos dimensiones, pero es en la democracia –o en la poliarquía para usar los términos de Dahl- que se dan las máximas expresiones de ambas. En un trabajo Álvarez, Coppedge y Maldonado (2008) realizan un análisis de las diferentes aproximaciones que se han desarrollado en la literatura para medir el concepto de democracia y encuentran que “...*three-quarters of what the most commonly used indicators of democracy have been measuring is variation on Robert Dahl’s two dimension polyarchy – contestation and inclusiveness...*” (ACM, 2008:1).

Se podría considerar entonces que las “buenas instituciones políticas” son las que promueven la democracia, en vista de que un orden institucional a través del cual los conflictos de intereses se procesen en forma pacífica es esencialmente más beneficioso para el desarrollo que aquellos que recurren a la fuerza para dirimir las discrepancias –en el entendido de que en estos últimos los incentivos de inversión de los agentes quedan condicionados, o bien por el miedo a la expropiación por parte del poder político, o bien por el temor a que el régimen caiga en manos de sus detractores-. En este sentido, existen muchos estudios empíricos encuentran una alta correlación entre la presencia de instituciones democráticas y mayores niveles de riqueza y bienestar (Lipset, Seong & Torres, 1993; Diamond 1992; entre otros).

Sin embargo, existen un conjunto de economías prósperas que no han migrado a estos sistemas de gobierno, por tanto no podemos afirmar que exista un relación lineal entre estos procesos. Guillermo O’Donnell afirma que la causalidad entre democracia y desarrollo económico, postulado característico de los defensores de la teoría de la modernización es muy optimista y que su contrastación empírica no apoya sus postulados. Para Przeworski y Limongi (1997), sólo una vez que existe democracia los factores económicos juegan un papel significativo, pero estos contribuyen a la supervivencia de cualquier régimen político que sea capaz de alcanzar el desarrollo. (1997:117)

No obstante ello, como se mencionara, las instituciones no sólo deben procesar los conflictos, sino que deben ser estables en el tiempo. Así, se afirma que las instituciones

---

<sup>5</sup> También se conoce esta dimensión como competencia por los cargos de gobierno.

deben ser “autosustentables”, lo que implica que deben producir continuamente resultados de políticas que sean preferibles al uso de la fuerza para todos los grupos implicados en las decisiones (Przeworsky & Curvale 2007: 158).

North, Wallis y Weingast (2006) afirman que las economías competitivas requieren de un Estado que mantenga la apertura, los derechos de propiedad bien definidos, que refuerce la competencia, así como requiere de un Estado que provea la infraestructura que sustenta la *perpetuidad de las organizaciones* y la distribución del poder entre las élites. Estas formas institucionales se asocian con las sociedades de “*acceso abierto*” –OAO- que se caracterizan principalmente por brindar libre acceso a formas organizacionales complejas, y por la libre competencia política y económica, más que por la creación de rentas. Este último punto ha sido el que, según los autores, ha llevado a que se asocie a los OAO con los sistemas democráticos y la libre competencia de mercado. Afirman los autores:

*“A double balance of institutions and organizations characterizes all open access orders. In this way, political competition strengthens economic competition and economic competition strengthens political competition. Open access in economics implies a vibrant set of organizations to react to constitutional violations. Open access in politics also helps police the government and sustains the basic institutions necessary to maintain competitive markets, such as secure property rights and the rule of law.”* (NWW 2006:45)

El repaso por la literatura anterior nos lleva a pensar que para poder recortar conceptualmente el concepto de instituciones, aún sabiendo que este recorte deja afuera muchos aspectos, podemos centrarnos en tres dimensiones fundamentales: el respeto de los derechos de propiedad, la distribución del poder político y la sustentabilidad de los arreglos institucionales. Estas tres dimensiones, si bien no nos dan cuenta de todas las instituciones existentes, nos acercan a aquellas que tienen un efecto positivo sobre los procesos de crecimiento económico (al menos en un sentido teórico). En los siguientes apartados nos dedicaremos a ver una forma posible de medir estas tres dimensiones y su combinación, así como la aplicación de estos indicadores al caso concreto de Uruguay.

### III. La difícil tarea de medir

#### a. Medir las instituciones

La tarea de caracterizar concretamente un concepto tan amplio como las instituciones se hace aún más ardua si del plano de las dimensiones –que aún sigue siendo parte de los fenómenos inobservables- intentamos bajar al nivel de lo observable y buscamos un buen indicador que nos dé cuenta de todas las posibles instituciones existentes.

Distintos trabajos se han enfocado en el problema de *medir* las instituciones. El trabajo de Acemoglu et al (2004) utiliza, basados en trabajos anteriores de Knack & Keefer (1995) y el de Hall & Jones (1999), indicadores provenientes del “International Country Risk Guide” tomando la dimensión “respeto de los derechos de propiedad” como central en su análisis. Trabajos como los de Rodrik et al. (2002) utilizan un índice agregado de efectividad de los gobiernos desarrollado originalmente por Kauffmann et al. (2003).

Uno de los indicadores más difundidos en su uso como proxi de la calidad institucional de un país es el índice Polity, el cual tiene su última edición en el año 2007 (la cuarta publicación de su base de datos), y es el producto del esfuerzo conjunto de dos universidades norteamericanas<sup>6</sup>, a cargo de sus dos coordinadores Marshall y Jaggers, y su cobertura comienza en 1870 para la mayoría de los países del mundo.

Este indicador tiene algunos problemas en su medición. Entre ellos se puede contar el hecho de que el Polity refleja los componentes del sistema que atañen a la autoridad del gobierno, no a la democratización del mismo. Este indicador mide además elementos relacionados con el gobierno central (básicamente el poder ejecutivo) y con los grupos de poder relacionados con esa autoridad, no tiene en cuenta los territorios o los grupos excluidos de la misma. Tampoco toma en consideración los segmentos de la población que no están efectivamente incluidos en la toma de decisiones.

Si bien el índice contempla variables que recogen procesos participativos<sup>7</sup>, estos indicadores reflejan la competencia política en el sistema electoral no la inclusividad del mismo, no considerando el derecho al sufragio como uno de sus componentes fundamentales. La no inclusión del componente “participación” dentro del indicador es un punto central a criticarle al mismo, ya que esta omisión puede llevar a conclusiones erróneas sobre los procesos reales de democratización. Ejemplo de ello es Suiza, país que

---

<sup>6</sup> George Mason University y la Colorado State University

<sup>7</sup> Se incluyen dos variables denominadas “competitiveness of political participation” y “regulation of political participation” pero ambas hacen referencia a la participación de grupos en las elecciones (partidos políticos por ejemplo) y no a la participación de los electores.

tiene desde 1848 un puntaje de 10 en 10 (democracia perfecta) cuando hasta 1971 las mujeres de ese país estaban excluidas del derecho al sufragio, y el porcentaje de votantes efectivos del sistema no superó nunca el 30% de los habilitados para hacerlo.

Este indicador es también –sin buscarlo explícitamente- un indicador ponderado en el que prima la variable *executive constraints* ya que es la única variable que adopta 7 categorías mientras que las demás tienen como máximo 4. En vista de ello en el índice agregado los *executive constraint* pesan más que el resto de los indicadores siendo esto un problema por la forma en que se ha codificado esta variable<sup>8</sup>.

Evidentemente el indicador perfecto es imposible de encontrar, en vista de que el concepto al que queremos medir es excesivamente amplio. En este trabajo se propondrá una forma de acercarnos a medir el concepto *instituciones* a través de las tres dimensiones en las que descompusimos teóricamente el concepto: el respeto a los derechos de propiedad, la distribución del poder, y la sustentabilidad de cada una de las anteriores.

En este sentido, para medir la mayor o menor *distribución del poder* utilizaremos dos indicadores: un indicador de la **participación ciudadana** en la toma de decisiones –elecciones- como proporción de la población total del país y uno que refleje la **competencia política** que existe entre el partido de gobierno y la oposición en los órganos legislativos (porcentaje de bancas obtenidas por la oposición). Estas dos dimensiones de análisis son conducentes con los planteos antes mencionados de Dahl (1971, 1982) sobre las dimensiones mínimas para reconocer la existencia de un régimen democrático en una sociedad.

