

GABINETES MINISTERIALES Y REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA, 1985-2000 *

Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985–2000

David Altman y Rossana Castiglioni **

Resumen: Poca investigación ha sido dedicada al análisis de cómo diferentes características de los poderes ejecutivos afectan las reformas estructurales. Este artículo intenta llenar esta laguna analizando el impacto de la fragmentación partisana del gabinete y la posición ideológica del presidente en el alcance de las reformas estructurales en nueve democracias presidenciales de América Latina en el período post-autoritario. Para esto se consideran los gabinetes como un conjunto de actores que rinden cuentas tanto al presidente como a sus partidos, con ministros independientes que sólo son responsables ante el presidente. Esta investigación demuestra que cuanto mayor es el porcentaje de ministros independientes, menor es el costo asociado a la negociación de reformas al interior del ejecutivo. Cuando los presidentes arman gobiernos de coalición, limitan su capacidad de actuar unilateralmente. Sin embargo, están más capacitados para avanzar en sus propuestas de reforma estructural que en gobiernos de partido único. Los datos sobre la composición de los gabinetes fueron recolectados por los autores, mientras que los datos sobre la variable dependiente, reformas estructurales, provienen de Lora (2001).

Palabras clave: reforma estructural; América Latina; fragmentación del gabinete; Ejecutivo de coalición; posición ideológica del presidente.

Abstract: Little research has been devoted to the analysis of how different characteristics of the executives affect structural reforms. This article analyzes the impact of cabinet fragmentation and the presidential ideological position on the scope of structural reforms in nine Latin American presidential democracies of the postauthoritarian period. In so doing, it treats cabinets as conglomerates of actors that are accountable both to the president and to their parties, with nonpartisan ministers being only accountable to the president. It shows that the higher the percentage of nonpartisan ministers, the lesser the costs associated with bargaining a reform within the executive. When presidents build governing coalitions, they limit their capacity of acting unilaterally. However, they are better able to advance their structural reform proposals than single-party governments are. Data on cabinet composition were collected by the authors and data on the dependent variable structural reform comes from Lora (2001).

Keywords: Structural Reform; Latin America; Cabinet Fragmentation; Executive Coalition; Presidential Ideological Position

* Este trabajo es uno de los finalistas de la primera edición del Premio Nacional de Ciencia Política, Carlos Real de Azúa, organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. La versión original de este artículo, "Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985-2000", fue publicada en inglés en 2008, en *Developing Economies* (Vol. XLVI No. 1, páginas: 1-25). La traducción fue realizada por María José Romero. Altman presentó originalmente el artículo en el seminario "Crisis, Elecciones y Cambios: Microfundaciones del giro neoliberal en América Latina" (Universidad Tulane, diciembre 2002). Los autores le agradecen a Andy Gould, Hillary Hiner, Jaime Ros, Mitch Sanders, Manuel Vicuña y Claudio Zolezzi. David Altman reconoce el apoyo de FONDECYT (Proyectos #1060749 y #1090294) y Rossana Castiglioni agradece a la Unidad de Investigación y Perfeccionamiento de la Universidad Diego Portales.

** David Altman es Profesor Asociado, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Email: daltman@uc.cl. Rossana Castiglioni es Profesora Asociada y Directora de la Escuela de Ciencia Política e investigadora ICSO, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile. Email: rossana.castiglioni@mail.udp.cl

Introducción

Después de la llamada “Crisis de la Deuda”, numerosas naciones latinoamericanas se embarcaron en un amplio proceso de reformas estructurales. Una vasta literatura ha buscado explicar esta extendida transformación y algunos académicos han enfatizado la fortaleza del poder ejecutivo y la fragmentación de la oposición política como factores claves para considerar la habilidad de los gobiernos para implementar estas reformas. Sin embargo, poca atención se ha dedicado al análisis de cómo diferentes características de los ejecutivos (por ejemplo: presidentes y sus gabinetes) afectan el alcance de las reformas estructurales que siguieron al Consenso de Washington¹. Desde una perspectiva latinoamericana, la ausencia de interés académico es un hecho sorprendente, ya que la mayoría de las propuestas de reformas estructurales en la región se originaron en el ejecutivo, normalmente a través de la acción conjunta de los presidentes y sus ministros (Cox y Morgenstern, 2002).

En lugar de analizar a los ejecutivos como un actor unitario, este trabajo examina a los gabinetes como un conjunto de individuos que son responsables no solo ante el presidente, sino también, con mayor frecuencia, ante sus partidos políticos (Altman, 2000; Amorim Neto, 2006). En consecuencia, cuando los presidentes arman coaliciones de gobierno (por ejemplo: cuando comparten los puestos en el gabinete con otros partidos políticos), limitan su capacidad de actuar unilateralmente (Mershon, 1999). Dado que los ministros independientes sólo son responsables ante el presidente, es de esperar que cuanto mayor sea el porcentaje de ministros independientes, menor será el costo asociado a la negociación de políticas de reforma estructural dentro del ejecutivo. En otras palabras, cuanto más “independiente” es el gabinete en términos partidarios, menores son los puntos de veto en el proceso de toma de decisiones, independientemente del contenido de la reforma. Sin embargo, las reformas están sujetas a la ubicación ideológica relativa de los partidos y decisores políticos y a la distribución de bancas en el parlamento (Castiglioni, 2005a; Murillo, 2002). Por tanto, este trabajo también analiza si la ubicación ideológica de los presidentes, indiscutiblemente los actores más relevantes en los gobiernos latinoamericanos, afecta la amplitud y profundidad de las leyes relativas a las reformas estructurales.

Desde la década de los 80s, las reformas económicas neoliberales se han vuelto cada vez más comunes en toda América Latina. Hasta ahora, la mayoría de los países de la región ha intentado alguna forma de estabilización —en respuesta a la hiperinflación- y/o de ajuste estructural. Hacia fines de los 80s, pareció haber un consenso sobre las distintas políticas que los países latinoamericanos supuestamente debían implementar para dejar atrás el desorden económico. Contener la inflación y el déficit, en un esfuerzo por promover economías competitivas, se convirtieron en una parte clave de este plan. John Williamson (1990) bautizó a este acuerdo como

1 En este contexto, para Williamson Washington se refiere tanto al “Washington político”, del Congreso y de los miembros de alto rango de la administración, como al “Washington tecnocrático”, de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno de Estados Unidos, el Directorio de la Reserva Federal, y de los *think tanks* (Williamson, 1990 p.7).

el “Consenso de Washington”. Este acuerdo suponía la promoción de diez reformas, a saber, disciplina fiscal, nuevas prioridades de gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio real competitivo y unificado, liberalización comercial, expansión de la inversión extranjera directa, privatización de empresas públicas, desregulación, y garantías de derechos de propiedad (Williamson, 1990; 1993). Mientras que la extensión en que fueron adoptadas estas medidas en el continente varió, el éxito que cada país tuvo aplicando reformas orientadas al mercado también fue dispar.

Indiscutiblemente, diferentes factores han facilitado la adopción de reformas económicas. Por un lado, el modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) mostraba claros signos de deterioro. Como señalaron Biglaiser y Brown (2005), *“el colapso del modelo ISI combinado con la crisis de la deuda forzó a América Latina a considerar estrategias económicas alternativas, incluyendo reformas estructurales”* (2005: 672; traducción de los autores). Por otro lado, el dramático fracaso de los programas heterodoxos, más notoriamente en Argentina, Brasil y Perú, contribuyó a la búsqueda de soluciones novedosas. Finalmente, la existencia de un acuerdo entre las instituciones financieras internacionales acerca de la necesidad de implementar políticas ortodoxas para alcanzar el desarrollo también se constituyó en un factor relevante.

