

Peter Holdt-Olesen

Politiske institutioner og strukturelle reformer i Latinamerika: Argentina og Brasilien i komparativt perspektiv

De strukturelle økonomiske reformer, som er gennemført i Latinamerika siden slutningen af 1980'erne, har varieret betydeligt i hastighed og omfang fra land til land. Denne variation kan i vid udstrækning forklares ud fra forskelle i politiske institutioner landene imellem. En sammenlignende analyse af erfaringerne i Argentina og Brasilien viser således, at landenes vidt forskellige reformprocesser kan tilskrives forskelle i graden af partifragmentering og partidisciplin, som igen skyldes de to landes forskellige valgsystemer. En afsluttende test i en bredere latinamerikansk sammenhæng bekræfter de politiske institutioners betydning for forløbet af de nationale reformprocesser.

Latinamerika oplevede i løbet af 1980'erne en gennemgribende transition fra autoritære styreformers til demokrati. De nye demokratiske regeringer stod fra starten over for store økonomiske udfordringer, idet hele Latinamerika befandt sig i en alvorlig økonomisk krise karakteriseret ved blandt andet negativ vækst, store underskud på statsbudgetterne, vedvarende høj inflation og stor udlandsgæld. Krisen havde været undervejs over en årrække, men antog nye dimensioner i 1982, da gældskrisen betød, at der blev lukket for ekstern finansiering af underskud på statsbudgettet.

Den første runde af demokratiske regeringer prøvede at afhjælpe den makroøkonomiske ubalance gennem begrænsede og kortsigtede tiltag, som ikke rørte grundlæggende ved den indadvendte og statsstyrede udviklingsmodel, der havde kendetegnet Latinamerika siden 1930'erne. Som følge heraf forværredes krisen op gennem 1980'erne, og regionen oplevede flere episoder med hyperinflation. Først under den anden runde af demokratiske regeringer begyndte man for alvor at sætte spørgsmålstegn ved den eksisterende

udviklingsmodel og indføre grundlæggende reformer af de bestående økonomiske institutioner (Cavarozzi, Nelson og Urrutia, 1994). De såkaldte strukturelle reformer indeholdte følgende hovedpunkter: privatisering af statsejede selskaber, handelsåbning og økonomisk og finansiel deregulering. I stigende grad forsøgte de latinamerikanske lande at reducere den omfattende statsintervention og lade markedsmekanismer være styrende for den økonomiske aktivitet.

Denne generelle tendens, som har kendetegnet Latinamerika siden slutningen af 1980'erne, dækker imidlertid over betydelige variationer landene imellem. Retningen af de økonomiske forandringer har været den samme, men de strukturelle reformers hastighed og omfang har varieret betydeligt fra land til land. Det er disse variationer, jeg i det følgende vil forsøge at give en institutionel forklaring gennem en komparativ analyse af reformprocesserne i Argentina og Brasilien.

Valget af de to cases skyldes først og fremmest, at de repræsenterer yderpunkter, hvad angår hastighed og omfang af de strukturelle reformer. Mens Argentina

Peter Holdt-Olesen

Politiske institutioner og strukturelle reformer i Latinamerika: Argentina og Brasilien i komparativt perspektiv

De strukturelle økonomiske reformer, som er gennemført i Latinamerika siden slutningen af 1980'erne, har varieret betydeligt i hastighed og omfang fra land til land. Denne variation kan i vid udstrækning forklares ud fra forskelle i politiske institutioner landene imellem. En sammenlignende analyse af erfaringerne i Argentina og Brasilien viser således, at landenes vidt forskellige reformprocesser kan tilskrives forskelle i graden af partifragmentering og partidisciplin, som igen skyldes de to landes forskellige valgsystemer. En afsluttende test i en bredere latinamerikansk sammenhæng bekræfter de politiske institutioners betydning for forløbet af de nationale reformprocesser.

Latinamerika oplevede i løbet af 1980'erne en gennemgribende transition fra autoritære styreformers til demokrati. De nye demokratiske regeringer stod fra starten over for store økonomiske udfordringer, idet hele Latinamerika befandt sig i en alvorlig økonomisk krise karakteriseret ved blandt andet negativ vækst, store underskud på statsbudgetterne, vedvarende høj inflation og stor udlandsgæld. Krisen havde været undervejs over en årrække, men antog nye dimensioner i 1982, da gældskrisen betød, at der blev lukket for ekstern finansiering af underskud på statsbudgettet.

Den første runde af demokratiske regeringer prøvede at afhjælpe den makroøkonomiske ubalance gennem begrænsede og kortsigtede tiltag, som ikke rørte grundlæggende ved den indadvendte og statsstyrede udviklingsmodel, der havde kendetegnet Latinamerika siden 1930'erne. Som følge heraf forværredes krisen op gennem 1980'erne, og regionen oplevede flere episoder med hyperinflation. Først under den anden runde af demokratiske regeringer begyndte man for alvor at sætte spørgsmålstegn ved den eksisterende

udviklingsmodel og indføre grundlæggende reformer af de bestående økonomiske institutioner (Cavarozzi, Nelson og Urrutia, 1994). De såkaldte strukturelle reformer indeholdte følgende hovedpunkter: privatisering af statsejede selskaber, handelsåbning og økonomisk og finansiel deregulering. I stigende grad forsøgte de latinamerikanske lande at reducere den omfattende statsintervention og lade markedsmekanismer være styrende for den økonomiske aktivitet.

Denne generelle tendens, som har kendetegnet Latinamerika siden slutningen af 1980'erne, dækker imidlertid over betydelige variationer landene imellem. Retningen af de økonomiske forandringer har været den samme, men de strukturelle reformers hastighed og omfang har varieret betydeligt fra land til land. Det er disse variationer, jeg i det følgende vil forsøge at give en institutionel forklaring gennem en komparativ analyse af reformprocesserne i Argentina og Brasilien.

Valget af de to cases skyldes først og fremmest, at de repræsenterer yderpunkter, hvad angår hastighed og omfang af de strukturelle reformer. Mens Argentina

siden præsident Carlos Menems tiltræden i juli 1989 har oplevet en af de mest radikale reformprocesser i Latinamerika, står Brasilien som et af de klareste eksempler på udskudte og begrænsede reformer. Dette på trods af at præsident Fernando Collor de Mello, der tiltrådte i marts 1990, var en lige så ivrig reformfortaler som sin argentinske kollega. Endnu et argument for valget af de to cases er deres sammenlignelige økonomiske udviklingsniveau. Begge lande hører til de mest industrialiserede i Latinamerika, og sammen med den ensartede historisk-kulturelle arv, som karakteriserer de latinamerikanske lande generelt, mindsker dette sandsynligheden for, at variationen på den afhængige variabel kan tilskrives variation i helt grundlæggende baggrundsvARIABLE. Hermed øges det institutionelle arguments styrke.

Artiklen anskuer gennemførelsen af strukturelle reformer som et kollektivt handlingsproblem, hvor den almene interesse i reform støder imod individernes manglende incitamenter til at arbejde for strukturelle reformer. Trods dette kollektive handlingsproblem er strukturelle reformer imidlertid ikke umulige at gennemføre, hvilket de latinamerikanske erfaringer også viser. Egennyttmaksimerende politikere kan under visse omstændigheder se en personlig interesse i at „udbyde“ reformer, selv om disse ikke direkte efterspørges af befolkningen. Artiklen argumenterer for, at de latinamerikanske præsidenter har haft de største incitamenter til at forfølge en reformstrategi, mens parlamentarikerne i de nationale kongresser ikke har haft samme personlige interesse i økonomisk reform. Med udgangspunkt i denne interesse modsætning viser de sammenlignende casestudier af Argentina og Brasilien, at landenes forskellige reformprocesser i vid udstrækning kan

forklares ud fra forskelle i en række politiske institutioner, der angår forholdet mellem præsidenter og parlamentarikere. Konklusionerne fra de relativt detaljerede casestudier efterprøves til slut i en bredere latinamerikansk sammenhæng på basis af datamateriale fra den Inter-Amerikanske Udviklingsbank.