En vista de que es en los regímenes democráticos donde se puede medir la distribución del poder político -ya que en los regímenes no democráticos, por definición, se da la concentración del poder en unos pocos individuos (ya sean las cúpulas militares en las dictaduras, en un único dictador, o en las élites civiles que apoyan la instauración de estos regímenes)-, el grado de democratización de una sociedad nos dará un proxy de la distribución del poder que existe entre sus miembros.

Así, nuestro indicador de participación (% de votantes en una elección determinada sobre el total de población) y nuestro indicador de competencia política (% de bancas en el legislativo obtenidas por la oposición al partido que conquista el Ejecutivo en esas elecciones) serán combinados en un índice de democratización mediante un promedio

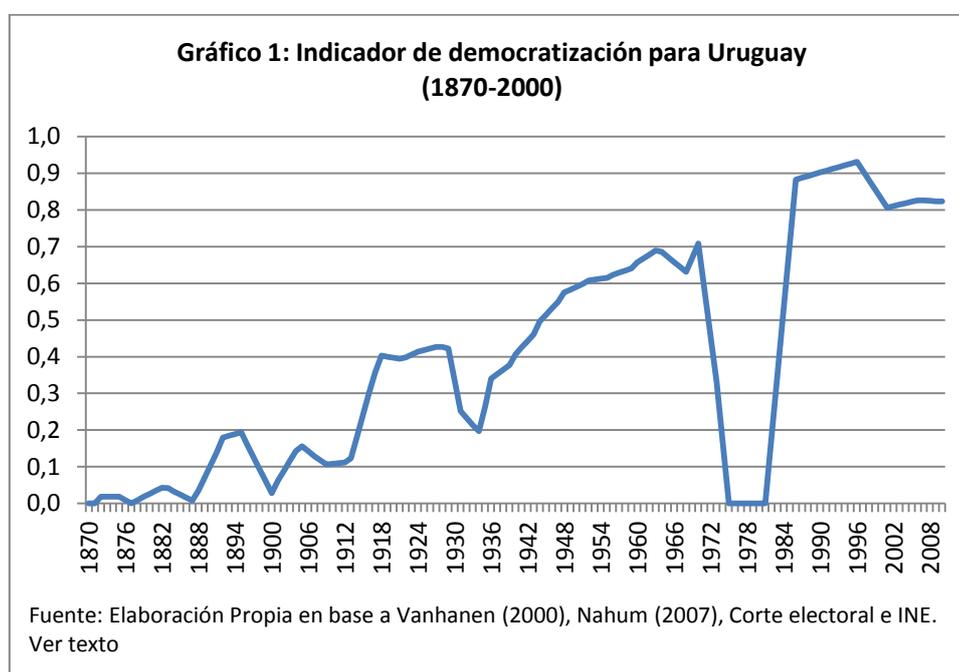
---

<sup>8</sup> De las 7 categorías que asume la variable 3 de ellas se definen como “categorías intermedias” las cuales son categorías residuales cuando la codificación en otra categoría no es clara. Estas categorías residuales pueden llegar a representar hasta un 30% del indicador de democracia y hasta un 20% del de autocracia.

geométrico de ambos indicadores y normalizado luego para que asuma valores entre 0 (ausencia completa de democracia)<sup>9</sup> y 1 (democracia perfecta).

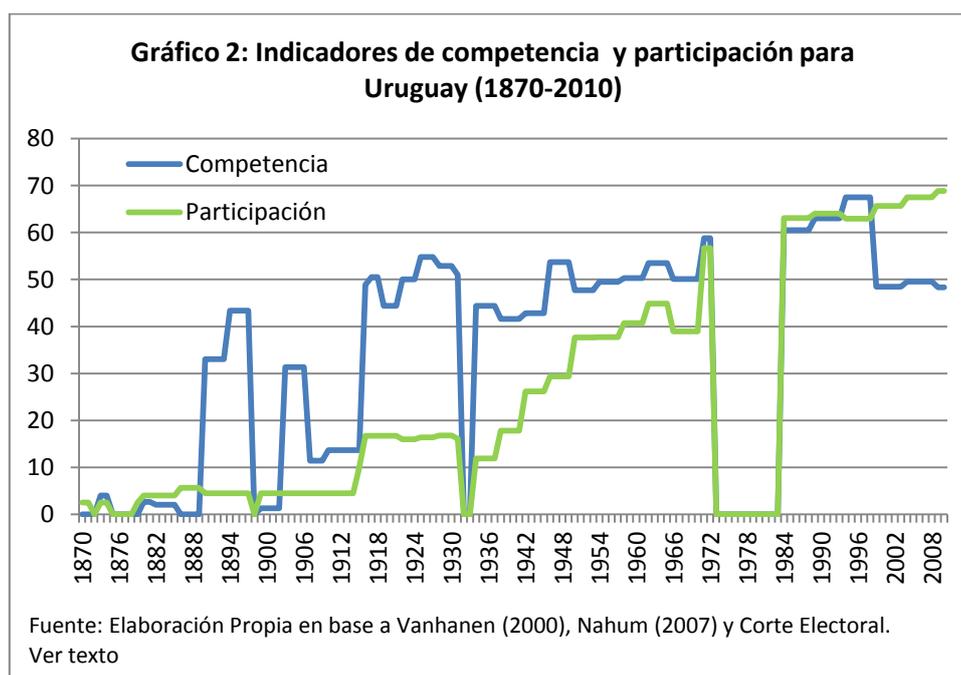
Para la construcción de este indicador, si bien se tomó como fuente original los indicadores de competencia y participación que desarrolla Vanhanen (2000) a esta serie se le realizó un conjunto de modificaciones (a principios del siglo XX sobre todo) en función de ciertas inconsistencias históricas en la serie original de Vanhanen. Es por ello que para el período 1910-1930 se modificaron los datos en función de los reportados por Nahum (2007: Tomo I pp.67-89) con datos extraídos principalmente de “Anales” de Eduardo Acevedo (1934), donde se recogen estadísticas electorales del Uruguay para el período.

Asimismo, las series de Vanhanen están actualizadas hasta el año 2000, por lo que los datos de década 2000-2010 se reconstruyeron a partir de las estadísticas de población del Instituto Nacional de Estadística (proyecciones de población) y los datos electorales provenientes de la Corte Electoral de Uruguay para las elecciones de 2004 y 2009 siguiendo los criterios desarrollados por Vanhanen para la construcción de sus indicadores.



<sup>9</sup> No se utiliza el término “dictadura” aunque el indicador vale 0 en los momentos en que se procesan regímenes de facto, en vista de que, al ser un indicador continuo, se puede establecer un umbral por debajo del cual no considerar como democrático los regímenes y este no necesariamente debe coincidir con el valor 0 del indicador.

Como dijimos el indicador varía entre 0 y 1, siendo 0 la ausencia total de democracia y 1 el máximo grado de democratización posible. En el largo plazo podemos observar como el proceso de distribución del poder entre la sociedad uruguaya ha ido mejorando a grandes rasgos hasta alcanzar a finales del siglo XX niveles de igualdad política muy altos, que se reflejan en niveles del indicador superiores a 0.9. No obstante el proceso ha sido bastante tumultuoso. Los quiebres institucionales de la década del 30', así como los de la década del 70' se marcan, como es natural, como retrocesos en este proceso de expansión de derechos y de acceso a la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.



Los bajos niveles que muestra el indicador a fines del SXIX se deben principalmente a que el voto aún se ve restringido a la mayor parte de la ciudadanía. Cabe recordar que no es hasta entrada en vigencia de la Constitución de 1918 que se aplica en el país el sufragio universal masculino y hasta las elecciones de 1934 no se da participación política a las mujeres.