Son varias las explicaciones que se han presentado sobre la reforma estructural. Como argumentan Biglaiser y Brown (2005) hay tres tipos principales de explicaciones para la reforma económica neoliberal: limitaciones internacionales, factores macroeconómicos, e instituciones políticas y contexto político local. Muchos autores sugieren que la ola neoliberal de reformas económicas en América Latina después de la crisis de la deuda fue provocada por el *“uso directo del poder de las instituciones financieras internacionales, con la promesa de premio (o amenaza de castigo) por cumplir con (o no) las políticas deseadas”* (Stallings, 1992: 55; traducción de los autores)². Estos autores afirman con frecuencia que el uso de la condicionalidad permite a estas instituciones (o IFIs) imponer a renuentes países en desarrollo el avance de cambios políticos. Por su parte, otros académicos han sugerido que la relevancia de esta presión puede estar mediada por la necesidad de préstamos de ajuste estructural para pagar los altos costos de transición involucrados en la promoción del avance de transformaciones estructurales (Castiglioni, 2005a; 2005b). Sin embargo, otras voces han argumentado que el papel de los grupos locales con una orientación internacional y con enlaces a actores claves es una mejor explicación de la reforma estructural. Estos autores enfatizaron el rol de las empresas orientadas a la exportación (Stallings, 1992: 52), titulares de activos líquidos (Frieden, 1988: 4; Stallings, 1992: 52), y altos tecnócratas a cargo de la implementación de políticas económicas (Silva, 1998: 77; Stallings, 1992: 52-53).

Parte de la literatura hace hincapié en que los magros resultados económicos pueden dar lugar a reformas estructurales. Explicaciones macroeconómicas –principalmente deuda externa, nivel de inflación, PBI per cápita y saldos de cuenta

2 Ver también Bresser Pereira (1993: 64), Fernández Jilberto y Mommen (1996: 5), y Naim (1993: 137).

corriente- parecen críticas (Biglaiser y Brown, 2005). Pero, según Rodrik (1996), “*si hay un solo tema que recorre toda la literatura de economía política es la idea de que la crisis (económica) es la instigadora de la reforma*” (p. 26; traducción de los autores).

Por su parte, y de particular importancia en el contexto de esta investigación, otros académicos han analizado el rol de las variables domésticas. Con frecuencia, estos autores han hecho hincapié en el impacto de las variables institucionales en las reformas económicas en general y en las políticas fiscales y presupuestales en particular (Aboal, Lorenzo, Moraes, y Oddone, 2003; Alesina, Hausmann, Hommes, y Stein, 1999; Ames, 1987; Amorim Neto y Borsani, 2004; Biglaiser y Brown, 2005; Coppedge y Mejía, 2001; Garman, Haggard, y Willis, 2001; Gould y Baker, 2002; Oates, 1993; Samuels, 2000; Schwartz, 2001; Stokes, 2001). La presente investigación, en cambio, centra su atención en el rol que los factores domésticos tienen sobre la amplitud de las reformas estructurales en la región. Para esto, se busca verificar el impacto de las características de los ejecutivos y otras variables domésticas relacionadas a la magnitud de las reformas estructurales.

1. Gabinetes y reformas estructurales en países latinoamericanos: variables e hipótesis

Aunque hay análisis extremadamente ricos sobre las causas y consecuencias de las reformas estructurales³, pocas investigaciones ofrecen claros indicadores capaces de medir el progreso y magnitud de las mismas. Como argumenta Lora, “*la falta de información precisa sobre la magnitud de las reformas ha sido un obstáculo para evaluar la relativa importancia de las diferentes áreas de reforma, y distinguir entre los efectos de las reformas estructurales per se y aquellos resultados de la estabilización macroeconómica*” (Lora, 2001: 19; traducción de los autores). Como resultado, para capturar la magnitud de las reformas introducidas en América Latina, Lora ofrece un índice de reforma estructural (SRI, por su sigla en inglés). Este índice es un promedio de cinco índices de reforma en comercio, finanzas, impuestos, privatización y trabajo desde 1985 a 1999/2000. Aunque cada una de estas reformas podría tener asociado un resultado diferente, en términos generales el SRI nos da una idea clara del desempeño de cada país en el contexto latinoamericano. En palabras de Lora, “*el índice hace posible comparar el estado de diferentes áreas de política dentro del mismo país o de cada política entre países. En una escala de 0 a 1 el índice promedio para todos los países y todas las áreas de política estructural se ubica en 0.34 en 1985. Al final de los 90s el promedio se acercaba a 0.58. Este cambio significa un progreso apreciable, pero también refleja el hecho de que un potencial importante permanece sin explotar* (2001: 3; traducción de los autores)”.

Las variables dependientes utilizadas en este trabajo son las del índice de Lora (SRI), así como también sus cinco componentes. En los párrafos siguientes explicamos en detalle las variables independientes y las hipótesis de este estudio. Las hipótesis serán

3 Ver por ejemplo, Edwards (1995), Haggard y Kaufman (1992), Przeworski et al (1993), Rodrik (1996), Kwon (2004), Doorenspleet (2004), Lora y Panizza (2003), Paus (2004), Vreeland (2003), Cardoso y Galal (2003), Mueller y Stratmann (2003), Pinto y Timmons (2005).

puestas a prueba utilizando series de tiempo para panel de países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela desde 1985 al 2000⁴.

VARIABLES POLÍTICAS

Democracia.

Nuestra primera hipótesis es que cuanto más democrático es un régimen, menor es el alcance de las reformas estructurales. Como sugieren Haggard y Kaufman, “*las diferencias en el tipo de régimen son políticamente relevantes para comprender las variaciones en la política de reforma*” (Haggard y Kaufman, 1992, p. 32; traducción de los autores).⁵ Las democracias permiten a sus ciudadanos organizar y presionar al gobierno para mantener o expandir sus privilegios; los gobiernos democráticos son más responsables ante sus ciudadanos que los no democráticos y los actores políticos tienen más incentivos para satisfacer las necesidades de la población y evitar reformas costosas e impopulares.

Aunque hay numerosas medidas de regímenes (ver Munck y Verkuilen, 2002), está claro que la operacionalización de esta variable no es sencilla. Quizás esto ocurre simplemente porque la democracia, como el grupo en el extremo superior de cualquiera de estas escalas, es “*probablemente el concepto más complejo en ciencia política. No ha sido, y puede nunca sea, medido en todas sus múltiples facetas y dimensiones*” (Coppedge, 2002 p. 35; traducción de los autores). Mientras numerosas medidas de regímenes son utilizadas actualmente por científicos políticos, tales como *Freedom House* (2002), *Polity IV* (Marshall y Jaggers, 2001), Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001), y Przeworski et al. (2000), la mayoría de ellas están altamente correlacionadas (Ward, 2002).