De argentinske og brasilianske erfaringer med økonomiske reformer

I overensstemmelse med den generelle tendens i Latinamerika gjorde de første demokratiske præsidenter i Argentina og Brasilien ikke meget for at afhjælpe den dybe økonomiske krise, deres lande befandt sig i. Både Raúl Alfonsín (1983-89) og José Sarney (1985-90) benægtede ved deres indsættelse eksistensen af en alvorlig og grundlæggende krise. Da de endelig greb ind over for den stigende inflation, skete det i form af såkaldte heterodokse stabiliseringsprogrammer, der hvilede på en antagelse om, at økonomisk stabilitet kunne opnås uden en drastisk formindskelse af statens økonomiske rolle og uden omkostninger i form af en midlertidig økonomisk recession (Cavarozzi, Nelson og Urrutia, 1994: 44). Både den argentinske Austral-plan (1985) og den brasilianske Cruzado-plan (1986) søgte at nedbringe inflationen gennem fastfrysning af priser og lønninger, begge med umiddelbar succes.

Uden strukturel reform af staten var det imidlertid ikke muligt at opnå den ligevægt på statsbudgettet, som var en absolut forudsætning for prisstabilitet på længere sigt. Da begge regeringer efter nogle måneder ophævede fastfrysningen af priser og lønninger, begyndte inflationen omgående at stige igen. Både Alfonsín og Sarney forsøgte sig med andre tiltag, herunder nye fastfrysninger, men deres

regeringer endte alligevel i økonomisk kaos. I Argentina nåede inflationen i 1989 næsten 5000 pct., og Alfonsín valgte i juni måned samme år at erklære landet i undtagelsestilstand af frygt for en folkelig opstand. Den 8. juli 1989, fem måneder før planlagt, overlod han præsidentembedet til sin efterfølger Carlos Menem, der var blevet valgt to måneder forinden. I Brasilien var inflationen i 1989 på knap 2000 pct. med kurs opad, og Sarney endte sit mandat som en stærkt upopulær præsident. Hans efterfølger på posten, Fernando Collor de Mello, blev indsat i marts 1990.

Begge de nye præsidenter iværksatte omfattende reforminitiativer og anvendte i øvrigt samme retorik, hvad angik behovet for reform. Statens overdrevne størrelse blev udråbt som hovedårsag til den økonomiske krise, og reformtiltagene pegede derfor i retning af en kraftig reduktion af den statslige intervention i økonomien. Begge præsidenter udtrykte ambitioner om at privatisere og deregulere samt åbne for international konkurrence (Iazzetta, 1997: 267). Her hører lighederne imidlertid også op. Mens det for Menem lykkedes at gennemføre et særdeles radikalt og omfattende reformprogram, havde Collor allerede opgivet en stor del af sine reformtiltag, da han i oktober 1992 blev anklaget for korrupsion af sin egen bror og måtte gå af for at undgå en rigsretssag. Under efterfølgeren, vicepræsident Itamar Franco, blev strukturelle reformer også kun gennemført i meget begrænset omfang. Først med valget af Fernando Henrique Cardoso i 1994 er der kommet mere gang i reformprocessen, men sammenlignet med de argentinske erfaringer er der fortsat tale om begrænsede reformer. I forbindelse med en gennemgang af forskellige reformoversigter konstaterer Dornbusch således: „Whether their approach is broad or highly specific,

they all conclude that Brazil is among the slow or incomplete reformers“ (1997: 388). Omvendt placeres Argentina konsekvent i gruppen af lande, som har gennemgået omfattende reformer.

Et af de studier, som forsøger at klassificere de latinamerikanske lande efter omfanget af strukturelle reformer, er den Inter-Amerikanske Udviklingsbanks rapport om social og økonomisk udvikling i Latinamerika og Caribien (1997). I modsætning til mange andre studier, der bruger outcome variable, for eksempel inflation, til at måle reformomfanget, benytter rapporten et såkaldt „structural policy index“. Indekset måler, i hvilket omfang statslig politik på fem forskellige policy-områder overlader de allokeringmæssige beslutninger til markeds kræfterne (Inter-American Development Bank, 1997: 48-49). Policy-områderne er handelspolitik, skattepolitik, rente- og pengepolitik, privatisering og arbejdsmarkedslovgivning. For hvert policy-område benyttes forskellige indikatorer, for handelspolitikken vedkommende eksempelvis den gennemsnitlige importtold samt afstanden mellem højeste og laveste toldsats. Hver af de grundlæggende indikatorer tildeles en værdi mellem 0 og 1, hvor 0 svarer til den mindste grad af markedsfrihed observeret blandt de medtagne lande i den relevante periode (1985-95), og 1 svarer til den største grad af markedsfrihed. Hvor der anvendes flere indikatorer inden for et givet policy-område, udregnes den gennemsnitlige værdi. Det samlede indeks fremkommer som gennemsnittet af værdierne for de fem policy-områder (jf. i øvrigt appendiks).

Da indekset måler et lands grad af markedsfrihed på et givet tidspunkt, er det nødvendigt at se på variationen fra år til år for at kunne sige noget om omfanget af økonomisk reform. En sammenligning

af indekssværdierne for Argentina og Brasilien viser, at Argentina mellem 1989 og 1995 øgede graden af markedsfrihed med 0,31 point, mens reformtiltagene i Brasilien kun resulterede i en positiv indeksændring på 0,10 i samme periode. Set i forhold til de øvrige 15 latinamerikanske lande, som er medtaget i rapporten, er den argentinske indeksstigning den tredjestørste, mens Brasilien kommer ind på en beskedne 13. plads. I 1989 lå Argentina nummer 12 ud af 17, hvad angik markedsfrihed, i 1995 nummer 3. Brasilien, derimod, gik fra en 5. til en 10. plads.¹ Ovenstående udsagn om reformprocesserne i de to lande underbygges altså fint af Udviklingsbankens tal.

Som en mere håndgribelig illustration af reformernes forskellige omfang kan det nævnes, at man i Argentina privatiserede for en akkumuleret værdi svarende til knapt 8 pct. af BNP mellem 1988 og 1995, hvorimod Brasilien kun opnåede indtægter svarende til ca. 1,5 pct. af BNP i samme periode (Inter-American Development Bank, 1997: 46). Ser man på landenes vækstrater, synes de umiddelbart at bekræfte den bredt antagede sammenhæng mellem strukturelle reformer og økonomisk udvikling. Den argentinske økonomi voksede i gennemsnit med 5,9 pct. om året i perioden 1991-96, den brasilianske med 2,8 pct. I latinamerikansk sammenhæng rækker det til en 2. og en 14. plads (Inter-American Development Bank, 1997: 36). Det skal dog pointeres, at en række faktorer, som er eksterne i forhold til reformprocesserne, kan have påvirket de argentinske og brasilianske vækstrater.

Teoretisk ramme

I dette afsnit gennemgås det teoretiske grundlag for den videre analyse. Først

beskriver jeg nogle grundlæggende forhindringer for gennemførelsen af strukturelle reformer, som til dels hænger sammen med reformernes karakter af offentlige goder. Dernæst præsenterer jeg Geddes' (1994) begreb om politiske entreprenører, der under visse omstændigheder vælger at fremme deres egeninteresse ved at udbyde offentlige goder og derved løser det tilknyttede kollektive handlingsproblem. Til slut behandler jeg to typer af potentielle politiske entreprenører i den latinamerikanske kontekst, præsidenter og parlamentarikere, ligesom jeg analyserer deres interesser i forhold til strukturelle reformer.

Forhindringer for gennemførelsen af strukturelle reformer

Selv om strukturelle reformer har til formål at øge et lands samlede velfærd, er deres gennemførelse ikke problemfri. Det hænger til dels sammen med deres karakter af offentlige goder. Et definerende træk ved et offentligt gode er, at når godet én gang er udbudt, kan ingen fra den relevante gruppe udelukkes fra at forbruge af det (Olson, 1971: 14). Ingen vil således kunne udelukkes fra at nyde godt af de højere vækstrater og den lavere inflation, som skulle følge i kølvandet på strukturelle reformer, og dette faktum fratager den enkelte borger incitamentet til at påtage sig de omkostninger, der er forbundet med at arbejde aktivt for reformernes gennemførelse. Der er med andre ord tale om et kollektivt handlingsproblem: Et stort flertal ville være bedre stillet, hvis alle samarbejdede om at få reformerne vedtaget og gennemført, men samarbejde betyder samtidig omkostninger, som det ikke er rationelt for den enkelte at påtage sig.