Por otra parte, la variabilidad del indicador a principio del Siglo XX puede deberse principalmente a que el indicador se construye sobre la población total y no sobre la población habilitada para hacerlo, por lo tanto las oleadas migratorias de fines del siglo XIX y principios del XX pueden estar afectando el indicador, así como los posibles cambios en la estructura demográfica del país, los cuales tampoco se tienen en cuenta si se toma el total poblacional.

Los movimientos posteriores a la década del 40 se dan principalmente por variaciones en el nivel de competencia entre partidos, y es este el motivo principal por el que el

indicador desciende en las postrimerías del siglo XX y en la primera década del siglo XXI, ya que los niveles de competencia bajan sustancialmente en las elecciones en las que el Frente Amplio ha estado cerca de ganar, o ganado como en el caso de 2004, en primera vuelta<sup>10</sup>.

Para aproximarnos al **respeto de los derechos de propiedad** nos basaremos en el indicador denominado *Contrac Intensive Money* –CIM-. Este indicador se calcula como el ratio del dinero no monetario en el total de la oferta de dinero del sistema. Es decir:

$$CIM = \frac{(M_2 - C)}{M_2}$$

Clague et al. (1999) sostienen que los mercados son entidades que existen en todas las sociedades, inclusive en las más pobres, y que se desarrollan inclusive en aquellas en las que se prohíbe el intercambio, pero no todos los mercados que se generan en una sociedad son los adecuados para el desarrollo económico. Los que sí son adecuados son aquellos en que “... *economic actors make exchanges requiring significant and irreversible commitments in the present, whether in the form of goods manufacture and shipped or fixed investments made, in the expectation of payment or a stream of returns in the future.*” (Clague et al. 1999:186)

Estos mercados según los autores no se pueden desarrollar en sociedades en las que los derechos de propiedad y la seguridad en el cumplimiento de los contratos están ausentes. En este sentido:

*“If contracts are generally unreliable, there can be no assurance that the money lent to financial institutions is safe. Moreover, when financial institutions cannot rely on third-party-enforcement of loan contracts—and when property rights are not clear, so that lenders do not have secure rights to mortgaged assets in the event of borrowers’ defaults—then they cannot earn as much with the depositors’ money. This means in turn that there will be less financial intermediation and higher charges for banking services. Finally, where governments choose to prohibit many transactions, creating black markets in which contracts are inherently insecure, the discretion afforded by currency is likely to make it a favored medium of exchange.”* (Clague et al. 1999:188)

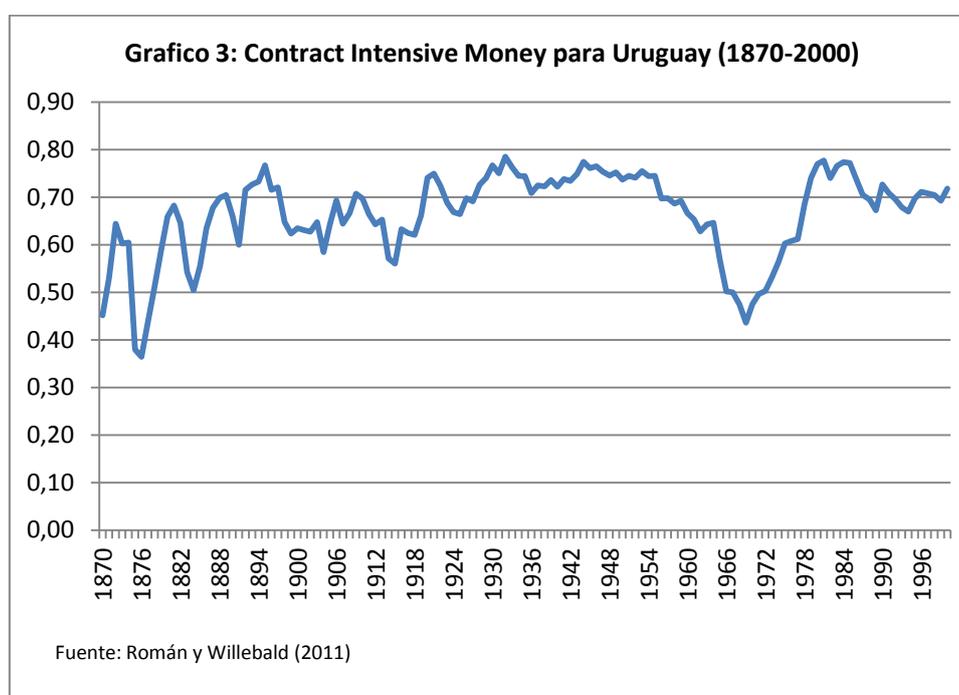
En aquellas sociedades en las que los derechos de propiedad están bien definidos las transacciones fuera del sistema bancario son minoritarias, y el dinero sólo se usa para

---

<sup>10</sup> Con la Reforma Constitucional de 1996 se instaura en el país el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta para la elección del Poder Ejecutivo. Como las elecciones para Ejecutivo y Legislativos son concurrentes se ha dado el caso en los últimos 3 actos eleccionarios que los porcentajes de votación para el Frente Amplio han sido muy altos en la primera elección (48%, 50.1% y 48.6%), lo cual le ha permitido tener mayorías parlamentarias en los 3 últimos períodos de gobierno. Este fenómeno afecta el indicador de competencia ya que el porcentaje de bancas que captura la oposición es menor.

hacer pequeños intercambios. Es por ello que *“the extent to which societies can capture not only the gains from self-enforcing transactions but also those potential trades that are intensive in contract enforcement and property rights can be approximated by the <relative> use of <currency> in comparison with contract-intensive money.”* (Clague et al. 1999:188).

Román y Willebald (2011) estimaron la serie de CIM para Uruguay entre 1870 y 2010, y en su análisis sobre las determinantes institucionales de la inversión en el Uruguay Fleitas, Rius, Román y Willebald (2011) encuentran, utilizando el CIM como indicador del enforcement de los contratos, que éste tiene un peso importante sobre las determinantes de la inversión en el largo plazo y que la inversión es una de las determinantes fundamentales de los procesos de desarrollo económico en el Uruguay del Siglo XX.



La serie presenta algunos problemas de variabilidad a su comienzo debido, según los autores, a problemas en la accesibilidad de fuentes, pero a pesar de ello este indicador demuestra en estudios como los realizados por Clague et al. (1999) y Prados de la Escosura & Sanz (2006, 2009) una gran efectividad para ser utilizado como proxy de el respeto a los derechos de propiedad.

La principal ventaja señalada por los distintos trabajos para el uso de este indicador deviene del hecho que, contrario a la mayoría de los indicadores de enforcement de los contratos, se construye en base a un conjunto de variables objetivas, no siendo el producto

de la opinión de expertos o de consultas de opinión pública. Asimismo, esta característica hace posible la reconstrucción histórica del indicador para largos períodos de tiempo.

No obstante su principal desventaja radica en que el ruido<sup>11</sup> que presenta este indicador puede ser bastante alto, ya que puede estar reflejando movimientos en el sistema financiero que no necesariamente tengan que ver con el enforcement de los contratos (por ejemplo en contextos hiper-inflacionarios).

Queda pendiente en este trabajo, así como en los trabajos de Fleitas et al. (2011) un análisis estadístico más detallado que muestre la pertinencia del uso de este indicador, tomándolo como un indicador no de la calidad de las instituciones, sino del grado de penetración de las mismas en la sociedad.