Nosotros hemos optado por utilizar una medida normalizada de las muy conocidas puntuaciones de derechos civiles y políticos de *Freedom House*. Todos los años desde 1972, *Freedom House* clasifica a todos los países independientes de uno (el mejor puntaje) a siete (el peor puntaje) en libertades civiles y derechos políticos. Estos puntajes “*proveen un medida razonablemente diferenciada de democracia y ofrecen un amplio alcance en casi tres décadas*” (Mainwaring, Brinks, y Pérez-Liñán, 2001: 53; traducción de los autores)⁶.

4 Aunque Lora (2001) estudia 19 países del continente, la información disponible sobre los gabinetes de este período refiere sólo a nueve países. La información sobre los gabinetes proviene de Altman (2001). Autores interesados en la composición actual de los gabinetes en América Latina deberían leer el “Anuario Político de América Latina” de Revista de Ciencia Política y sus ediciones anteriores (ver por ejemplo Anastasia y Melo, 2009; Basabe-Serrano, 2009; Buquet, 2009; Funk, 2009; Leiras y Cruzalegui, 2009; Maingon y Welsch, 2009; Meléndez y León, 2009; Pachón, 2009; Uggla, 2009).

5 Ver también Haggard y Kaufman (2004).

6 La fórmula utilizada para normalizar los puntajes de Freedom House es la siguiente:

$$FH(\text{Normalizado})_i = \frac{(14 - (PR_i + CL_i))}{12}$$

donde PR_i es el puntaje de Derechos Políticos del país i -th en un año t , y CL es el puntaje de Libertades Civiles del país i en el año t .

Grado de Partidismo del Gabinete

Nuestra segunda hipótesis es que cuanto más partidista es un gabinete, menor es el alcance de las reformas estructurales. Los políticos son buscadores de votos y siempre esperan ganar elecciones, por lo que son invariablemente reticentes a promover iniciativas legislativas que pudieran perjudicar sus expectativas reeleccionistas y su popularidad. Por el contrario, los técnicos y ministros no partidarios no son responsables ante el electorado y más probablemente tomen decisiones basándose en razones “técnicas”. Por tanto, los gabinetes altamente tecnocráticos, no partidistas, están menos preocupados por la impopularidad de las reformas orientadas al mercado que sus contrapartes partidarios. Amorim Neto (1998a; 1998b) argumenta que el porcentaje de ministros partidarios en el gabinete es una consecuencia del tipo de estrategia política elegida por el jefe del ejecutivo para avanzar en sus objetivos políticos (1998a; 1998b). Este trabajo sugiere que el *grado de partidismo del gabinete* (GPG) tiene un impacto directo en el alcance global de las reformas estructurales. Esto sucede con frecuencia porque “los técnicos, especialmente en política económica, ... (son con frecuencia) políticamente blindados por el presidente contra las múltiples resistencias de la sociedad” (O’Donnell, 1994: 60; traducción de los autores). Dado que diferentes gabinetes pueden tener una distribución dispar de ministros independientes (todos, muchos, pocos o ninguno), medimos la proporción de ministros partidistas en el contexto de todo el gabinete en un ejecutivo dado (GPG). Haciendo esto, asumimos que cada ministro pesa lo mismo⁷. Este índice oscila entre 0 y 1, donde 0 significa que ningún ministro pertenece a un partido y 1 significa que todos los ministros son miembros de un partido. Utilizamos la siguiente fórmula para medir el GPG.

$$GPG = 1 - \frac{IM_i}{M_i}$$

...donde IM es el número de ministros independientes en el gabinete i y M es el número de ministros en el gabinete i .

7 Un acuerdo de coalición exitoso depende, al menos en parte, de las compatibilidades de preferencias de gabinete entre los potenciales aliados de la coalición. Como los políticos perciben la importancia de los ministerios y los puestos públicos es crucial porque éstos son la clave de cualquier acuerdo de coalición. Según nuestro conocimiento, las carteras ministeriales han sido tratadas como una categoría uniforme por la literatura de formación de coaliciones y de supervivencia de regímenes parlamentarios y los ministros han sido considerados “dictadores” dentro de sus respectivos puestos (Gamson, 1961; Laver y Schofield, 1990; Laver y Shepsle, 1990; Mershon, 1996; 1999; Riker, 1962; Warwick, 1994). Hemos seguido estos estudios siendo conscientes que no todos los ministerios son equivalentes. Algunos pueden ser muy buenos puestos para la asignación de recursos (por ejemplo: distribución de “pork”), pero insignificantes como trampolín electoral. Otros pueden ser excelentes para obtener visibilidad política a los ojos de la opinión pública, pero inefectivos para influencias el proceso de gobierno o el proceso de decisión de políticas públicas. Las diferentes percepciones que sobre el peso de cada cartera ministerial tienen los políticos pueden ser útiles para analizar las diferentes estrategias de coalición y las diferencias sustanciales en las preferencias partidarias. No obstante, evaluar la importancia relativa de cada puesto ministerial para cada uno de los nueve países va más allá del alcance de esta investigación y quedará para futuros trabajos.

Coaliciones y fragmentación del ejecutivo

Se ha argumentado que las coaliciones favorecerán el statu-quo dado que la presencia de numerosos actores atempera el punto ideal de política de cada actor (Tsebelis, 2002). No obstante, los gobiernos de coalición son presumiblemente más aptos para avanzar sus agendas legislativas (incluyendo reformas estructurales) que los gobiernos de partido único. Esto es así porque los presidentes de coalición están más propensos a hacer uso de sus “elementos de negociación” para obtener apoyo para sus iniciativas legislativas y por tanto se inclinan a “involucrar al parlamento más íntimamente en el proceso de toma de decisiones de políticas” (Cox y Morgenstern, 2001: 178; traducción de los autores). Como resultado de este proceso de negociación, bajo gobiernos de coalición los legisladores pueden estar más propensos a apoyar propuestas globales de reforma estructural que bajo gobiernos de partido único. El indicador de una coalición está dado por la presencia de dos o más partidos en el gabinete ejecutivo. La manera más fácil de contar un gobierno de coalición es a través de una variable *dicotómica* que adopta el valor 1 en caso de existencia de coalición y 0 en ausencia la misma.

No obstante, esta variable *dicotómica* pierde información relevante en relación a la fragmentación partisana de la coalición. Tal fragmentación puede afectar las oportunidades de avanzar de las reformas estructurales. Con el objetivo de superar este problema de información, calculamos el número efectivo de partidos en el gabinete (NEPG). Para hacer esto, adaptamos el NEP de Laakso y Taagepera (1979) para construir una medida de la fragmentación de la coalición. Para calcular el NEPG consideramos solo el número de ministros partidarios:

$$NEPG = \frac{1}{\sum CP_i^2}$$

...donde CP_i es la parte de ministros del partido i en el gabinete.

Por definición, el NEPG tiene que ser mayor que 1 para que un gobierno constituya una coalición (sobre este punto ver Taagepera 2002). Por tanto, cuanto mayor es el NEPG, mayor es el alcance del SRI y todos sus componentes. Con todo, ya que esperamos un alto índice de correlación entre la variable *dicotómica* coalición y el NEPG, decidimos dejar de lado la variable “coalición” y utilizar únicamente NEPG para evitar un problema de autocorrelación⁸.