Gennemførelsen af strukturelle reformer besværliggøres yderligere af, at den

øgede velfærd, som de gerne skulle resultere i, først indfinder sig et stykke ude i fremtiden. Det er almindeligt kendt, at reformerne på kort sigt fører til et fald i den økonomiske aktivitet, idet samfundet bevæger sig fra ét sæt af økonomiske institutioner til et andet. De afledte kortsigtsomkostninger, som er umiddelbare og konkrete i modsætning til de fremtidige og mere diffuse fordele, svækker yderligere incitamentet til at arbejde for reformer.

En sidste forhindring for gennemførelsen af strukturelle reformer består i, at visse grupper selv på det lange sigt vil skulle betale en høj pris for skiftet i økonomiske institutioner. Reformerne har fordelingsmæssige konsekvenser, blandt andet må dele af arbejderbevægelsen samt hjemmeindustrien, hvis indkomster i udgangspunktet holdes oppe af statslig intervention i økonomien, bære betydelige langsigtsomkostninger. På grund af omkostningernes koncentrerede karakter har tabergrupperne stærke incitamenter til at være godt organiserede i kampen mod strukturelle reformer.

Alt i alt tegner der sig et ikke særligt optimistisk billede af mulighederne for at gennemføre strukturelle reformer. Grundet kollektive handlingsproblemer kan man i hvert fald ikke forvente reformerne gennemført på grundlag af spontan mobilisering i den brede befolkning. Den almene interesse i reform forbliver latent og uorganiseret, mens modstanderne af reform, som ganske vist udgør et mindretal, vil være bedre mobiliseret. Disse teoretisk baserede forventninger stemmer godt overens med de latinamerikanske erfaringer. Men hvorledes kan det da forklares, at nogle lande alligevel har oplevet radikale og omfattende reformprocesser? Her er Geddes' diskussion af politiske entreprenører særdeles frugtbar.

Politiske entreprenører

Geddes (1994: 36) definerer politiske entreprenører som „individuals who, because of their connection with a government or some other organization, such as a party or a union, can further their own individual interests by „selling“ public goods to some group of individuals in exchange for their support“. I modsætning til Olsons behandling af emnet lægger Geddes' definition op til, at kollektive handlingsproblemer ofte løses af individer, som har en rent instrumentel interesse i at tilvejebringe det offentlige gode. Deres medlemskab af en udenforstående gruppe gør det rationelt for dem at udbyde offentlige goder til andre, uanset om disse har organiseret sig og udtrykt efterspørgsel for de givne offentlige goder. „Just as a private entrepreneur may profitably sell a new product for which no prior demand existed, a political entrepreneur may profit from providing a public good for which the public has expressed no demand“ (Geddes, 1994: 38). Hvorvidt potentielle entreprenører rent faktisk vil finde det i deres egen interesse at udbyde et givet offentligt gode afhænger ifølge Geddes af den politiske kontekst, de handler i, og de incitamenter, de står overfor. Dette fører os over i en diskussion af de to mest relevante entreprenørtyper i den latinamerikanske kontekst, præsidenter og parlamentarikere, samt deres interesser i forhold til strukturelle reformer.

Præsidenter og parlamentarikere

Alle de tidligere spanske og portugisiske kolonier i Latinamerika har præsidentalsystemer (Jones, 1995b: 6), hvorfor de to mest interessante typer af potentielle politiske entreprenører er den folkevalgte præsident samt parlamentarikerne i kongressen. Begge aktørtyper ville med en

målrettet indsats kunne gøre meget for at sikre gennemførelsen af strukturelle reformer. Spørgsmålet er så blot, om de kan se en personlig interesse heri?

I lighed med Geddes antager jeg, at politikere hovedsageligt er styret af ønsket om genvalg til deres politiske embede. Dette gælder både præsidenter og parlamentarikere. Mange latinamerikanske forfatninger forbyder ganske vist umiddelbart genvalg for præsidenter, men som den seneste udvikling i blandt andet Argentina og Brasilien har vist, er ønsket om genvalg ofte så stærkt, at præsidenter sætter omfattende ressourcer ind for at få fjernet en eventuel klausul mod umiddelbart genvalg. Hvor dette ikke er muligt, antager jeg, at præsidenter som det bedste alternativ styrer efter genvalg på et senere tidspunkt.

For både præsidenter og parlamentarikere gælder det, at den forventede stemmegevinst ved at gennemføre af strukturelle reformer må vejes op mod det fald i genvalgschancen, der følger af mindre statslig intervention i økonomien. Statsintervention skaber således muligheder for at tildele af jobs, kontrakter, importtilladelser samt andre profitmuligheder til politiske støtter, som i bytte arbejder ihærdigt for politikerens genvalgschance. Med de strukturelle reformer begrænses disse muligheder kraftigt, og herved svækkes den siddende politikers komparative fordel i forhold til konkurrenterne. Der eksisterer altså et trade-off, og den enkelte politiker må nøje afveje fordele og ulemper ved at arbejde for strukturelle reformer. Afvejningen er ikke den samme for præsidenter og parlamentarikere.

En stor del af litteraturen om præsidentalsystemer beskriver parlamentarikere som en aktørgruppe, der ikke i synderlig grad bekymrer sig om nationale politikker. I stedet er de mest optaget af at til-

fredsstille deres lokale valgkredse ved at kanalisere offentlige midler til områderne, hvor de er valgt (Moe og Caldwell, 1993; Shugart og Haggard, 1997). Dette billede af parlamentarikerne bygger på et grundlæggende træk ved præsidentalsystemer i modsætning til parlamentariske systemer, nemlig den adskillelse med hensyn til overlevelse og folkelig legitimering, som kendetegner forholdet mellem den udøvende og lovgivende magt. I parlamentariske systemer går den folkelige legitimering af regeringsmagten gennem parlamentsmedlemmerne, og disse har derfor incitament til at beskæftige sig med nationale issues, simpelthen fordi vælgerne i høj grad må forventes at vurdere deres indsats i forhold til disse. I præsidentalsystemer gør det parallelle og direkte valg af præsidenten det derimod muligt for vælgerne at forlange forskellige ting af deres kandidater til kongres og præsidentembede. Præsidenten forventes at tage sig af den nationale udvikling, mens parlamentarikerne stilles mere frit til at varetage lokale interesser, da de ikke længere formidler forbindelsen mellem vælgerne og nationalregeringen (Shugart og Haggard, 1997: 6).

Ud fra ovenstående karakteristik kan parlamentarikerne ikke forventes at have stærke incitament til at arbejde for gennemførelsen af strukturelle reformer. Den belønning, som de vil kunne høste i form af stemmer, vil være ganske begrænset, dels fordi udviklingen i samfundsøkonomien ikke er en central del af deres stemmefunktion, dels fordi æren ved at have sikret reformernes gennemførelse alligevel skal deles med et flertal af de øvrige kongresmedlemmer. Omvendt har parlamentarikerne meget at miste i tilfælde af strukturelle reformer. Deres mulighed for kanalisering af offentlige ressourcer til deres lokale kredse og diskretionær be-

lønning af politiske støtter vil mindskes betydeligt med ophøret af den omfattende statsintervention, og hermed vil de stå svagere rustet i kampen mod bejlerne til deres embede. For de parlamentarikere, som bygger deres elektorale styrke på beskyttede særinteresser (for eksempel arbejdere i hjemmeindustrien), vil det direkte være politisk selvmord at stemme for strukturelle reformer.

Anderledes forholder det sig med præsidenterne. Deres heterogene nationale vælgerskare og det faktum, at vælgerne i vid udstrækning holder dem ansvarlige for den nationale økonomiske udvikling (Moe og Caldwell, 1993: 8), giver dem stærke incitamenter til at arbejde for strukturelle reformer. Præsidenter kan i højere grad forventes at anlægge en helhedsbetragtning på økonomiske og sociale problemer, og de har en naturlig interesse i effektiv styring af samfundsøkonomien. Moe og Caldwell (1993: 9) går så langt som at kalde præsidenten for „the system's only champion of effective, responsible government“. Det skal dog pointeres, at præsidenter også har brug for at belønne politiske støtter mere konkret, hvis de vil blive siddende i en senere præsidentperiode. Den omfattende statsintervention stiller dem som nævnt ovenfor i en privilegeret position i forhold til deres konkurrenter, hvilket svækker deres naturlige interesse i strukturelle reformer. Alt andet lige vil præsidenternes interesse i reform altså være større end parlamentarikernes, men hvorledes de konkret vil afveje fordele og ulemper kan ikke fastslås entydigt teoretisk. Jeg vil imidlertid argumentere for, at den ændrede kontekst, som de demokratisk valgte anden-runde præsidenter befandt sig i i forhold til deres forgængere, påvirkede deres genvalgskalkyle og gjorde økonomisk reform til en rationel strategi.