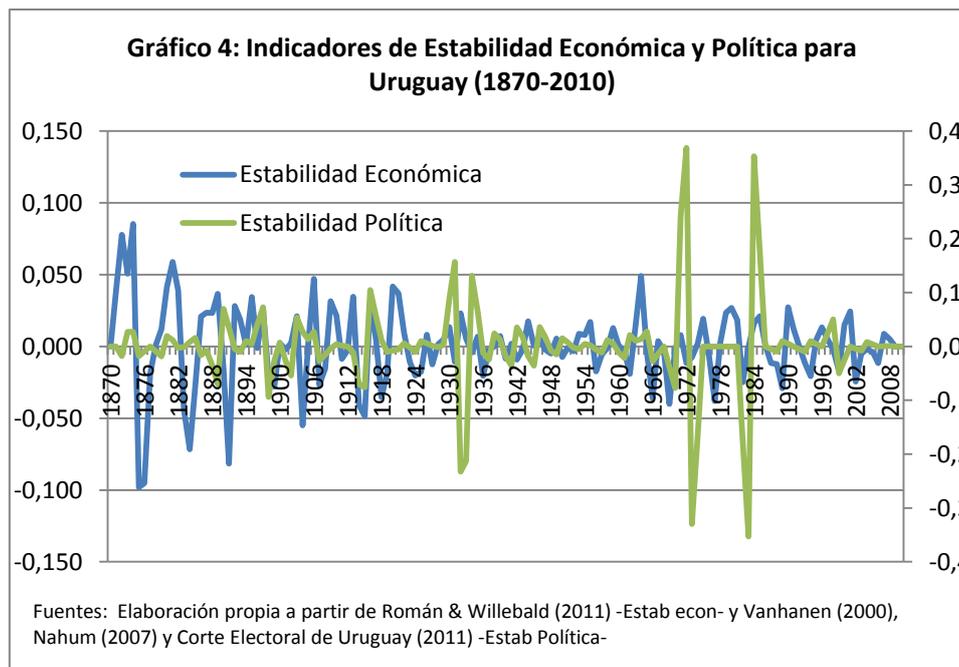
Contrario a lo que se afirma en los trabajos antes mencionados, no se considerará aquí que con el CIM se puede aproximar la calidad de las instituciones (en general) de una sociedad determinada –en este caso de Uruguay- sino que simplemente se lo tomará como indicador de una de las dimensiones que puede considerarse como constitutiva del concepto de instituciones, como son los derechos de propiedad.

Por último, la medición de la tercera característica de las instituciones –la **sustentabilidad** de los arreglos institucionales- se hará tomando en cuenta que la sustentabilidad de los arreglos institucionales económicos y políticos no necesariamente tienen que coincidir, y que pueden darse casos en que la estabilidad de las instituciones económicas se dé en contextos de inestabilidad política y viceversa. Es por ello que se calcularán dos indicadores para medir esta dimensión y ellos no se agregarán sino que se tomarán en forma independiente.

De esta forma, se calculará un indicador de **estabilidad de las instituciones políticas** y un indicador de la **estabilidad de los arreglos institucionales económicos** los cuales se calcularán como la variación con respecto a una media móvil quinquenal del CIM y el índice de democratización, excepto para los años 1870 y 1871 y para los años 2009 y 2010 en los que se consignó un valor de 0 para el año 1870 y la variación con respecto al promedio 1870-1871 para el año 1871. Para el caso de los años 2009 y 2010 se tomaron los valores del indicador por lo que el indicador vale 0 para ambos años.

---

<sup>11</sup> Goertz (2006) denomina ruido a todos aquellos fenómenos que recoge un indicador que no son el que se pretende medir con el mismo. Cuanto mayor ruido capte el indicador menor validez tendrá el mismo.



Como se puede apreciar en la Gráfico 4, los indicadores de estabilidad política y económica no tienen ritmos sincrónicos: momentos de alta inestabilidad en uno no necesariamente implican alta inestabilidad en el otro y viceversa. Claramente los momentos de mayor inestabilidad política se dan en los momentos anteriores y posteriores a las dictaduras, y a fines del siglo XIX y principios del XX cuando las instituciones democráticas están todavía en proceso de gestación.

¿Cómo interpretar estos indicadores? Estos indicadores que denominamos de “estabilidad”, como lo aclaráramos al principio, lo que pretenden es reflejar la sustentabilidad en el tiempo de los arreglos institucionales, por lo tanto de lo que dan cuenta es de la mayor o menor volatilidad que poseen las “reglas del juego”, tanto políticas como económicas, en un tiempo  $t$  con respecto al comportamiento promedio de las esas reglas en el tiempo, tanto pasado como futuro respecto de  $t$ , no necesariamente se corresponden con los procesos específicos de estabilidad política o económica históricamente determinados, aunque los reflejan bastante bien.

#### **b. Combinaciones institucionales y desarrollo económico: metodología.**

Los tres indicadores que se presentaron en el apartado anterior dan cuenta (en conjunto) de las características teóricas que deben tener las instituciones, y por tanto un mejor desempeño de los tres indicadores debe, en teoría, representar una mejor calidad institucional.

No obstante ello, es imposible determinar teóricamente si estos tres indicadores se han combinado en igual medida en los procesos de desarrollo exitosos de las sociedades. Es por ello que el análisis lo que pretende es encontrar esas *combinaciones institucionales* que han hecho posible los períodos de éxito y de fracaso. En algunos momentos del tiempo puede darse la predominancia de una de las características, mientras que en otros será otra la predominante o combinaciones de las tres. Establecer si existe un único set de instituciones que asegura el éxito o si este va cambiando con el tiempo es por tanto el objetivo central de este trabajo.

Asimismo, es difícil pensar que las mismas combinaciones institucionales operan como determinantes de los procesos en los que se da el crecimiento económico y en aquellos en los que éste no está presente.

Es por ello que se tomarán como referencia para el análisis por separado los períodos de crecimiento y no crecimiento del país en cada uno de sus diferentes modelos de desarrollo y por medio del Análisis de Componentes Principales (ACP)<sup>12</sup> se identificará la combinación de las tres dimensiones institucionales que mejor explique los períodos de éxito o fracaso en la evolución del indicador de desarrollo económico elegido en este caso (PIBpc).

### **c. Periodización y ACP: Pasos para la construcción del indicador institucional**

La historiografía económica en el Uruguay ha encontrado en su análisis de los procesos de desarrollo del país tres períodos claves, que coinciden con tres modelos de desarrollo bien diferentes entre sí.

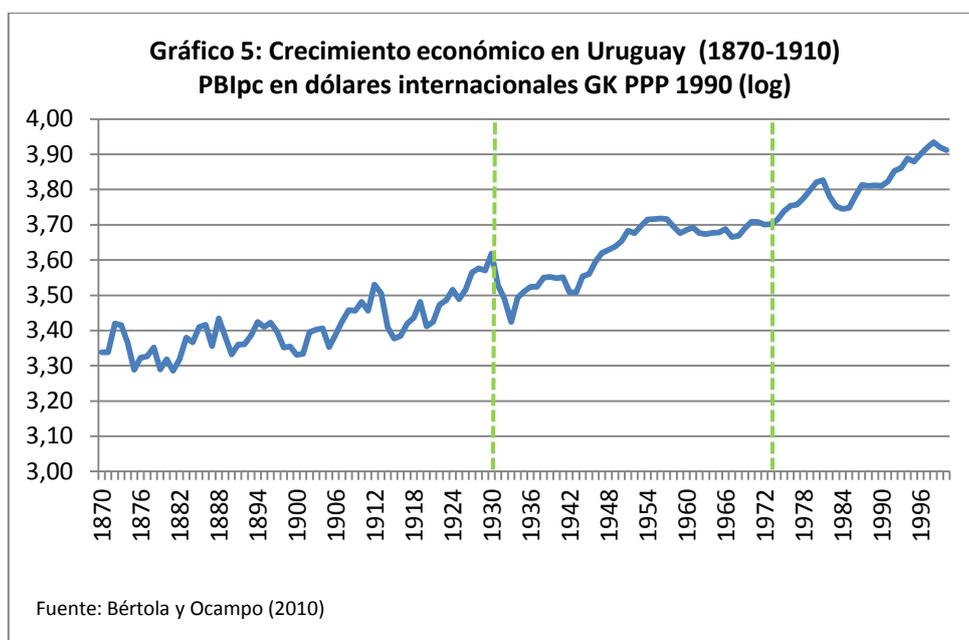
El primero de ellos, que se extiende desde la década de 1870 hasta la de 1930 se ha denominado el primer modelo de “crecimiento hacia afuera”. En dicho período las tasas de crecimiento de la población fueron altas, incentivadas principalmente por las oleadas migratorias, y, a pesar de ello, también lo fueron las tasas de crecimiento del producto per cápita. El rápido crecimiento fue posible gracias a, por un lado, el aumento de los volúmenes exportados, como a la mejora en los términos de intercambio de las materias primas comerciables.