Posición ideológica del partido del presidente

La posición ideológica de los partidos determina el contenido de las propuestas de políticas. Manteniendo todas las variables constantes, podemos esperar que los partidos políticos de izquierda estén menos inclinados a empujar reformas

⁸ De hecho, el coeficiente de correlación de Pearson entre estas dos variables es 0.595, significativo al 0.000 (dos colas).

estructurales que los partidos políticos de derecha. Como argumenta Boix (1997), *“mientras que los partidos políticos de derecha son más proclives a defender al mercado como la estructura institucional más legítima y eficiente para proveer y distribuir crecimiento, los partidos políticos de izquierda se inclinan al uso de la intervención del estado contra las fallas del mercado, asegurar crecimiento y distribuir ingresos”* (1997: 479; traducción de los autores). Puesto que en América Latina la mayoría de las propuestas de reforma son introducidas por el ejecutivo, resulta importante tener en cuenta la posición ideológica del partido del presidente. Investigaciones recientes también sugieren que los *“ejecutivos de derecha buscarán implementar políticas que beneficien a sus bases electorales”*, tales como reformas financieras (Biglaiser y Brown, 2005: 677; traducción de los autores). Para evaluar la posición ideológica del partido del presidente contamos con la clasificación de Coppedge (1997) de los partidos políticos latinoamericanos y con el proyecto “Elites parlamentarias en América Latina” de la Universidad de Salamanca (Alcántara, varios años). Puesto que Coppedge ofrece la ubicación ideológica categórica de los partidos (tales como centro-izquierda, centro-derecha, etc.) transformamos su clasificación en una escala numérica, que mide la ubicación ideológica de los partidos en un continuo, izquierda-derecha, que va de 1 a 10. En este sentido, un partido de derecha marca 8.75, centro-derecha 6.75, centro 5.5, centro-izquierda 4.25, e izquierda 2.25. Siempre que la base de datos de Coppedge no considere un partido inferimos su ubicación utilizando en su lugar la clasificación de Alcántara.

Contingente Legislativo del Presidente en la Cámara

Cuanto más amplio es el contingente legislativo del poder ejecutivo (de toda la coalición o solamente del partido del presidente si es que no existe coalición), más grande es el alcance de las reformas (basado en Alesina y Drazen, 1991). Haggard y Webb (1994) afirman que la fragmentación en el legislativo aumenta los obstáculos para hacer compromisos y contribuye a la inestabilidad de los gobiernos. Adicionalmente, *“el saber convencional argumenta que cuanto menor es el número de partidos (por ejemplo, cuanto más grande sea la mayoría del gobierno en el congreso), menor es el costo de transacción de redistribuir y asignar recursos fiscales para el presidente”* (Coppedge y Mejía, 2001: 5; traducción de los autores). Si el partido del presidente es lo suficientemente extenso como para aprobar legislación por sí mismo, o no es lo suficientemente grande como para mantener los vetos presidenciales también ha sido considerado como una variable crítica (Jones, 1995). La fragmentación legislativa es operacionalizada como el segmento que corresponde al partido del presidente o de la coalición ejecutiva en la cámara baja del congreso.

Poderes presidenciales

Cuanto más fuerte es el presidente, mayor es la magnitud de las reformas estructurales. Como argumenta Weyland (2002), *“los presidentes que cuentan con gran influencia institucional logran imponer el costo inevitable de reestructu-*

ras económicas y persuadir a diferentes actores políticos y grupos socioeconómicos para cooperar con sus políticas de ajuste” (2002: 22-23; traducción de los autores). También, los poderes presidenciales son relevantes porque *“los sistemas presidenciales tienden a funcionar mejor con limitados poderes ejecutivos sobre la legislación, principalmente porque un ejecutivo débil significa que el congreso tiene más oportunidades para debatir e intercambiar favores sobre temas controversiales”* (Mainwaring y Shugart, 1997b: 436; traducción de los autores). Lamentablemente la fuerza del presidente no ha sido adecuadamente operacionalizada aun, aunque hay buenos intentos para captar su complejidad (ver Frye, 1997; Hellman, 1996; McGregor, 1994; Samuels y Shugart, 2003; Shugart y Carey, 1992; Shugart, 1998). Siendo conscientes que los poderes presidenciales son multidimensionales, usaremos un *proxy* para medirlo, a saber: un continuo normalizado del apoyo legislativo necesario para levantar vetos (como se expresa en la tabla 7 en el Anexo). Manteniendo otras variables constantes, es más difícil levantar un veto presidencial si la cantidad de legisladores requerida refiere al pleno del parlamento en lugar de a un quórum. Asimismo, existe consenso de que el veto parcial es más fuerte que un veto total (Mainwaring y Shugart, 1997a; Morgenstern, 1996; Morgenstern, 1999; Shugart y Carey, 1998; Shugart y Carey, 1992). Por tanto, en esta investigación, arbitrariamente decidimos codificar el veto parcial como el doble más fuerte que el veto total.

Participación

Cuanto más participan los ciudadanos, más deben cuidarse los políticos de aprobar reformas impopulares. En consecuencia, habrá una demora en su aprobación⁹. Dado que todas las democracias están organizadas sobre la base de elecciones regulares, como el procedimiento para elegir al gobierno, la posibilidad de votar en elecciones nacionales constituye el denominador común que caracterizan a todas las poliarquías. Adoptamos el nivel de participación electoral como una medida estándar de la participación real. Aunque es innegable que la participación podría adoptar muchas otras formas, estas solo se convierten en significativas cuando son capaces de afectar la formación del gobierno o el ejercicio del poder. *“Una mayor participación voluntaria o impulsada por el voto obligatorio- hace a los gobiernos democráticos responsables frente a una mayor porción de población”* (Altman y Pérez-Liñán, 2002: 88; traducción de los autores). Dado que una baja participación electoral en América Latina está típicamente relacionada a bajos niveles de registro de votantes, este trabajo mide la participación electoral como el número de votantes sobre la población en edad de votar estimados por López Píntor y Grastschew (2002). Por tanto, esperamos que cuanto mayor sea la participación electoral, menor sea el alcance del Índice de Reformas Estructurales (SRI).

VARIABLES DE CONTROL

Incluimos algunas variables de control que aparecen de forma recurrente en

⁹ Sobre este tema ver Foxley (1983) y Pion-Berlin (1983).

la literatura: déficit fiscal, crecimiento del PIB, desempleo e inflación. Para todas las variables independientes los datos provienen de *World Bank's World Development Indicators Database*¹⁰. Por tanto, nuestras hipótesis son las siguientes: cuanto mayor es el déficit fiscal en el tiempo t , más alto es el SRI (y todos sus componentes) en el tiempo $t + 1$. Cuanto mayor es el crecimiento del PIB, más bajo es el SRI (y todos sus componentes). Cuanto mayor es el desempleo más alto es el SRI (y todos sus componentes). Y finalmente, cuanto mayor sea la inflación, más alto será el SRI.

2. Explorando la base de datos

Nuestra muestra incluye nueve países latinoamericanos desde mediados de los 80s hasta aproximadamente el año 2000: Argentina (1985-2000), Bolivia (1985-2000), Brasil (1985-1998), Chile (1990-2000), Colombia (1985-2000), Ecuador (1985-1998), Perú (1985-2000), Uruguay (1985-2000) y Venezuela (1985-1998). La unidad de análisis es el año-país. Las series de tiempo para el panel de países permiten evaluar la influencia de las variables políticas y económicas señaladas anteriormente en el tiempo y a través de los países. La base de datos utilizada en esta sección es construida a partir de tres fotografías diferentes por país y por año: el gabinete, la legislatura (cámara baja), y finalmente, la última examina el puntaje de SRI y sus componentes en todos los países que analizamos.