Første-runde præsidenternes manglende ihærdighed med hensyn til økonomisk reform kan tolkes som en vægning ved at sige farvel til de komparative fordele, den høje grad af statslig intervention sikrede dem. Så længe den nationale økonomi ikke kom helt ud af kontrol, vurderede de, at deres stemmemæssige fordel ved status quo var større end det stemmetab, som dårlige økonomiske resultater ville kunne medføre. Som beskrevet i indledningen førte denne laden-ståtil holdning imidlertid til en alvorlig forværring af den økonomiske krise. Specielt erfaringerne med hyperinflation var meget smertefulde for den almindelige befolkning, og i overensstemmelse med teorien om „economic voting“ reagerede vælgerne ved at straffe de siddende regeringer hårdt. Blandt de lande, som havde to demokratiske valg i 1980'erne, lykkedes det kun for det regerende parti i Venezuela at genvinde præsidentembedet (Mainwaring og Scully, 1995: 464). Afstraffelsen af de siddende regeringer blev ikke fulgt af folkelige krav om gennemgribende økonomisk reform, men anden-runde præsidenterne indså alligevel, at stabilisering af den økonomiske situation var en absolut forudsætning for politisk overlevelse. Den læreproces, de havde været igennem, ændrede på de grundlæggende parametre i deres genvalgskalkyle og tippede balancen til fordel for strukturelle reformer.

Politiske institutioner i Argentina og Brasilien

Med udgangspunkt i konstateringen af anden-runde præsidenternes stærke incitament til at arbejde for økonomisk reform vil jeg i dette afsnit analysere, hvorledes de politiske institutioner i Argentina og Brasilien har påvirket mulighe-

derne for en succesfuld gennemførelse af reformer. Vedtagelsen af strukturelle reformer er i sidste ende ikke mulig uden opbakning fra et flertal af de skeptisk indstillede parlamentarikere, og det er derfor relevant at fokusere på de institutioner, som har betydning for forholdet mellem præsident og kongres. Jeg vil koncentrere mig om partisystemets fragmenteringsgrad samt graden af partidisciplin – to institutionelle dimensioner, hvor Argentina og Brasilien afviger klart fra hinanden. Som det vil fremgå nedenfor, har disse afvigelser været centrale årsager til landenes vidt forskellige reformprocesser. Fragmenteringen af partisystemet og partidisciplin har imidlertid ikke udelukkende status som uafhængige variable, men er selv delvist et resultat af andre institutionelle forhold. Jeg vil derfor også analysere, hvorledes Argentina og Brasiliens forskellige partisystemer kan føres tilbage til brugen af forskellige valglove og forskellige partilister i de to lande.

Partifragmentering

Et institutionelt forhold af stor betydning for relationerne mellem præsident og kongres er partisystemets fragmenteringsgrad. Her repræsenterer Argentina og Brasilien nærmest modsatte yderpunkter. I Argentina har det peronistiske Partido Justicialista (PJ) og Unión Cívica Radical (UCR) siden 1945 taget størstedelen af stemmerne ved frie valg. I perioden fra 1983 til 1995 besad de tilsammen mellem 82,3 og 94,5 pct. af pladserne i Underhuset og mellem 83,4 og 85,4 pct. af pladserne i Senatet. Det højreorienterede Unión del Centro Democrático (UCeDé) nåede som tredjestørste parti ikke over 4,7 pct. i samme periode. De resterende pladser blev fortrinsvis vundet af små regionale partier, som kun stillede op i én provins (Jones, 1997: 264). Brasili-

ens stærkt fragmenterede partisystem står i skærende kontrast til Argentinas system med to dominerende partier. I hovedparten af Collors præsidentperiode var hele 19 partier repræsenteret i Underhuset og 13 i Senatet. Det største parti, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), kontrollerede blot 21,5 pct. og 33,3 pct. af pladserne i de to kamre. Under Cardoso har billedet stort set været det samme; 18 partier i Underhuset og 11 i Senatet (1994-1998). Igen har PMDB været det største parti med henholdsvis 20,9 pct. og 27,2 pct. af pladserne i de to kamre (Mainwaring, 1997: 72-73).

Partisystemets fragmenteringsgrad har stor betydning for størrelsen af præsidentens parti-repræsentation i kongressen. Jo flere partier, der er repræsenteret i kongressen, jo færre pladser vil præsidentens parti normalt råde over. I Argentina har partisystemets toparti dominans kombineret med UCR's elektorale problemer oven på hyperinflationen i 1989 betydet, at Menems parti, PJ, siden 1989 har siddet på et absolut flertal i Senatet, mens det i Underhuset har ligget lige under de magiske 50 pct. af pladserne (Jones, 1997: 265-66). I modsætning hertil sad Collors Partido de Renovação Nacional (PRN) i 1990 kun på 8 pct. af pladserne i det brasilianske Underhus og 3,7 pct. af pladserne i Senatet (Mainwaring, 1997: 72-73). Cardoso har været i en lidt gunstigere situation, men hans Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) besad i 1996 alligevel kun 14,3 pct. og 17,3 pct. af pladserne i henholdsvis Underhuset og Senatet (Roett, 1997: 35).

Parlamentarikere fra samme parti som præsidenten er umiddelbart mere indstillede på at støtte dennes reformtiltag end andre parlamentarikere, dels på grund af partidisciplin, dels fordi deres genvalgschance i højere grad påvirkes af præsidi-

dentens popularitet. De brasilianske præsidenters svage partiopbakning kombineret med de mange partier i kongressen har derfor gjort det meget svært for præsidenterne at sikre den nødvendige opbakning til reformtiltagene. Transaktionsomkostningerne har været enorme på grund af det store koordinationsbehov, og partierne i Kongressen har taget eventuel støtte dyrt betalt i kontante modydelser. Hvert enkelt lille parti har haft sine egne krav, og herved er omkostningerne ved at sikre støtte til reformtiltagene ofte blevet så store, at de i betydelig grad har modarbejdet den oprindelige intention med reformerne. For eksempel lykkedes det i december 1991 Collor at sikre opbakning til en moderat finanspolitisk stramning. For at sikre opbakning til forslaget måtte han imidlertid eftergive gæld for omkring 60 mia. dollars, som forskellige delstater og kommuner skyldte centralregeringen (Mainwaring, 1997: 96-98).

Partidisciplin

Problemerne med at sikre opbakning til præsidentielle reformtiltag i Brasilien er kun blevet forværret af den meget lave partidisciplin, der kendetegner størstedelen af de brasilianske partier. De enkelte parlamentarikere føler sig ikke særligt bundet af deres partileders stillingtagen, og der er ofte betydelige mindretal, som stemmer imod partilinjens. En analyse af 221 afstemninger i Underhuset i perioden 1989-1994 viser, at gennemsnitligt 10-15 pct. af parlamentarikerne i de fleste partier var ude af takt med partilinjens under hver enkelt afstemning. Den store undtagelse er det venstreorienterede Partido dos Trabalhadores (PT), hvor normalt kun to pct. stemte imod partiflertallet (Mainwaring, 1997: 80).

Som Ames (1998) påpeger, overdriber disse tal endda det reelle omfang af parti-

disciplin. Ved at analysere processen omkring hvert enkelt lovforslag snarere end blot det endelige afstemningsresultat viser han blandt andet, at mange forslag slet ikke nåede til en endelig afstemning på grund af splittelse i partierne, og at præsidenter og partiledere ofte kun opnåede et acceptabelt niveau af partiopbakning gennem betydelige (ofte materielle) indrømmelser til skeptiske parlamentarikere. Dette billede understøttes af Mainwaring (1993), som i interviews med politikere fra Brasiliens to største partier fandt, at kun 31 pct. af politikerne fra PMDB og 13 pct. af politikerne fra PFL (Partido da Frente Liberal) fulgte partilinjens, når denne stred mod relevante regionale interesser.