---

<sup>12</sup> El ACP busca encontrar los componentes (o factores) que explican la mayor parte de la varianza total de la variable dependiente. Cada factor es la combinación lineal de las variables independientes ordenadas en función de su capacidad explicativa de la varianza total de la variable independiente.

Se da también un proceso de aumento de la productividad debido a diversas causas entre las que se cuenta proceso de alambramiento de los campos, la pacificación relativa de los conflictos armados en la campaña y la mestización del ganado vacuno y ovino, así como y los beneficios derivados de la revolución del transporte que hizo posible el transporte y conservación de las materias primas para su venta en los centros industriales de Europa, y la extensión del ferrocarril que permitió acercar los mercados internos.

La consolidación del Estado en un sentido weberiano que se dio hacia finales del Siglo XIX, fue posible a través de la centralización del poder en el Estado, la eliminación de los conflictos armados en la campaña, y la Reforma Educativa Vareliana que proveyó al naciente Estado de ciudadanos capaces de comprender el concepto de autoridad y de sus derechos y deberes como tales. A principios del Siglo XX se amplía la base social de sustento del Estado con las políticas sociales del batllismo, asegurando un proceso ejemplar en el continente de democratización y secularización del poder político.



La primera guerra mundial afectó seriamente los niveles de desempeño económico del país por el cerramiento de mercados internacionales, la baja en las tasa de crecimiento de la población de los países desarrollados, así como el comienzo del nuevo paradigma tecnológico, el cual no era tan materia-prima intensivo, con lo cual países como Uruguay cuyos productos exportables no eran de base mineral se vieron seriamente afectados por estos cambios.

El batllismo, con su base fiscal sustentada en la recaudación impositiva sobre el comercio exterior entrante comenzó a tener serios problemas de financiamiento para

llevar adelante las reformas sociales que se planteaba. A esto se le sumó el desmantelamiento del patrón oro y el encarecimiento de los fletes y seguros de transporte hicieron que un modelo exitoso de crecimiento como había sido el agroexportador perdiera su capacidad de recaudación y que, por tanto, su capacidad de “hacer política” entrara en un proceso de transición que, si bien tuvo su recuperación durante la década del 20’ logrando altas tasa de crecimiento –producto principalmente en la mejora de los términos de intercambio-, se extendería hasta la década de 1930.

En este proceso de transición entre el modelo de crecimiento hacia afuera y el que reinaría a partir de la década del 30’ hasta la caída de la democracia en 1973, el país creció a una tasa promedio de 6.6% anual, pero este crecimiento fue producto de la suba de los precios internacionales de las materias primas no de la mejora de los volúmenes exportables. Por el contrario, a partir de 1913 el producto sectorial ganadero se encuentra estancado.

Con una base estancada, el modelo de crecimiento estaba condenado a caer en cualquier momento, y eso llegó con el desplome de los mercados mundiales en la crisis de 1929. Así, en los años 30’ en un contexto de cerramiento de las principales economías, el Uruguay también se cerró y comenzó a gestarse el segundo modelo de desarrollo implementado en el país: el modelo de “crecimiento hacia adentro”, el cual incluye el período de industrialización sustitutiva de importaciones, pero que también abarca el proceso de gestación de la industria (el cual se puede rastrear también en la década del 20’) y la crisis del modelo sustitutivo.

La economía uruguaya, después de superar la crisis económica de los 30’ creció hasta la década de 1950. La base productiva migró hacia la producción de derivados de la ganadería diferentes de la carne vacuna (lana, productos lácteos) y se dio un aumento de la producción agrícola. La industria manufacturera creció sustantivamente y se diversificó rápidamente al amparo del proteccionismo arancelario. El modelo fue exitoso en la primera fase de la importación sustitutiva, y los crecimientos de la productividad se dieron en base a la incorporación de capital importado.

La base fiscal del Estado se manejaba en función de los tipos de cambio múltiple, que le permitieron proteger la industria naciente a través de tipos de cambio alto para las exportaciones (las cuales seguían siendo de base agropecuaria), “subsidiando” la importación de bienes de capital y pagando salarios altos a la creciente plantilla de funcionariado público de forma de incentivar la demanda interna.

Hasta la década de 1950 fue posible mantener el modelo en forma exitosa, pero un proteccionismo poco planificado presa de la búsqueda de rentas de los operadores políticos del momento, manejado por un Estado crecientemente asentado sobre una base clientelística, un mercado interno fácilmente agotable por sus dimensiones y la escasa capacidad de fomento de las industrias capital-intensivas, fueron una combinación letal para el modelo de crecimiento que encontró su techo de crecimiento cuando los términos de intercambio dejaron de favorecer la exportación viéndose una vez más socavada la base impositiva y recaudadora del Estado y de todo el andamiaje proteccionista que hacía posible su éxito.

Así, la década del 60' se presenta como una nueva década transicional entre modelos de desarrollo, pero esta se diferencia sustantivamente de la década del 20' en dos aspectos: por un lado, es una década de profundo estancamiento del producto en un contexto de alza constante de precios, con lo que las condiciones de vida de la población se vieron deterioradas sustancialmente; y, por otro lado, desde el comienzo de este modelo de desarrollo se caracterizó por una amplia inclusión de las masas en la escena política y en la toma de decisiones (no sólo por medio de la extensión del sufragio, sino también por la instauración de negociaciones colectivas –consejos de salarios- y por el mismo sistema clientelar que imperaba en Estado), lo cual determinó que los conflictos sociales en la década del 60' fueran mucho más masivos y las pujas distributivas mucho más fuertes. Todo esto sumado a un contexto ideológico efervescente en medio de un contexto mundial que también se debate entre modelos de desarrollo e ideológicos alternativos.

Así, con el advenimiento del golpe de Estado en 1973 da comienzo el tercer modelo del desarrollo aplicado en el Uruguay conocido en la historiografía como el segundo modelo de crecimiento hacia afuera, caracterizado principalmente por su apertura comercial al exterior y la creciente desregulación con una integración que pretendió ser dinámica en el mercado mundial y con una fuerte apuesta al mercado regional.

Tras un intento de volver a las exportaciones ganaderas como motor del crecimiento que se viera coartado por las crisis petroleras de los años 70' –que llevaron a Europa a limitar sus importaciones de carne, entre otros productos- se buscó fomentar las “exportaciones no tradicionales” –bienes industriales basados en materias primas tradicionales-. Las exportaciones se fomentaron, a comienzos del modelo, a través de grandes exenciones fiscales y bajas tasas de interés, cambiando esto hacia finales de la década del 70'. A partir del año 78' se vira a un enfoque más monetarista, en el que el

combate a la inflación es el principal objetivo. Para ello se aplica una política de fuerte desregulación del comercio exterior y “la tablita” regía el tipo de cambio.

Esto permitió un éxito temporal del modelo, producto de la entrada de capitales, pero la sobrevaluación de la moneda hizo insostenible el déficit de balanza comercial, el cual aumentaba los riesgos de devaluación y comenzó a limitar la llegada de nuevos capitales del exterior. La crisis de la deuda sobrevino en el año 82' y tuvo consecuencias sobre el producto durante toda la década.

La restauración democrática en 1985 no significó un cambio de modelo de desarrollo. Durante el final de la década del 80 y principios de la del 90 se apostó a la integración comercial con la región y con algunos países emergentes basada en la exportación de materias primas ganaderas. La apertura comercial y sobre todo financiera reinante llevó a que el crecimiento durante la década del 90 fuera sumamente volátil y presa de los vaivenes económicos de la región. Esto se ve reflejado en la magnitud del impacto de la crisis financiera del 2002 cuyos orígenes se gestan en la crisis Argentina de un año antes y en la recesión Brasileña que comienza a finales de los 90'.