De los 124 años presidenciales analizados, 86 (70%) mantuvieron coaliciones ejecutivas (ver Tabla1). Dos de nueve países siempre han tenido gobiernos de coalición (Brasil y Chile). Para los restantes siete países hay variación significativa (87% en Uruguay y un mero 33% en Perú). El partido presidencial fue más chico que la mitad de la Cámara de Diputados en casi 71% de los casos ($n=88$). Además, en relación al tamaño del partido del presidente en la Cámara baja, hay también una amplia variación entre los países. Por un lado, en Brasil y Chile los presidentes nunca pudieron mantener sus vetos solo con sus partidos. Por otro lado, los presidentes

10 Extraído de: <http://devdata.worldbank.org/data-query/> (12 de junio de 2006). Estas variables son definidas de acuerdo al Banco Mundial de la siguiente manera: (a) Déficit presupuestario global (incluyendo grants como porcentaje del PIB) es el ingreso corriente y de capital y las donaciones oficiales recibidas menos el total de gastos y préstamos menos pagos. Los datos son presentados solo para el gobierno central. (b) Crecimiento del PIB (porcentaje anual) es el porcentaje anual de la tasa de crecimiento del PIB a precios de mercado basados en moneda local constante. Los agregados están basados en dólares constantes de 1995. El PIB es la suma del valor bruto agregado de todos los productores residentes en la economía más los impuestos sobre los productos y menos cualquier subsidio no incluido en el valor de los productos. Es calculado sin hacer deducciones por depreciación de activos fabricados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. (c) Desempleo, total (% del total de la fuerza laboral), refiere a la porción de la fuerza laboral que está sin trabajo pero disponible para trabajar y en busca de empleo. Las definiciones de fuerza laboral y desempleo varían según los países. (d) Inflación, precios al consumidor (% anual), es medida por el índice de precios al consumidor y refleja la variación de porcentaje anual en el costo del consumidor promedio de adquirir la canasta fija de productos y servicios que puede ser fija o modificada por intervalos específicos, tal como anual (las definiciones corresponden a: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>).

argentinos solo una vez tuvieron menos apoyo que el requerido para mantener los vetos. La evidencia claramente sugiere que los presidentes son más propensos a construir coaliciones cuando enfrentan dificultades en las condiciones de gobernar que cuando tienen mayorías. En 35 de los 124 años presidenciales analizados (28.22% de las veces), los presidentes controlaron más de la mitad de la Cámara de Diputados; durante esos años vemos coaliciones ejecutivas solo en la mitad de los casos (n=14) y 73.52% de los años con gobiernos divididos mostraron coaliciones (70 en 88).

La fragmentación de la coalición ejecutiva varía considerablemente entre los 86 casos de coaliciones. Los gabinetes brasileros son los más fragmentados, alcanzando un NEPG (número efectivo de partidos en el gabinete) de 4.9 bajo el gobierno interino de Franco (1993). En el extremo opuesto, el gabinete de García de 1985 apenas sobrepasó 1 en NEPG. La Tabla 2 muestra las tres coaliciones más y menos fragmentadas.

Tabla 1. Características básicas de los gobiernos

País	Periodos	Años	Años en los cuales el partido del presidente es menor que la mitad de la Cámara Baja		Años (y %) de gobierno dividido con coaliciones ejecutivas		NEP ¹	NEPG	GPG	FH	Participación		
			Años con coaliciones ejecutivas	%	Años	%							
Argentina	1985-00	15	9	60.00%	7	46.67%	5	33.33%	2.71	1.27	0.89	0.81	0.81
Bolivia	1985-00	15	11	73.33%	15	100.0%	10	66.67%	4.19	1.83	0.72	0.76	0.57
Brasil	1985-99	14	14	100.0%	14	100.0%	14	100.0%	6.31	2.98	0.52	0.71	0.75
Chile	1990-00	10	10	100.0%	10	100.0%	10	100.0%	4.76	2.61	0.99	0.83	0.82
Ecuador	1985-97	12	8	66.67%	12	100.0%	8	66.67%	6.79	1.78	0.35	0.77	0.66
Colombia	1985-00	15	11	73.33%	4	26.67%	4	26.67%	2.70	1.53	0.86	0.62	0.37
Perú	1985-00	15	5	33.33%	3	20.00%	1	6.67%	2.94	1.2	0.23	0.53	0.64
Uruguay	1985-00	15	13	86.67%	15	100.0%	13	86.67%	3.19	1.63	0.98	0.88	0.94
Venezuela	1985-98	13	5	38.46%	8	66.67%	5	38.46%	3.18	1.19	0.63	0.80	0.66
Total		124	86	69.35%	88	70.96%	70	56.45%	4.09	1.78	0.69	0.75	0.69

¹NEP: Número Efectivo de Partidos; NEPG: Número Efectivo de Partidos en el Gabinete; GPG: Grado de Partidismo del Gabinete; FH: *Freedom House* (normalizado).

Fuente: Cálculos de los autores.

Tabla 2. Las tres coaliciones más y menos fragmentadas

País	Año	Presidente	Partido Presidencial	NEPG	Partido(s) Aliado(s)
Brasil	1993	I. Franco	Independiente	4.900	PMDB, PTB, PDT, PFL, PSB, PSDB
Brasil	1996	F. H. Cardoso	PSDB	4.592	PMDB, PTB, PFL, PPB, PPS
Brasil	1997	F. H. Cardoso	PSDB	4.267	PMDB, PTB, PFL, PPB, PPS
Argentina	1999	C. S. Menem	PJ	1.220	UCD
Perú	1985	A. García	APRA	1.180	PDC
Panamá	1998	E. Pérez Ballad.	PRD	1.180	MPE

Fuente: Cálculos de los autores

El *grado de partidismo del gabinete* (GPG), en otras palabras, la porción de ministros políticos dentro de un gabinete, también presenta un amplio movimiento dentro del continuo posible (1-0). Los gabinetes de Fujimori, antes del auto-golpe de 1992, fueron los menos partidistas de todos, presentando un GPG de 0.067 (ver Tabla 3). También, el vecino de Perú hacia el Norte, Ecuador, generalmente muestra muy bajos niveles de GPG como, por ejemplo, durante la administración de Sixto Durán (0.083 en 1992) o durante el gobierno conservador de Febres Cordero en 1986 (0.250).

Tabla 3. Coaliciones con el menor porcentaje de miembros partidistas

País	Año	Presidente	Partido Presidencial	GPG
Perú	1991-2	Fujimori	Cambio-90	0.067
Ecuador	1992	Durán	PUR	0.083
Brasil	1994	Franco	Independiente	0.222
Ecuador	1986	Febres Cordero	PSC	0.250

Fuente: Cálculos de los autores

Asimismo, los datos presentan importantes variaciones en términos de las variables dependientes. La Tabla 4 muestra el índice de Reforma Estructural global (SRI) y sus componentes para todos los países latinoamericanos (hasta aproximadamente el año 2000). Este Cuadro también muestra el ranking de cada país basado en sus puntajes dentro de cada ponente del SRI. Al mirar los puntajes globales del SRI, Bolivia y Uruguay tuvieron las mayores y menores reformas dentro de América Latina, respectivamente.