Den lave grad af partidisciplin komplementeres af en meget lav grad af partiloyalitet blandt de brasilianske parlamentarikere, som ofte skifter parti, hvis de kan se en personlig fordel heri. Mellem 1991 og 1995 skete det således hele 262 gange, at en politiker i Kongressen skiftede parti (Mainwaring, 1997: 81). Til illustration af omfanget sidder der 513 parlamentarikere i det brasilianske Underhus og 81 i Senatet. I samme periode sad der politikere i Kongressen, som havde tilhørt hele seks forskellige partier i deres politiske karriere (Mainwaring, 1993: 688).

På grund af den lave grad af partidisciplin og partiloyalitet har de brasilianske præsidenter stået i en endnu mere uoverskuelig situation, end det fragmenterede partisystem alene indikerer. De har ikke kunnet regne med, at handler indgået med partiledere ville blive overholdt af de menige partimedlemmer, og har derfor ofte måtte forhandle separat med individuelle parlamentarikere eller grupper af parlamentarikere. Både transaktionsomkostningerne og de økonomiske omkostninger ved at sikre støtte til reform-

tiltag er herved steget enormt. For eksempel måtte Cardoso i april 1995 gå med til at udskyde gældsbetalinger på mellem 1,8 og 5 mia. dollars fra brasilianske godsejere til den brasilianske statsbank Banco do Brasil i to år. Uden denne kontante indrømmelse ville en gruppe parlamentarikere med tilknytning til rurale interesser have blokeret for regeringens privatiseringstiltag (Mainwaring, 1997: 105). Med henblik på at sikre støtte til en reform af pensionssystemet i 1996 gav Cardoso ifølge Roett (1997: 37) indrømmelser til stort set alle fungerende lobbyer i Kongressen og tabte alligevel den endelige afstemning. Ikke engang medlemmerne af deres egne partier har de brasilianske præsidenter automatisk kunnet regne med støtte fra. Således har flere medlemmer af PSDB prioriteret forholdet til deres politiske støtter blandt brasilianske industrialister højere end Cardosos ønsker om reform (Roett, 1997: 37).

Situationen har været anderledes overskuelig for Menem i Argentina. Den solide partiopbakning i Kongressen kombineret med en høj grad af partidisciplin har gjort det muligt at gennemføre en reformstrategi uden de samme transaktionsomkostninger og politiske modydelser som i Brasilien. På trods af, at hans politiske program gik stik imod, hvad den peronistiske bevægelse traditionelt havde stået for, mødte Menem meget lidt åben modstand fra partiets parlamentarikere. Jones (1998) finder i en analyse af afstemninger for perioden fra december 1989 til december 1991, hvor de mest drastiske reformer blev vedtaget, at medlemmer af både PJ og UCR meget sjældent stemte imod partiflertallet. I gennemsnit var mindre end 2 pct. ude af takt med partiets holdning. Den for Latinamerika meget høje grad af partidisciplin blev endda opnået uden de policy-indrømmelser el-

ler kontante modydelser fra ledelsens side, som har været nødvendige i Brasilien. Selv om der er plads til intern debat i de argentinske partier, er det i de fleste tilfælde partiledelsen, som fastlægger partiernes endelige position. De få parlamentarikere, som ikke vil støtte denne position, afstår normalt fra at stemme, snarere end de stemmer imod. Da Menem generelt har kunnet regne med sine partifællers loyale opbakning, har han med støtte fra enten det konservative UCeDe eller nogle af de små regionale partier været i stand til at sikre sig et komfortabelt flertal i kongressen (Jones, 1997: 267). Disse partiers støtte har ikke været gratis, men har dog langt fra haft samme pris som i Brasilien.

Valgsystem

Både graden af partifragmentering og graden af partidisciplin er delvist et resultat af institutionelle forhold. I det følgende vil jeg analysere, hvorledes forskellige valglove har påvirket graden af partifragmentering i Argentina og Brasilien, ligesom jeg vil behandle den betydning, brugen af forskellige slags partilister har haft for graden af partidisciplin i de to lande.

En af de elektorale institutioner, som traditionelt tillægges betydning for partisystemets fragmenteringsgrad, er *kredsstørrelsen*, dvs. det antal kongrespladser der allokeres i hver enkelt valgkreds. Ifølge Duverger virker en kredsstørrelse med ét mandat i retning af et toparti system, mens kredsstørrelser derover virker i retning af et flerpartisystem. Dette skel er imidlertid ikke relevant for Latinamerika, da samtlige lande anvender en eller anden form for proportional repræsentation, dvs. har kredsstørrelser med mere end ét mandat (Jones, 1995a: 15). Duvergers tankegang kan imidlertid udvides til også at differentiere mellem sy-

stemmer med flermandatskredse; jo flere mandater i kredsene, jo større partifragmentering. Når der kun allokeres få pladser i hver enkelt kreds, vil store partier være overrepræsenteret i kongressen, mens små partier vil være underrepræsenteret eller slet ikke repræsenteret.

Ud over denne mekaniske effekt har kredsstørrelsen også en psykologisk effekt, som virker gennem både vælgere og politikere. Vælgerne vil således undgå at spille deres stemme på små partier, når kredsene her får mandatet, og politikerne vil have incitament til at finde sammen i større koalitioner for at forbedre deres valgchancer. Argentina og Brasilien har forskellige kredsstørrelser, som stemmer godt overens med deres meget forskellige grad af partifragmentering. Den gennemsnitlige kredsstørrelse for underhusene (dvs. antal pladser divideret med antal valgdistrikter) er således 6,24 i Argentina og hele 18,68 i Brasilien (Jones, 1995b: 12).

Argentina og Brasilien afviger også med hensyn til *præsidentvalgmåden*. I Argentina blev præsidenten indtil 1995 valgt ved simpelt flertal, hvorimod Brasilien bruger den såkaldte „majority runoff“ metode. Under denne metode udskrives der en anden valgrunde mellem de to kandidater med flest stemmer, såfremt ingen kandidat får over 50 pct. af stemmerne i første runde. Præsidentvalgmåden har betydning for partifragmenteringen, og igen går effekten igennem både vælgere og politikere.

Når præsidenten vælges direkte i første runde, vil vælgerne vægre sig ved at spille stemmer på kandidater uden reelle chancer, mens politikerne vil have incitament til at finde sammen i større koalitioner. Omvendt gør „majority runoff“ metoden det mere tiltrækkende for politiske eliter at præsentere deres kan-

didater i håb om eventuelt at opnå en andenplads i første runde. I anden runde kan alt så ske, afhængigt af hvordan de andre kandidaters vælgere placerer deres stemmer. Selv mindre end en andenplads vil være værdifuldt, idet et godt resultat i første runde kan bruges i de strategiske forhandlinger op til anden runde. Her vil eksplicit støtte til en af de tilbageværende kandidater kunne byttes for politisk indflydelse eller selektive fordele i fremtiden (Shugart og Carey, 1992: 210). Også for vælgerne vil det under „majority runoff“ systemet være mere rationelt at stemme på kandidater, hvis chancer umiddelbart vurderes som små. Ovenstående argumenter angående effekten af præsidentvalgmåden gælder strengt taget kun antallet af præsidentkandidater, men antallet af partier i kongressen kan forventes at blive påvirket indirekte.

Som nævnt anvender alle latinamerikanske lande en form for proportional repræsentation i deres valg til kongressen. Denne proportionale repræsentation, som ifølge Duverger skulle virke i retning af flerpartisystemer, sameksisterer med direkte valg til præsidentposten, som uanset den anvendte valgformel skulle virke i den modsatte retning. De politiske eliter tilskyndes således til at indgå koalitioner i deres stræben efter det udelige præsidentembede, hvilket virker begrænsende på antallet af konkurrerende partier. Hvor stærk en begrænsende effekt præsidentembedet udøver, afhænger imidlertid af *timingens mellem præsidentvalg og kongresvalg*. Effekten er størst, når valgene er sammenfaldende, mindre når de falder forskudt (Shugart og Carey, 1992: 241-242).

Også med hensyn til valgtiming er der forskel på Argentina og Brasilien. I Argentina vælges en del af kongresmedlemmerne sammenfaldende med præsident-

valget, mens den resterende del vælges midtvejs i præsidentperioden. I Brasilien lå valgene forskudt, indtil en grundlovsændring i 1994 gjorde dem sammenfaldende (Jones, 1995a: 178-179). Mens Brasilien således i den relevante periode har haft en institutionel indretning, der virker i retning af høj partifragmentering, repræsenterer Argentina en blanding af sammenfaldende og forskudte valg. Shugart og Carey (1992: 221) vurderer imidlertid, at præsidentvalgets begrænsende effekt på antallet af partier vil være betydelig, hvis blot en del af valgene er sammenfaldende.