La salida de esta crisis se da en un contexto de política cambiante, en la que la izquierda accede al gobierno por primera vez en el año 2004 caracterizado por la búsqueda de un patrón de distribución más equitativo que el imperante hasta ese momento.

Estos tres modelos de desarrollo con su auge y crisis serán nuestros tres períodos de análisis. Así el primero de ellos se extiende entre 1870 y 1929, abarcando el primer modelo de crecimiento hacia afuera, el segundo abarca el período de crecimiento introvertido (1930-1972) y el tercero el segundo modelo de crecimiento hacia afuera (1973-2010).

Dentro de cada período se determinaron los años de crecimiento y de caída del producto bruto interno per cápita y se realizó el ACP para los años de crecimiento por un lado y para los de no crecimiento por otro lado. El resultado de este análisis nos provee de una combinación de nuestras tres dimensiones para ambos fenómenos dentro de cada período que se resume en la tabla 1, donde se muestran los componentes y su capacidad explicativa (como porcentaje de varianza explicada) y los coeficientes que asume cada una de las variables dentro de cada componente.

Por otra parte, se realizó un ACP para cada período, pero no teniendo en cuenta la distinción entre años de crecimiento y de no crecimiento para generar un indicador institucional para todo el período (1870-2010) que tenga en cuenta las variaciones en las combinaciones institucionales específicas de cada modelo de desarrollo. De esta forma, a partir de los coeficientes específicos de cada variable, dentro de cada componente, y utilizando el porcentaje de varianza explicada como ponderador de cada combinación se determinó para cada año el valor de la variable institucional de resumen.

La forma de cálculo de cada componente es la siguiente:

$$CompJ_t = (\beta_{ijt} * CIM_t + \beta_{ijt} * EstabEco_t + \beta_{ijt} * IDEMO_t + \beta_{it} * EstabPol_t)$$

Donde:

$\beta_{it}$  = el coeficiente específico de la variable  $i$  en el componente  $j$  período  $t$

El indicador institucional para cada período se calcula entonces como:

$$Inst_t = (CompJ_t * \delta_j + CompY_t * \delta_y + \dots + CompX_t * \delta_x)$$

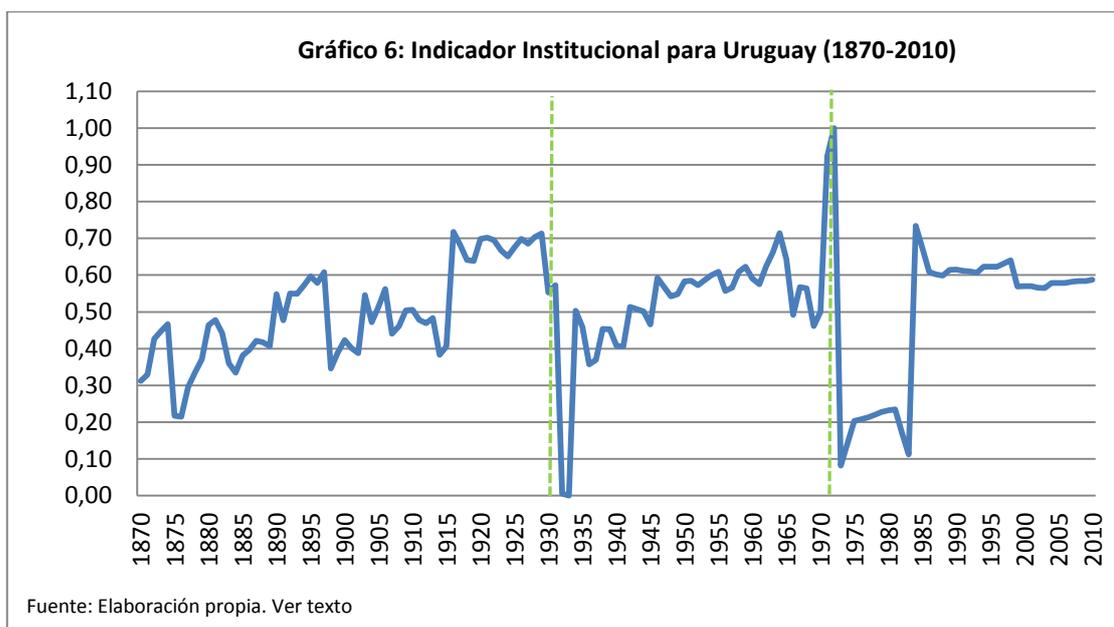
Donde:

$\delta_j$  = la proporción de varianza explicada por el componente  $j$  para período  $t$

Esto no implica, en ningún caso medir el efecto total que tienen las instituciones sobre el desempeño económico. Se está generando aquí un indicador que refleja las combinaciones institucionales que operaron sobre el desempeño económico en cada año dentro de cada período, asumiendo que existe una determinación causal entre la evolución de las instituciones y las del producto, pero no determinando el peso explicativo total de esta variable en el desempeño.

#### **IV. Una historia económica del Uruguay en clave institucional**

En el Gráfico 6 se presenta el indicador institucional construido para todo el período de análisis. El desempeño conjunto de los indicadores de las tres dimensiones tomadas en cuenta para acercarnos al concepto de instituciones en el largo plazo en Uruguay muestra cómo estas han ido evolucionando reduciendo su volatilidad, no así mejorando en nivel. Si bien tomando el punto inicial (1870) y el final (2010) el nivel del indicador se ha duplicado, el nivel que presenta a finales del Siglo XX y en la primera década del Siglo XXI ya había sido alcanzado a principios del Siglo XX.



El valor más alto del indicador se presenta previo a la dictadura, y esto puede resultar bastante difícil de entender, pero probablemente responda a una combinación de factores que está afectando nuestro indicador: por un lado son años en los que el proceso hiperinflacionario que sufría el país pueden estar afectando sustantivamente el CIM. Si vemos el gráfico 3 el comportamiento del indicador tiene una caída importante en el período previo, y una recuperación relativamente rápida en los años posteriores a 1968 (cuando se da el decreto de congelación de precios y salarios). Por otro lado, el indicador estabilidad política tiene su mayor volatilidad en ese punto por los cambios entre regímenes del año siguiente.

Salvando este punto, se observa que la evolución institucional del Uruguay en el largo plazo es bastante volátil a finales del Siglo XIX y en los primeros momentos del Siglo XX, lo cual se corresponde con aquellos momentos históricos en los que se da el proceso de afianzamiento tanto de instituciones políticas como económicas, extensiones de derechos y consolidación del Estado.

La dictadura de 1931 combinada con los efectos de la crisis económica del 30' determinan el completo desplome del indicador institucional. Comparado con la dictadura de 1973, la cual también significa una caída sustantiva del indicador, la de 1931 parece ser "más grave" y esto probablemente se pueda explicar por el hecho de que la dictadura de 1973-1985 contenía un modelo de desarrollo y un sesgo político ideológico claro, y el golpe de Estado significó la implementación de ese modelo de desarrollo, es decir, vino a imponer nuevas instituciones en el país, mientras que la dictadura de Terra no tenía

detrás un andamiaje institucional asociado a un modelo de desarrollo concreto, lo que buscaba era principalmente concentrar el poder político y económico en la figura del Presidente y tomar algunas medidas que palearan la crisis económica.

Las décadas del 40' y 50', por su parte, representan momentos de mejora institucional y la década de 1960, como es de esperarse muestra un continuo deterioro del indicador, que salvando el punto anómalo que representa el año 72' del que habláramos antes, parece anticipar la caída del indicador en el golpe de Estado de 1973. La recuperación durante la dictadura se explica enteramente por mejoras en los indicadores económicos y de sustentabilidad de los arreglos institucionales, y es por ello que a partir de 1980 comienza a caer de nuevo el indicador, cuando también comienza a caer el modelo económico impuesto por el gobierno militar.