Tabla 4. Índice de Reformas Estructurales y sus componentes en América Latina (circa 2000...)

	SRI			Comercio		Finanzas		Impuestos		Privatización		Trabajo	
	P	Desv	Rank	P	Rank	P	Rank	P	Rank	P	Rank	P	Rank
Bolivia	0.689	0.31	(1)	0.956	(1)	0.845	(2)	0.511	(5)	0.904	(1)	0.229	(17)
Perú	0.658	0.18	(2)	0.911	(6)	0.705	(10)	0.411	(13)	0.603	(2)	0.661	(7)
Argentina	0.616	0.29	(3)	0.850	(14)	0.988	(1)	0.309	(17)	0.394	(4)	0.541	(11)
Brasil	0.611	0.15	(4)	0.843	(15)	0.500	(17)	0.515	(4)	0.499	(3)	0.698	(3)
Chile	0.606	0.30	(5)	0.954	(2)	0.733	(6)	0.506	(6)	0.158	(12)	0.679	(5)
Nicaragua	0.597	0.27	(6)	0.863	(13)	0.729	(7)	0.439	(12)	0.209	(10)	0.747	(1)
Dominicana	0.595	0.26	(7)	0.835	(17)	0.770	(3)	0.569	(2)	0.176	(11)	0.626	(9)
Guatemala	0.590	0.23	(8)	0.920	(5)	0.522	(16)	0.523	(3)	0.294	(6)	0.690	(4)
El Salvador	0.567	0.23	(9)	0.944	(3)	0.592	(14)	0.498	(8)	0.363	(5)	0.439	(14)
Paraguay	0.566	0.33	(10)	0.873	(8)	0.739	(5)	0.607	(1)	0.007	(16)	0.604	(10)
Colombia	0.564	0.26	(11)	0.872	(10)	0.598	(12)	0.390	(14)	0.228	(9)	0.730	(2)
Costa Rica	0.560	0.34	(12)	0.902	(7)	0.727	(8)	0.496	(9)	0.020	(15)	0.654	(8)
Ecuador	0.532	0.31	(13)	0.864	(12)	0.596	(13)	0.505	(7)	0.026	(14)	0.671	(6)
Venezuela	0.515	0.23	(14)	0.871	(11)	0.563	(15)	0.388	(15)	0.267	(8)	0.486	(12)
México	0.514	0.27	(15)	0.841	(16)	0.769	(4)	0.384	(16)	0.270	(7)	0.304	(15)
Honduras	0.512	0.28	(16)	0.873	(9)	0.630	(11)	0.474	(11)	0.098	(13)	0.483	(13)
Uruguay	0.476	0.37	(17)	0.939	(4)	0.711	(9)	0.489	(10)	0.004	(17)	0.238	(16)

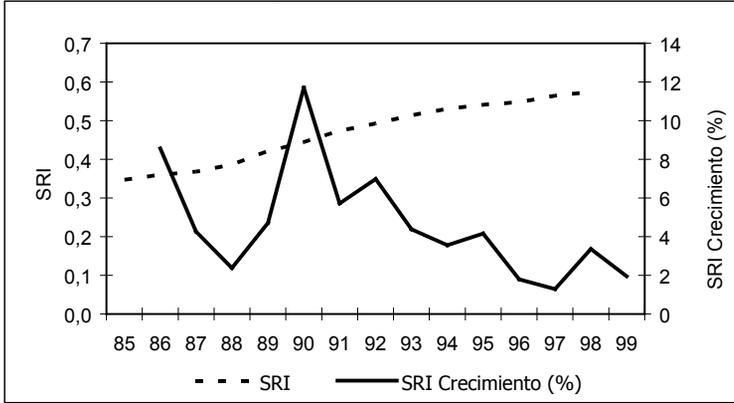
(P): Puntuación, (Rank): Ubicación relativa. (Desv): Desviación Estándar.

Fuente: Cálculos de los autores basados en Lora (2001)

Otro aspecto interesante de la información que proporciona el cuadro anterior resulta de examinar los diferentes índices de SRI. Por ejemplo, Bolivia se ubica en el primer lugar en términos de comercio con un puntaje de 0.956, y República Dominicana se ubica última con un puntaje de 0.835, una diferencia de apenas 14.5%. No obstante, si comparamos la variación en términos de privatización (de nuevo, Bolivia y Uruguay se ubican en los extremos) la diferencia aumenta exponencialmente a 22,500%! Los puntajes laborales también muestran una variación significativa, la diferencia entre las reformas de mayor (Nicaragua) y menor (Bolivia) envergadura es de aproximadamente 225%. Es interesante resaltar que Bolivia tuvo las reformas menos pronunciadas en esta área mientras mantiene el mayor puntaje en la medida global del SRI y en dos de sus componentes (privatización y comercio).

El Gráfico 1 muestra la evolución del SRI global desde 1985. Como podemos ver, la tasa de crecimiento está constantemente decreciendo mientras el nivel de SRI aumenta todo el tiempo. Las reformas de más largo alcance ocurrieron en las áreas de comercio y finanzas.

**Gráfico 1. Índice de Reformas Estructurales (SRI).
Cambio y Crecimiento (1985-1999)**



Fuente: Elaboración de los autores a partir de Lora (2001)

Como argumentan Cardoso y Galal “América Latina lideró los esfuerzos mundiales de privatización en los 90s pero el proceso estuvo concentrado en solo unos pocos países” (2003:13; traducción de los autores). También *trabajo* representa el área de políticas en la que podemos ver reformas estructurales menos pronunciadas (no mostrado).

A modo de “atajo” gráfico, también incluimos un mapa de América Latina (ver Gráfico 2) en el que cada país es sombreado de acuerdo a su puntaje SRI hacia el año 2000. En promedio, los países en sur han mostrado un mayor alcance de reformas estructurales (a excepción de Uruguay) que países en el centro o norte de Sudamérica (a excepción parcial de Nicaragua).

Gráfico 2. Índice de Reformas Estructurales en América Latina (circa 2000...)



3. Análisis estadístico

Estimamos un análisis de panel con errores estándar corregidos con el comando XTPCSE de STATA a fin de corregir problemas intrínsecos en el uso de series de tiempo para el panel de países (siendo autocorrelación y heteroestadística los más importantes) - para una mayor discusión sobre estos temas ver Stimson (1985:919), Beck (2001), y Beck, Katz y Tucker (1998)¹¹. Para estas series temporales trabajamos con variables independientes rezagadas (un año). Todas las variables independientes en la Tabla 5 proveen una mirada superficial de los signos y significación de las variables incluidas en los modelos de regresión. En general, la mayoría de los modelos se comportan según lo previsto y no hay mayores sorpresas, más allá de la falta de significación estadística de algunas de las variables independientes que se esperaba que dieran lugar a reformas estructurales. Los hallazgos empíricos del trabajo se presentan en la Tabla 6.