Ud over effekten på antallet af partier har valgtiming i øvrigt også en mere direkte effekt på præsidentens partiopbakning i kongressen. Ved sammenfaldende valg smitter præsidentens popularitet automatisk af på partiets tilslutning og vice versa. Omvendt åbner forskudte valg op for den mulighed, at kongresvalget finder sted på et tidspunkt, hvor præsidentens popularitet er dalet betydeligt, hvilket så vil afspejle sig i partitilslutningen. I Brasilien nød Collor utrolig stor popularitet ved valget i 1989, men da hans parti slet ikke eksisterede ved det forudgående kongresvalg i 1986, stod han næsten uden repræsentation i kongressen. Kun partiskift fra siddende parlamentarikerens side sikrede hans parti godt 6 pct. af pladserne i underhuset (Jones, 1995a: 209). Ved det næste kongresvalg i 1990, over et år senere, var Collors popularitet allerede stærkt faldende, og PRN vandt som resultat kun de allerede nævnte 8 pct. af pladserne.

Graden af disciplin i et parti afhænger til dels af, hvilken type *partiliste* partiet gør brug af. I Argentina anvendes en såkaldt lukket partiliste, hvor partiernes kandidater rangordnes og vælges ud fra deres placering på listen. Vælgerne kan

ikke afgive personlige stemmer, og den enkelte parlamentarikers valgchance afhænger derfor alene af partiets samlede antal stemmer og parlamentarikerens placering på partilisten. Partiledelsen bestemmer kandidaternes rangordning og besidder således et særdeles effektivt instrument til at gennemtvinge partidisciplin i Kongressen. Parlamentarikere, som gentagne gange går imod den fastlagte partilinje, kan rykkes ned af partilisten ved næstkommende valg, hvorved deres genvalgschancer formindskes eller helt forsvinder (Mainwaring og Shugart, 1997: 422-424). Ifølge Starr (1997: 125) var denne sanktionsmulighed central i Menems bestræbelser på at sikre intern opbakning til sine reformtiltag.

I Brasilien har partiledelsen ikke samme effektive instrument til at gennemtvinge partidisciplin, idet man her anvender en såkaldt åben partiliste, hvor kandidaterne er opstillet sideordnet, og deres personlige stemmetal alene afgør, hvem der opnår valg. Kandidaternes navne findes ikke engang på stemmesedlen, vælgerne skal selv påføre navn eller kode for den ønskede kandidat (Ames, 1995: 408). Under denne institutionelle indretning besidder partiledelsen ikke samme magt over parlamentarikerens fremtidige karrieremuligheder, og partidisciplinen svækkes herved. Partiledelsen opretholder ganske vist retten til at bestemme, hvilke kandidater der overhovedet skal optages på partilisten, men denne ret omfatter kun kandidater, som ikke allerede sidder i Kongressen. En speciel regel sikrer nemlig enhver parlamentariker ret til at stille op til samme embede ved det følgende valg. Det betyder, at en parlamentariker kan stemme konsekvent imod partiledelsen og alligevel være sikret en plads på partilisten fremover. Den eneste måde at slippe af med en sådan person

ville være at ekskludere ham fra partiet, hvilket er en besværlig og sjælden proces blandt Brasiliens større partier (Mainwaring, 1993: 704).

Ud over at påvirke graden af partidisciplin har partilisten også betydning for parlamentariskernes incitament til at modarbejde strukturelle reformer. I et system som det brasilianske er den enkelte kandidats hårdeste konkurrenter ofte de andre kandidater fra hans eget parti, og behovet for at markere en personlig profil ved siden af partiprofilen er derfor stort. For siddende parlamentarikere er partikularistisk fordeling af offentlige ressourcer en meget attraktiv måde at markere sig på, idet de her besidder en komparativ fordel i forhold til partiets øvrige kandidater. Under et system med åbne partilister har parlamentarikerne derfor et stærkere incitament til at modsætte sig strukturelle reformer end i et system som det argentinske, hvor kandidaterne fra de forskellige partier ikke er tvunget ud i konkurrence mod hinanden (Shugart og Haggard, 1997: 6-10).

Komparativt perspektiv

Ovenstående analyse har vist, at reformprocessernes forskellige hastighed og

omfang i Argentina og Brasilien i vid udstrækning kan tilskrives politisk-institutionelle forskelle de to lande imellem. Da artiklen har et generaliserende sigte, vil det til slut være interessant at se på, hvorvidt konklusionerne angående betydningen af politiske institutioner holder i en bredere latinamerikansk sammenhæng. Til dette formål vil jeg sammenholde reformtallene fra den Inter-Amerikanske Udviklingsbank med oplysninger om landenes partifragmentering og partilistetype.

I tabel 1 er 17 latinamerikanske lande indplaceret efter deres grad af partifragmentering og type af partiliste. Hvad angår partifragmentering deles efter, om landene har flere eller færre end tre effektive partier repræsenteret i underhuset.² Tallene, der ligger til grund for opdelingen, er gennemsnit under den forfatning, som gjaldt flest år i perioden fra 1985 til 1995. Under partilistetype skelnes der mellem kandidatorienterede og partiorienterede partilister. Alle de lande, som er placeret under „partiorienteret“, anvender lukkede partilister ligesom i Argentina. Betegnelsen „kandidatorienteret“ dækker derimod over forskellige listetyper. Brasilien, Peru og Chile anvender åbne partilister. Costa Rica anvender lukkede parti-

Tabel 1. 17 latinamerikanske lande placeret efter partifragmentering og partilistetype. Antal effektive partier i parentes

	Kandidatorienteret partiliste	Partiorienteret partiliste
Flere end tre effektive partier	Brasilien (8,1), Chile (4,9), Peru (3,8)	Bolivia (4,2), Ecuador (6,0), Venezuela (3,3), Guatemala (3,6)
Færre end tre effektive partier	Colombia (2,2), Costa Rica (2,4), Uruguay (2,7)	Argentina (2,6), Dominikanske Republik (2,2), El Salvador (2,5), Honduras (2,1), Mexico, Nicaragua (2,2), Paraguay (2,4)

Kilder: Partifragmentering: Mainwaring og Shugart (1997:407-408). Guatemala og Nicaragua, dog Jones (1995a: 84). For Mexicos vedkommende er der tale om en vurdering på baggrund af Weldon (1997). Partilistetype: Mainwaring og Shugart (1997: 424).

lister, men kandidaternes rangordning på listen fastlægges gennem åbne primærvalg. I både Uruguay og Colombia har partierne underfraktioner, som opstiller deres egne lister og konkurrerer indbyrdes om partiets stemmer. I Uruguay fordeles partiernes samlede antal pladser i Kongressen først på underlister (sublemas) og derefter på underlisternes underlister (listas). Dette sker i forhold til listernes stemmetal. I Colombia kan enhver kandidat oprette sin egen liste inden for et givet parti uden at skulle bede om partiledelsens tilladelse. Stemmer på én liste kommer ikke de andre lister til gode, og resultatet bliver derfor „alles kamp mod alle“.

I overensstemmelse med analysens konklusioner skulle man forvente, at de lande, som ligger i tabellens nederste højre celle, har gennemført relativt omfattende reformer. Omvendt må landene i øverste venstre celle forventes at have gennemført mere begrænsede reformer. De to resterende celler udgør blandede tilfælde, hvor en af de to dimensioner taler for reform, og den anden imod. Jeg vil alligevel forvente, at disse lande også vil være karakteriserede ved forholdsvis begrænsede reformer. Brug af parti-orienterede partilister hjælper ikke meget, hvis partisystemet er fragmenteret, og præsidenten som følge heraf står i en svag parlamentarisk position. Omvendt sikrer en solid partirepræsentation i kongressen ikke automatisk præsidenten den nødvendige opbakning, hvis den anvendte partilistetype samtidig svækker partidisciplinen og giver parlamentarikerne stærke incitamenter til at modsætte sig reform.