La recuperación de la democracia en 1985 representa, nuevamente, un salto sustantivo del indicador, el que, a pesar de algunos altibajos en la década del 90', muestra una tendencia a la estabilización. Parece que el fortalecimiento institucional en el país ha sido exitoso en las postrimerías del Siglo XX, tanto es así que la profundidad de las recesión acaecida a fines de los 90' y la posterior crisis del 2002 no parece afectar el grado de institucionalidad que tiene el país.

A continuación veremos en más detalle cada uno de las combinaciones institucionales que explican los procesos de crecimiento y de no crecimiento en los distintos modelos de desarrollo implementados en el Uruguay, para lo cual nos basamos, como se ha mencionado antes, en el ACP por períodos, cuyo resultado se resumen en la Tabla 1.

**Tabla 1: Análisis de componentes principales para los distintos modelos de desarrollo del Uruguay (1870-2010)**

	1870-1929		1930-1972		1973-2010				
	Crecimiento		No crecimiento		Crecimiento		No crecimiento		
	1	2	1	1	1	2	1	2	
<i>Respeto dd. prop</i>	0,883	-0,308	0,887	0,424	-0,322	0,434	-0,124	-0,121	0,637
<i>Perdurabilidad inst. ec</i>	-0,693	0,538	-0,752	-0,301	0,175	-0,193	0,714	-0,260	-0,495
<i>Distrib. del poder</i>	0,690	0,533	0,632	-0,316	0,357	0,288	0,553	0,474	-0,171
<i>Perdurabilidad inst. pol.</i>	0,369	0,752	0,502	0,347	0,359	0,405	0,079	0,434	0,068
<i>% Varianza explicada</i>	46,8	30,8	50,1	51,0	63,9	52,8	29,8	50,4	36,5
<i>Significatividad</i>	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: Elaboración propia. Ver texto

### **a. El modelo agroexportador 1870-1929**

El ACP nos muestra que para los años de crecimiento del período 1870-1929 se pueden determinar dos combinaciones institucionales que mejor explican el crecimiento económico en ese período. La primera de ellas, que da cuenta del 46.8% de la varianza explicada es aquella que combina el fortalecimiento de los derechos de propiedad con una fuerte distribución del poder, una baja perdurabilidad de las instituciones políticas y una fuerte inestabilidad económica. Asimismo, la otra combinación que habría hecho posible los procesos de crecimiento es aquella en la que la perdurabilidad de las instituciones políticas es muy alta y los procesos de distribución del poder político y la perdurabilidad de los arreglos económicos son significativos. Curiosamente, cuando se da esta combinación institucional, en la que predomina la ampliación de derechos políticos, las instituciones que afianzan los derechos de propiedad tienen una incidencia negativa.

En este sentido, podemos decir que en el período 1870-1929 la combinación institucional más exitosa para los procesos de crecimiento fue aquella que favoreció el afianzamiento de los derechos de propiedad, aunque estos arreglos no parecieran muy estables en el tiempo, con una distribución del poder político entre sectores más amplios de la ciudadanía acompañados de un clima político institucional calmo. Lo cual es relativamente conducente con los procesos de crecimiento de finales del siglo XIX y principios del XX donde se dio un fuerte afianzamiento de los derechos de propiedad a pesar de que hasta 1904 esos derechos de propiedad pueden verse eventualmente socavados por las revueltas (vestigios de las guerras civiles anteriores al período de 1870) y a los procesos de expansión de la ciudadanía que se dieron a principios de siglo.

La otra forma de explicar el crecimiento en este período es aquella que en momentos en los que las instituciones económicas parecen no responder positivamente esto “se compensa” con expansiones de derechos a la ciudadanía y generando un cierto clima de estabilidad política y económica. Esta combinación probablemente refleje mejor el período posterior a la Primera Guerra Mundial.

Los años de no crecimiento, por su parte, son dominados principalmente por el comportamiento instituciones económicas y, en menor medida por las instituciones políticas y su estabilidad, el clima de estabilidad económica tiene efectos negativos en estos años, con lo que estaría teniendo un efecto “amortiguador” de los procesos de caída.

## **b. La ISI y el crecimiento introvertido (1930-1972)**

En el período 1930-1972 la combinación institucional que favoreció aquellos años en los que el país creció estuvo dominada principalmente por los procesos que fortalecieron las instituciones de carácter económico, mientras incidieron en forma negativa los procesos de ampliación de derechos y su correlato sobre la distribución del poder, así como la estabilidad económica.

Es de destacar cómo durante este período los procesos de democratización juegan en contra de los procesos de crecimiento, primero porque es en este período en el que se da un crecimiento sustantivo de los niveles de democratización del país (sufragio universal, instancias de negociación colectiva de los salarios, alternancia partidaria en el poder) y segundo porque la mejora en los niveles de democratización son considerados como una causa directa de los procesos de desarrollo económico por un amplio conjunto de literatura asociado con la teoría de la modernización inaugurada por Lipset (1959) y que ha cosechado adeptos y detractores de todas las disciplinas desde su salida a la luz.

Una posible forma de ver este fenómeno es analizarlo en función de sus consecuencias sobre el conflicto social reinante en la década de 1960, donde la participación en la toma de decisiones que se venía ampliando constantemente en el país (sobre todo a partir de la década del 40') generó en la sociedad una conciencia participativa y de movilización que "explota" en la década del 60' cuando las condiciones económicas dejaron de ser favorables. Si observamos la combinación institucional que mejor explica los períodos de no crecimiento vemos que, en aquellos momentos en que las instituciones económicas están fallando, la principal causa del no crecimiento parece estar en la mejora de los procesos de distribución del poder.

¿Esto quiere decir que la democracia no es buena para el desarrollo económico? No, lo que nos dice es que los procesos de expansión de derechos tienen, si se quiere, rendimientos marginales decrecientes, y que la continua expansión de derechos políticos no es capaz de compensar el mal desempeño de las instituciones económicas.

No debemos olvidar que también este período no se caracteriza por el crecimiento del producto, sino que es una época donde lo que domina es el estancamiento en el mismo.

### **c. El segundo modelo de crecimiento extrovertido**

Dentro del último período de análisis encontramos 2 combinaciones institucionales que mejor explican tanto los años de crecimiento como los de no crecimiento, y esto es relativamente lógico en el entendido que dentro de este período tenemos dos “grandes momentos institucionales”: la dictadura y la democracia en el período posterior a 1985.

Así, una de las combinaciones institucionales que permitió el crecimiento es la que se ve dominada por el buen desempeño de las instituciones económicas y la perdurabilidad en el tiempo de las instituciones políticas, las cuales en este período no necesariamente refiere a la estabilidad democrática, sino que también refleja la permanencia en el tiempo de las instituciones de la dictadura. No obstante, como viéramos en el indicador general para todo el siglo, en este período, salvando el salto sustantivo que representa la recuperación de la democracia a nivel institucional, se caracteriza por una estabilidad institucional general alta.

La segunda combinación institucional está signada por el peso que tiene la perdurabilidad de los arreglos institucionales –económicos- en un contexto en el que las instituciones económicas están flaqueando y se están dando procesos de mejora de las instituciones políticas. Esto podría caracterizar los momentos de crecimiento posteriores a la restauración democrática.

Los momentos de no crecimiento parecen también estar asociado a dos combinaciones institucionales diferentes. Una de ellas es la que combina la influencia negativa de las instituciones de carácter más económico y su estabilidad temporal con una influencia positiva de las instituciones de corte más político. Y una segunda que combina principalmente una influencia positiva de las instituciones económicas pero con influencias de signo negativo de las instituciones políticas y de la estabilidad de las instituciones económicas. Podemos asociar la primera combinación institucional con las caídas del producto durante la democracia y la segunda a los procesos de no crecimiento durante la dictadura.

## **V. A modo de síntesis**

En este trabajo se presenta una posible forma de medir el concepto de instituciones dividiéndolo en tres dimensiones constitutivas del mismo y generando indicadores

específicos para cada una de ellas. A partir de estos indicadores de las tres dimensiones institucionales consideradas aquí (respeto de los derechos de propiedad, distribución del poder político y sustentabilidad en el tiempo de los arreglos institucionales) se desarrollaron dos análisis factoriales de componentes principales.