Tabla 5. Signo esperado y actual de las Variables Independientes

	Esperado	SRI (rezag)	Comercio	Privati- zación	Trabajo	Finanzas	Impues- tos
Grado de Partidismo del Gabinete	-	(..)	(+)	(-)	(-)	(+)	(..)
Democracia	-	(-)	(-)	(..)	(-)	(-)	(..)
NEP Gabinete	+	(+)	(+)	(+)	(..)	(+)	(+)
Posición del Presidente	+	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(..)
Poder de Veto	+	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)
Apoyo en la Cámara	+	(+)	(..)	(+)	(..)	(+)	(..)
Participación (Turnout)	-	(-)	(..)	(-)	(-)	(+)	(-)
Déficit Fiscal	+	(..)	(+)	(..)	(..)	(..)	(+)
Inflación	+	(-)	(-)	(-)	(..)	(-)	(-)
Desempleo	+	(+)	(..)	--	(..)	--	--
GDP	-	(..)	(..)	(-)	(..)	(..)	(..)

(..) No estadísticamente discernible de cero; (+) asociación positiva; (-) asociación negativa

¹¹ Aunque uno debería siempre esperar algunos grados de multicolinealidad entre variables independientes, no es el mayor problema en este trabajo. Solo a modo de ejemplo, es completamente lógico anticipar una correlación significativa entre DCP y NEPG. Este no fue el caso, la correlación Pearson entre ambas variables es de 0.109 con una significación de 0.220 (two-tailed).

La Tabla 6, muestra los resultados para el modelo de SRI y todos sus componentes. El mayor hallazgo es que la variable democracia (*Freedom House* normalizado) nos ayuda a predecir el alcance de las reformas económicas. Como hipotetizamos, cuanto más democrático es un país, más alto es el “precio” de implementar reformas costosas y mayor es la demora en aprobar su implementación. También se muestra que si el proceso de construcción de una coalición ejecutiva resulta exitoso, los gobiernos están más propensos a avanzar exitosamente en sus iniciativas de reforma estructural que los gobiernos de partido único. Por supuesto, esto es contingente a la ubicación ideológica del partido del jefe del ejecutivo. Como anticipamos, en términos generales, cuanto más a la derecha está un presidente, más amplio es el alcance de las reformas. Esto es así en todos los modelos, excepto en *trabajo*. Para este modelo, la posición ideológica del partido del presidente resultó con el signo opuesto que en los otros modelos. Ello significa que cuanto más a la izquierda está el partido del presidente, tendrá más propensión a avanzar con reformas laborales. Esto puede ser parcialmente explicado por el hecho de que a fin de pasar proyectos de reformas laborales, los presidentes pueden necesitar tener un diálogo fluido con sindicatos y asociaciones de trabajadores.

Tabla 6. Regresiones lineales (análisis de panel con errores estándar corregidos)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
	SRI (rezag)	Comercio	Privatización	Trabajo	Finanzas	Impuestos
Observaciones	102	102	108	102	108	108
R-cuadrado	0.5867	0.5205	0.3025	0.5371	0.4358	0.4587
Grado de Partidismo del Gabinete	.017 (.032)	.245*** (.051)	-.136** (.052)	-.140* (.072)	.293*** (.054)	.060 (.044)
Democracia	-.221*** (.055)	-.503*** (.120)	.134 (.081)	-.569** (.219)	-.802*** (.126)	.174 (.104)
NEP Gabinete	.087*** (.005)	.130*** (.014)	.098*** (.015)	.025 (.028)	.074*** (.012)	.061*** (.010)
Posición Presidente	.019*** (.003)	.041*** (.005)	.050*** (.007)	-.040** (.013)	.038*** (.007)	-.001 (.008)
Poder de Veto	.171*** (.024)	.122*** (.035)	.082* (.039)	.389*** (.071)	.299*** (.046)	-.086* (.045)
Apoyo en la Cámara	.151*** (.032)	-.100 (.061)	.570*** (.060)	.147 (.112)	.207** (.086)	.156 (.073)
Participación	-.078*** (.020)	.021 (.075)	-.170** (.060)	-.260* (.119)	.450*** (.055)	-.233*** (.049)
Déficit Fiscal	.001 (.001)	.019*** (.004)	-.005 (.002)	-.017 (.009)	.001 (.003)	.011** (.003)
Inflación	-.00002*** (3.37e-06)	-.00005*** (.000)	-.00003*** (7.03e-06)	.000 (.000)	-.00003* (.000)	-.00002* (.000)
Desempleo	.006** (.002)	.006 (.004)	—	.001 (.006)	—	—
GDP (%)	-.0008 (.001)	.001 (.002)	-.005* (.002)	.004 (.004)	-.001 (.002)	-.000 (.002)
Constante	.177*** (.043)	.355*** (.087)	-.586*** (.087)	1.159*** (.151)	-.042 (.114)	.450*** (.094)

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05

Mientras que el apoyo al presidente en el congreso es relevante para tres de los seis modelos considerados (SRI, privatización y reformas financieras), la fortaleza del presidente es significativa para todos los modelos. No obstante, esto aparece con el signo contrario en el área impositiva. Esto puede ser parcialmente explicado por el hecho de que los impuestos son, en la mayoría de los países considerados, un dominio privativo de los ejecutivos y por tanto no es necesario obtener el apoyo del congreso para las reformas. Un fenómeno similar ocurre para participación: los resultados son significativos para cinco de los seis modelos considerados (la medida global de SRI, privatización, trabajo, tributación, y reformas financieras) pero al final esto aparece con el signo contrario. Aun así, en términos generales podemos argumentar que cuantos más ciudadanos participen, mayor es la dificultad de hacer avanzar las reformas. No es sorprendente entonces que Uruguay, el país latinoamericano más sobresaliente en el uso de mecanismos de democracia directa y con más altas tasas de participación electoral en el continente, sea el país donde las reformas han sido más postergadas¹².

Es extremadamente interesante analizar el impacto de variables económicas en el alcance de SRI y sus componentes. Primero, la mayor parte de ellos, cuando es significativo en términos estadísticos, se presentan con el signo esperado. Déficit fiscal solamente estuvo asociado con comercio y reformas tributarias. No obstante, inflación, la variable más estadísticamente discernible dentro del grupo de variables económicas, se presenta con el signo opuesto. Este último resultado merece una advertencia. Como argumentan Li y Reuveny (2003), “numerosos estudios utilizan inflación como un Proxy de crisis económica, el efecto de esto sobre la democracia es objeto de debate. Algunos estudios argumenta que el efecto es positivo, mientras otros afirman que es negativo” (p.42; traducción de los autores). Aunque no estamos seguros de la dirección de la relación, nuestra conjetura es que la inflación debe estar relativamente bajo control para reformas estructurales tengan lugar, lo que aventuramos es especialmente relevante en términos de privatización. Como un problema de hecho, solo en el modelo de trabajo esto no se volvió significativamente diferente de cero. Además, desempleo, cuando incluido, fue significativo para el modelo general SRI y PIB fuer negativamente relacionado a privatizaciones.