Omfanget af strukturelle reformer i de enkelte lande måles ved hjælp af reformtallene fra den Inter-Amerikanske Udviklingsbank. Jeg har beregnet indeksændringerne fra 1985 til 1995 og delt lan-

dene op i to grupper ud fra deres placering over eller under den gennemsnitlige indeksændring. Den konkrete formulering af ovenstående forventninger bliver da, at landene i nederste højre celle vil ligge over gennemsnittet, mens de øvrige lande vil ligge under. For den Dominikanske Republik og Honduras foreligger kun indekssværdier fra og med henholdsvis 1990 og 1989, men de to lande er alligevel medtaget i beregningerne.

Selv om indeksændringer over tid må siges at være det mest korrekte mål for omfanget af reform, er målet ikke uproblematisk. Således vil landenes absolutte niveau af markedsfrihed i udgangsåret kunne påvirke resultaterne i og med, at lande, som i udgangspunktet ligger lavt med hensyn til markedsfrihed, vil have større behov for strukturelle reformer og alt andet lige lettere ved at opnå betydelige indekstilvækster i de følgende år. Omvendt vil en høj grad af markedsfrihed i udgangspunktet virke imod store indekstilvækster i de følgende år. Som følge af disse forbehold må landenes indeksændringer over tid sammenholdes med deres absolutte niveau af markedsfrihed i 1995.

I tabel 2 sammenholdes forventninger og fakta. Som det ses, stemmer de faktiske observationer godt overens med forventningerne, idet tolv ud af de sytten lande ligger som forventet i forhold til den gennemsnitlige indekstilvækst i perioden. Placeres landene omkring det gennemsnitlige niveau af markedsfrihed i 1995, er eneste ændring i forhold til tabel 2, at Chile og Guatemala bytter plads. Det mulige problem vedrørende forskellige indekssværdier i udgangspunktet viser sig således ikke at have nogen større betydning.

De fire lande, hvis observerede reformomfang uanset opgørelsesmetode afviger

Tabel 2. Forventet og observeret reformomfang, ændringer i „structural policy index“, 1985-1995

	Observeret under gennemsnit	Observeret over gennemsnit
Forventet under gennemsnit	Brasilien, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Uruguay	Bolivia, Guatemala, Peru
Forventet over gennemsnit	Honduras, Mexico	Argentina, Dominikanske Republik, El Salvador, Nicaragua, Paraguay

Kilde: Egne udregninger baseret på Inter-American Development Bank (1997: 96).

Note: For Honduras og Den Dominikanske Republiks vedkommende er indeksændringerne beregnet for henholdsvis 1989-95 og 1990-95.

fra forventningerne, er Bolivia, Peru, Honduras og Mexico. Bolivias relativt fragmenterede partisystem skulle vanskeliggøre præsidentielle reformbestræbelser, men landets indekstilvækst ligger alligevel over gennemsnittet for de sytten lande. Afvigelsen kan delvis forklares ved den unikke måde, hvorpå præsidenten vælges i Bolivia. Såfremt ingen kandidat opnår absolut flertal i første valgrunde, hvilket normalt ikke sker på grund af det fragmenterede partisystem, er det Kongressen, som i anden runde skal vælge mellem de bedstplacerede kandidater. Denne halvparlamentariske mekanisme har skabt incitament for indgåelse af regeringspagter mellem politiske eliter og har på den måde sikret præsidenten en mere solid opbakning i Kongressen, end Bolivias fragmenterede partisystem umiddelbart skulle tilsige. En relativt høj grad af partidisciplin har været af central betydning for pagternes overholdelse (Shugart og Carey, 1992: 81-85).

I Peru taler både det relativt fragmenterede partisystem og de åbne partilister imod gennemførelsen af omfattende reformer. Alligevel er det siden 1990 lykkedes for præsident Alberto Fujimori at gennemføre en radikal reformstrategi. Denne succes skyldes imidlertid i høj grad en grundlæggende foragt for demokrati-

ske procedurer og konstitutionelle begrænsninger på præsidentembedet. I april 1992 opløste Fujimori således Kongressen, blandt andet med henvisning til oppositionens blokering af hans reformtiltag (Smith og Acuña, 1994: 14). De politiske institutioners forudsigelseskraft er naturligvis betinget af, at de centrale aktører rent faktisk overholder de demokratiske spilleregler.

Indeksstilvæksten for Mexico ligger under gennemsnittet for de sytten lande til trods for regeringspartiet PRIs hegemoniske status og anvendelsen af lukkede partilister. Afvigelsen skyldes, at landets indekssværdi faldt brat fra 1994 til 1995 efter ni års uafbrudt vækst. Dette fald skal efter alt at dømme ses som et resultat af midlertidige økonomiske nødforanstaltninger, særligt inden for rente- og pengepolitikken, i forbindelse med den såkaldte tequilakrise, der ramte landet i december 1994. Denne krise opstod, da udenlandsk kapital i stort omfang blev trukket ud af landet på grund af frygt for en devaluering af den mexikanske peso (Ffrench-Davis, 1998: 26-27).

Den sidste konsistente afvigelse i forhold til mine forventninger er Honduras. Som nævnt er indeksændringen for Honduras beregnet for perioden 1989-1995, men dette er ikke nogen holdbar forkla-

ring, idet Honduras, hvad angår det absolutte niveau af markedsfrihed, lå klart under gennemsnittet i 1995. Den lille indeksændring kan derfor ikke tilskrives reformer, der fandt sted før 1989. Endvidere har den Dominikanske Republik over en endnu kortere årrække (1990-95) formået at gennemføre reformer, der rækker til en placering over gennemsnittet.

Guatemala og Chile er som nævnt de to eneste lande, hvis placeringer i forhold til gennemsnittet afhænger af den anvendte opgørelsesmetode. Guatemala udviser en indekstilvækst lige over gennemsnittet, men ligger under gennemsnittet, hvad angår det absolutte niveau af markedsfrihed i 1995. At indekstilvæksten mod forventning ligger over gennemsnittet må således til dels tilskrives et lavt udgangspunkt. Chiles lave indekstilvækst i perioden stemmer umiddelbart overens med forventningerne. At Chile alligevel ligger over gennemsnittet, hvad angår markedsfrihed i 1995, skyldes, at Chile havde den højeste indekssværdi i 1985. Chile var da også det eneste land i Latinamerika, der gennemførte omfattende reformer under militærdiktaturet i 1970'erne og starten af 1980'erne. Behovet for reform har derfor ikke været lige så stort som i andre lande, hvorfor den lave indekstilvækst ikke alene kan tilskrives de politiske institutioner, som blev indført ved demokratiseringen i 1989.

Alt i alt taler denne foreløbige test for, at artiklens hovedkonklusioner angående betydningen af politiske institutioner også holder for andre latinamerikanske lande end Argentina og Brasilien. Partifragmentering og partilistetype har tilsammen en god forudsigelseskraft i forhold til omfanget af strukturelle reformer i de enkelte lande. Dette udelukker selvfølgelig ikke betydningen af andre, såvel institutionelle som ikke-institutionelle, forhold. I litte-

raturen lægges der blandt andet vægt på den specifikke økonomiske kontekst, reformerne formuleres i, de centale veto-gruppers relative styrke og de politiske ledes ideologiske overbevisning, handlekraft og strategiske evner. Alle disse faktorer interagerer med karakteren af de politiske institutioner og bestemmer tilsammen reformprocessernes endelige udfald. Den forbedrede forklaringskraft, som inddragelse af sådanne variable medfører, opnås imidlertid på bekostning af teoretisk stringens og simpelhed. Analysen har vist, at den valgte tilgang, som sammenholder et ensidigt fokus på politiske institutioner med nogle simple antagelser om parlamentarikere og præsidenter, på trods af sin enkelhed besidder en betydelig forklaringskraft i forhold til de latinamerikanske reformprocesser.

Artiklens konklusioner fører naturligt til en betoning af behovet for institutionelle reformer i lande, hvor de strukturelle reformer endnu ikke er gennemført i videre omfang. Konkret ville præsidentielle reformbestrebelse lettes ved at nedbringe antallet af politiske partier og/eller øge graden af partidisciplin. Det grundlæggende problem er selvfølgelig, at parlamentarikerne sjældent vil kunne se en interesse i sådanne reformer. Det lave niveau af partidisciplin og partiloyalitet sikrer således de brasilianske politikere maksimal autonomi, og det er svært at forestille sig, at de for eksempel ville stemme for en overgang fra åbne til lukkede partilister. I interviews med politikere fra Brasiliens fire største partier fandt Mainwaring (1993: 705) da også, at 60 af de adspurgte foretrak åbne lister, mens blot fire foretrak lukkede lister.