Con el primero de estos ACP se construyó un indicador sintético de evolución institucional que recoge dentro de sí las combinaciones institucionales que mejor explican cada uno de los tres períodos de tiempo que se tomaron en el análisis (los cuales coinciden con los 3 momentos de aplicación de diferentes modelos de desarrollo en el Uruguay). Con el segundo ACP se buscó determinar estas combinaciones institucionales pero tomando en cuenta además las posibles diferencias que pueden existir entre estas combinaciones si estamos en años en los que el producto per cápita está creciendo o no.

De esta forma podemos ver para cada período cuáles han sido las instituciones predominantes en los procesos de crecimiento y cuales han ido en detrimento de los mismos.

Así, los procesos de crecimiento en el primer período (1870-1929) estuvieron signados principalmente por la mejora en las instituciones económicas y en aquellos años en que hubo crecimiento pero las instituciones económicas sufren retrocesos este se vio promovido por la mayor distribución de poder político entre la sociedad. Este proceso de mayor democratización por el contrario resulta pernicioso para el crecimiento durante el período de sustitución de importaciones, donde la ampliación de derechos parece haber tenido una carga positiva sobre los procesos de no crecimiento y negativa sobre los de crecimiento.

El último período de estudio es particular, sobre todo porque en su interior tenemos dos tipos de andamiajes institucionales muy distintos como son el de la dictadura (1973-1984) y la democracia (1985-2010). A pesar de ello, podemos ver cómo las instituciones post-dictadura se han estabilizado y su fortaleza parece importante a la hora de ver los procesos recesivos y de crisis a finales de los 90' y principio del 2000, ya que el indicador institucional no parece sufrir grandes alteraciones frente a caídas importantes en el nivel de producto como en las crisis anteriores (por ejemplo la crisis de 1930).

Si bien no se explora en este trabajo el peso que tienen las instituciones en el crecimiento económico, esperamos poder a través de esta metodología realizar estos tests en trabajos posteriores, así como mejorar las formas de estimación de cada una de las dimensiones.

## VI. Bibliografía

Acemoglu, D., S. Johnson, & J. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review* (December): 1369-401.

Acemoglu, D., S. Johnson, & J. Robinson (2004), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in Aghion, Ph. & S. Durlauf *Handbook of Economic Growth*.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2009) "*Economic Origins of Dictatorship and Democracy*" Cambridge University Press

Bértola, L. (2010) "*An Overview of the Economic History of Uruguay since the 1870s*" En: <http://eh.net/encyclopedia/article/Bertola.Uruguay.final.html>

Clague, C., Keefer, P., Knack, S. and Olson, M. 1999. "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance". *Journal of Economic Growth*, 4 (2):185-211.

Coase, R. (1991) "*La empresa, e mercado, la ley*" Madrid, Alianza Editorial.

Coppedge, M., Alvarez, A., Maldonado, C. (2008) "*Two Persistent Dimensions of Democracy Contestation and Inclusiveness*" *Journal of Politics* 70 (3): 632-647.

Dahl, R. & Lindblom Ch. (1953) "*Politics, economics, and welfare: planning and político-economic systems resolved into basic social processes*" Harper and Bro.

Dahl, R. (1956) "*A preface to democratic theory: How does popular sovereignty function in America?*" University of Chicago Press.

Dahl, R. (1971) "*Polyarchy; participation and opposition*" Yale University Press.

Dahl, R. (1986) "*A preface to economic democracy*". University of California Press.

Dahl, R. (1989) "*Democracy and its critics*". Yale University Press

Diamond, L. ,Linz, J. & Lipset, S. (1995) "*Democracy in developing countries: Latin America*" Andamante Press.

Diamond, L., Hartlyn, J., Linz, J., Lipset, S. (1999) "*Democracy in developing Countries: Latin America*" Lynne Rienner Publisher.

Fleitas, S.; Rius, A.; Román, C., & Willebald, H. (2011) "*Economic development and institutional quality in Uruguay: contract enforcement, investment and growth since 1870*" Paper presentado en las V Jornadas de Historia Económica de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. Simposio 5: Instituciones y desarrollo.

Lewis, A. (1955) *Teoría del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México 1968.

Linz, J., Stepan, A. (1996) "*Hacia la consolidación Democrática*" En: Revista *La Política* N°2 1996. Segundo semestre. Pp 29- 50.

Lipset, S. (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review*, Vol. 53. N°1 pp 69-105.

Lipset, S. (1992) "*Condition of the Democratic Order and Social Change: a comparative discussion*" En: Eisenstard, S.N. (comp) *Studies in Human society: Democracy and Modernity*, Brill, New York. Pp. 1- 14.

- Lipset, S. (1996) *"Repensando los requisitos sociales de la Democracia"* En: Revista *La Política* N°2 1996. Segundo semestre. Pp 51-88
- Mainwaring, S (2000) *"Supervivencia democrática en América Latina"* Revista de Ciencia Política N°2 pp 18-67.
- Marshall, M. & Jaggers, K. *"POLITY IV PROJECT. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007 Dataset Users' Manual"* En: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> .
- Nahum, B. (2007) *"Estadísticas Históricas del Uruguay, 1900-1950"* Ediciones de la Universidad de la República. Tomo I: *"Población y Sociedad, Política, Educación, Estado"*.
- North, D & Thomas, R. (1973) *"The rise of the Western World: A new economic history"* Cambridge University Press.
- North, D (1981) *"Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"* Fondo de Cultura Económica. México
- North, D (1993) *"The New Institutional Economics and Development"* Washington University, St. Louis.
- North, D (1995) *"Some fundamental puzzles in economic history/development"*. Washington University, St. Louis.
- North, D. (1994) *"Economic performance through time"* The American Economic Review, Vol. 84, Nro 3. Pp 359-368.
- North, D. Wallis, J. & Weingast B. (2006) *"A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History"* NBER Working Paper No. 12795. Issued in December 2006.
- North, Douglass C. (1990) *"Institutions, Institutional change, and Economic Performance"*, Cambridge University Press, New York.
- Prados de la Escosura, L. and Sanz, I. 2006. "Contract Enforcement and Argentina's Long-Run Decline". *Economic History and Institutions Series Working Paper* 06-06, Dpto. de Historia Económica e Instituciones, Universidad Carlos III, Madrid.
- Prados de la Escosura, L. and Sanz, I. 2009. "Contract Enforcement, capital accumulation, and Argentina's long-run decline". *Cliometrica*, 3, pp. 1-26.
- Przeworski, A. & Curvale, C (2007) *"Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo"* Visiones del desarrollo en América Latina. Cap. 3. pp. 157-195.
- Przeworski, A , Álvarez, M, Cheibub, J, Limongi, F (1997) *"Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las Democracias"*. En: Revista *La Política* N°2 1996. Segundo semestre. Pp 89-108
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J. Limongi, F. (2000) *"Democracy and Development: Political institutions and well being in the world, 1950-1990"* Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. (1992). *The neoliberal fallacy*. Journal of Democracy 3(3), 45-59.
- Rodrik, D. & Subramanian, A. & Trebbi, F. (2002). *"Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development"* CEPR Discussion Papers 3643, C.E.P.R.
- Rodrik, D. (2007) *"One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth"* Princeton University Press.

Román, C. and Willebald, H. 2011. *“Contract-intensive money in Uruguay during the First Globalization: concepts, methodology of construction and conjectures”*. Notas de Investigación, Área de Desarrollo, Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, (mimeo)

Sartori, G. (1987) *“Teoría de la Democracia: el debate contemporáneo”* Editorial Alianza Universidad, Madrid.

Vanhanen, T. (2000) *“A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998”* Journal of Peace Research, Vol. 37, No. 2 (Mar., 2000), pp. 251-265

Williamson, O. (1985) *“The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting”* Free Press.