Noter

1. Egne udregninger baseret på Udviklingsbankens tal (p. 96).
2. Laakso og Taageperas mål for antal effektive partier vægter partierne efter deres størrelse. Tre effektive partier repræsenterer en grad af

partifragmentering svarende til tre partier, som hver sidder på en tredjedel af pladserne i underhuset. Er procentfordelingen mellem de tre partier i stedet 40, 40 og 20, ligger antallet af effektive partier lige under tre. Se i øvrigt Laakso og Taagepera (1979).

Appendiks

„Structural Policy Index“ – policy-områder og indikatorer

Policy-område	Indikatorer
Handelspolitik	<ol style="list-style-type: none">1. Gennemsnitlig importtold2. Afstand mellem højeste og laveste toldsats
Skattepolitik	<ol style="list-style-type: none">1. Højeste marginale selskabsskat2. Højeste marginale personskat3. Momssats4. Momseffektivitet, defineret som forholdet mellem momssatsen og momsprovenuets andel af BNP
Rente- og pengepolitik	<ol style="list-style-type: none">1. Frihed i fastsættelsen af renter på indskud2. Frihed i fastsættelsen af renter på udlån3. Samlede reale bankindskud4. Kvalitet af finansielt tilsyn (indplacering på en diskret og subjektiv skala med tre niveauer)
Privatisering	<ol style="list-style-type: none">1. Samlede indtægter fra privatisering siden 1988 som andel af de gennemsnitlige offentlige investeringer mellem 1985 og 1987.
Arbejdsmarkedsløvgivning	<p>Lovgivningens fleksibilitet måles på fem dimensioner, hvor indplacering sker på en diskret skala ud fra objektive kriterier</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ansættelse2. Afskedigelsesomkostninger efter et års arbejde3. Afskedigelsesomkostninger efter ti års arbejde4. Overtidsbetaling5. Bidrag til „social security“

Kilde: Inter-American Development Bank (1997: 48).

Note: Indekset måler kun graden af markedsfrihed og bygger på en antagelse om, at hovedformålet med strukturelle økonomiske reformer har været at forbedre den allokative efficiens. Andre aspekter af den økonomiske politiks kvalitet, så som omfordeling, inddrages ikke. Kun for rentepolitikens vedkommende har man inkluderet aspekter af tilsyn og regulering, da sådanne former for regeringsintervention anses som nødvendige for at sikre et efficient finanssystem (Inter-American Development Bank, 1997: 48-49).

Litteratur

- Ames, Barry (1995). „Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation“, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, pp. 406-433.
- Ames, Barry (1998). *Toward a theory of legislative parties in Brazil*, Paper prepared for the „Legislatures in Latin America“ conference, February 6-8, Mexico City, Mexico, Internet, <http://artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html>.
- Cavarozzi, Marcelo, Joan Nelson & Miguel Urrutia (1994). „Economic and Political Transitions in Latin America. The Interplay between Democratization and Market Reforms“, pp. 33-52 i Joan Nelson, A Precarious Balance: *An Overview of Democracy and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, San Fransisco: ICS Press.
- Dornbusch, Rudiger (1997). „Brazil's Incomplete Stabilization and Reform“, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1, pp. 367-394.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1998). „Policy Implications of the Tequila Effect“, *Challenge*, Vol. 41 pp. 15-43.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Iazzetta, Osvaldo (1997). „Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello“, *Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 146, pp. 263-285.
- Inter-American Development Bank (1997). *Economic and Social Progress in Latin America: 1997 Report*, Internet, www.iadb.org.
- Jones, Mark P. (1995a). *Electoral Laws and The Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. (1995b). „A Guide to the Electoral Systems of the Americas“, *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 1, pp. 5-21.
- Jones, Mark P. (1997). „Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995“, pp. 259-299 i Scott Mainwaring og Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (1998). *Federalism and Party Discipline in the Argentine Congress*, paper prepared for the „Legislatures in Latin America“ conference, February 6-8, Mexico City, Mexico, Internet, <http://artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html>.
- Laakso, Markku og Rein Taagepera (1979). „Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe“, *Comparative Political Studies*, Vol. 12, pp. 3-27.
- Mainwaring, Scott (1993). „Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective“, *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 4, pp. 677-707.
- Mainwaring, Scott (1995). „Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy“, pp. 354-398 i Scott Mainwaring og Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1997). „Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil“, pp. 55-109 i Scott Mainwaring og Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott og Timothy R. Scully (1995). „Conclusion: Parties and Democracy in Latin America – Different Patterns, Common Challenges“, pp. 459-474 i Scott Mainwaring og Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott og Matthew Soberg Shugart (1997). „Conclusion: Presidentialism and the Party System“, pp. 394-439 i Scott Mainwaring og Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moe, Terry M. og Michael Caldwell (1993). *The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems*, prepared for the 11th International Seminar on the New Institutional Economics, June 16-18, 1993, Wallerfangen / Saar, Germany.
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Roett, Riordan (1997). „Brazilian Politics at Century's End“, pp. 19-42 i Susan Kaufman Purcell og Riordan Roett, *Brazil Under Cardoso*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Shugart, Matthew Soberg og John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg og Stephan Haggard (1997). *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*, Internet, <http://hypatia.ss.uci.edu/democ/papers/shugart.htm>.
- Smith, William C. og Carlos H. Acuña (1994). „Future Politico-Economic Scenarios for Latin America”, pp. 1-28 i William C. Smith, Carlos H. Acuña og Eduardo A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Starr, Pamela K. (1997). „Government Coalitions and the Viability of Currency Boards: Argentina under the Cavallo Plan”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 39, pp. 83-133.
- Weldon, Jeffrey (1997). „Political Sources of Presidentialismo in Mexico”, pp. 225-258 i Scott Mainwaring og Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Noter

1. Egne udregninger baseret på Udviklingsbankens tal (p. 96).
2. Laakso og Taageperas mål for antal effektive partier vægter partierne efter deres størrelse. Tre effektive partier repræsenterer en grad af

partifragmentering svarende til tre partier, som hver sidder på en tredjedel af pladserne i underhuset. Er procentfordelingen mellem de tre partier i stedet 40, 40 og 20, ligger antallet af effektive partier lige under tre. Se i øvrigt Laakso og Taagepera (1979).

Appendiks

„Structural Policy Index“ – policy-områder og indikatorer

Policy-område	Indikatorer
Handelspolitik	<ol style="list-style-type: none">1. Gennemsnitlig importtold2. Afstand mellem højeste og laveste toldsats
Skattepolitik	<ol style="list-style-type: none">1. Højeste marginale selskabsskat2. Højeste marginale personskat3. Momssats4. Momseffektivitet, defineret som forholdet mellem momssatsen og momsprovenuets andel af BNP
Rente- og pengepolitik	<ol style="list-style-type: none">1. Frihed i fastsættelsen af renter på indskud2. Frihed i fastsættelsen af renter på udlån3. Samlede reale bankindskud4. Kvalitet af finansielt tilsyn (indplacering på en diskret og subjektiv skala med tre niveauer)
Privatisering	<ol style="list-style-type: none">1. Samlede indtægter fra privatisering siden 1988 som andel af de gennemsnitlige offentlige investeringer mellem 1985 og 1987.
Arbejdsmarkedsløvgivning	<p>Lovgivningens fleksibilitet måles på fem dimensioner, hvor indplacering sker på en diskret skala ud fra objektive kriterier</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ansættelse2. Afskedigelsesomkostninger efter et års arbejde3. Afskedigelsesomkostninger efter ti års arbejde4. Overtidsbetaling5. Bidrag til „social security“

Kilde: Inter-American Development Bank (1997: 48).

Note: Indekset måler kun graden af markedsfrihed og bygger på en antagelse om, at hovedformålet med strukturelle økonomiske reformer har været at forbedre den allokative efficiens. Andre aspekter af den økonomiske politiks kvalitet, så som omfordeling, inddrages ikke. Kun for rentepolitikens vedkommende har man inkluderet aspekter af tilsyn og regulering, da sådanne former for regeringsintervention anses som nødvendige for at sikre et efficient finanssystem (Inter-American Development Bank, 1997: 48-49).