4. Conclusiones

Para explicar las reformas estructurales, muchos académicos enfatizan la influencia que ejercieron las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) en los gobiernos latinoamericanos, así como también la importancia de las variables económicas. Como afirma Saiegh (2005), los arreglos institucionales domésticos del ejecutivo son importantes para entender el alcance de las reformas en América Latina. En este estudio no sugerimos que las IFIs y las variables económicas sean irrelevantes, pero sí

¹² Sobre el rol de los mecanismos de democracia directa en atemperar las reformas en Uruguay ver Altman (2005) y Castiglioni (2005^a).

que su impacto está mediado por variables institucionales domésticas. Variables tales como la presencia y características de gobiernos de coalición, la ubicación ideológica del partido del presidente y las prerrogativas institucionales del jefe del ejecutivo, son todos importantes factores mediadores de reformas estructurales. En otras palabras, las reformas estructurales están más propensas a ocurrir cuando las coaliciones gobernantes (en lugar de gobiernos de partido único) están presentes, y cuando los presidentes gozan de fuertes poderes constitucionales. Dado que en América Latina la mayoría de las propuestas de reformas son presentadas por el ejecutivo, la ubicación ideológica del partido del presidente también tiene que ser tomada en cuenta. Los partidos presidenciales de derecha son más propensos a impulsar reformas estructurales que partidos de izquierda en cada área de política, a excepción de trabajo, donde los partidos presidenciales de izquierda, quizás debido a su fluido relacionamiento con los movimientos laborales, probaron ser más proclives a reformar.

Esta investigación también enciende una señal de alarma respecto a la “tecnocratización” de las nuevas democracias. Algunos analistas y hacedores de políticas con frecuencia suponen que las reformas estructurales implican un daño, un proceso impopular que requiere el abandono de “retrasos” democráticos o de “despolitización” de la política económica. Esta investigación prueba exactamente lo contrario. Se muestra que aquellos presidentes que están capacitados para construir y mantener una coalición gobernante tienen mejores oportunidades de hacer avanzar iniciativas de reforma estructural que los presidentes que no desean o son incapaces de negociar con actores partidarios para gobernar y confían en tecnócratas, en lugar de ministros partidarios. Como resultado de esto, las reformas estructurales impopulares no son ni incompatibles con las democracias ni imposibles de adoptar a través de un proceso de negociación con actores partidarios.

De forma adicional, este estudio trata a los gabinetes y ejecutivos como conglomerados heterogéneos de individuos. Al hacer esto, advierte que el alcance de las reformas estructurales también depende del proceso de negociación dentro del ejecutivo. Por tanto, el resultado de este estudio sugiere que futuras investigaciones deberían analizar el proceso de negociación al interior del ejecutivo. Este hallazgo es consistente con estudios previos en el área de cambio político social. Por ejemplo, en su análisis de la reforma educativa en Uruguay, Castiglioni (2005a:88) demuestra que: *“el conflicto político más agudo en relación a la necesidad de aumentar los recursos asignados a la educación tuvo lugar ... al interior del ejecutivo. Mientras luchaba por obtener apoyo para aumentar estos recursos (el presidente de la ANEP¹³, Germán) Rama expresó públicamente su disgusto por el “terrorismo económico” y el “reduccionismo” del equipo técnico a cargo de la política económica. Los alegatos de Rama reflejaron “una pelea interna. (...) El Ministerio de Economía funciona como un bunker que tiene que protegerse de toda demanda. Entonces la pelea pasa a ser interna porque uno tiene que conseguir abrir una brecha en el bunker; es una pelea interna con gente que se reconoce el uno al otro y es*

13 Administración Nacional de Enseñanza Pública – ANEP, es el cuerpo autónomo a cargo de todas las ramas de la educación, a excepción de la Universidad.

una pelea para librar en el parlamento... Y (el Ministro Luis) Mosca tenía un proyecto de sacar al país de la inflación, que lo logró, con lo cual el exceso de demandas le desarticulaba el proyecto... Entonces, como usted tiene un espacio muy constreñido, la pelea es muy fuerte para conseguir los recursos. ... Ahí es decisivo el apoyo de (el Presidente Julio M.) Sanguinetti (Rama, 2000, entrevistado por Castiglioni).

Como resultado de esto, futuras investigaciones *cross-national* deberían ser sensibles a las luchas y negociaciones que ocurren al interior del ejecutivo y la manera en que estas modelan las reformas estructurales.

Bibliografía

- Aboal, Diego, Fernando Lorenzo, Juan Andrés Moraes, y Gabriel Oddone. 2003. "La economía política de los déficits fiscales en Uruguay". En *Economía Política en Uruguay*, editado por Diego Aboal y J. A. Moraes. Montevideo: Ediciones Trilce, Pp. 21-45.
- Alesina, Alberto y Allen Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81 (5): 1170-1189.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, y Ernesto Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America". *Inter-American Development Bank Working Paper Series* 394.
- Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999". *Party Politics* 6 (3): 259-283.
- Altman, David. 2001. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes". Ph.D. Dissertation Thesis, Government and International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame.
- Altman, David. 2005. "Democracia Directa en el Continente Americano: ¿Auto-Legitimación Gubernamental o Censura Ciudadana?" *Política y Gobierno* XII (2): 203-232.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries". *Democratization* 9 (2): 85-100.
- Ames, Barry. 1987. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Amorim Neto, Octavio. 1998a. "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Presentado en *Latin American Studies Association*, September 24-26, Chicago.
- Amorim Neto, Octavio. 1998b. "Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers." PhD Dissertation Thesis, Department of Political Science, University of California, San Diego.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. "The Presidential Calculus: Executive Policy-Making

- and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440.
- Amorim Neto, Octavio y Hugo Borsani. 2004. "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development* 39 (1): 3-27.
- Anastasia, Fatima y Carlos Ranulfo Melo. 2009. "Brasil: Dos Décadas de Democracia". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 275-300.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2009. "Ecuador: Reforma constitucionales, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 381-406.
- Beck, Nathaniel. 2001. "Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the Past Few Years?" *Annual Review of Political Science* 4: 271-293.
- Beck, Nathaniel, Jonathan Katz, y Richard Tucker. 1998. "Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable". *American Journal of Political Science* 42 (4): 1260-1288.
- Biglaiser, Glen y David S. Brown. 2005. "The Determinants of Economic Liberalization in Latin America". *Political Research Quarterly* 58 (4): 671-680.
- Boix, Carles. 1997. "Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses, and Divided Governments". *British Journal of Political Science* 27 (4): 473-496.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1993. "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". En *Economic Reforms in New Democracies: a Social Democratic Approach*, editado por Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall, y A. Przeworski. Cambridge: Cambridge University Press, Pp.
- Buquet, Daniel. 2009. "Uruguay 2008: De las reformas a la competencia electoral". *Revista de Ciencia Política* 29 (2).
- Cardoso, Eliana y Ahmed Galal. 2003. "External Environment, Globalization and Reform". Presentado en *Global Development Network-Understanding Reform*, January 16-17, Cairo.
- Castiglioni, Rossana. 2005a. *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance 1973-1998*. New York & London: Routledge.
- Castiglioni, Rossana. 2005b. "Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002". *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 173-189.
- Coppedge, Michael. 2002. "Democracy and Dimensions: Comments on Munck and Verkuilen". *Comparative Political Studies* 35 (1): 35-39.
- Coppedge, Michael y Andrés Mejía. 2001. "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998". Presentado en *Latin American Studies Association*, September 5-8, Marriot Wardam Park Hotel, Washington D.C.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University

- Press, Pp. 446-468.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics* 33 (2): 171-189.
- Doorenspleet, Renske. 2004. "The Structural Context of Recent Transitions to Democracy". *European Journal of Political Research* 43 (3): 309-335.
- Fernández Jilberto, Alex y Andre Mommen. 1996. "Setting the Neoliberal Development Agenda: Structural Adjustment and Export-Led Industrialization". En *Liberalization in the Developing World*, editado por A. Fernández-Jilberto y A. Mommen. London: Routledge, Pp.
- Foxley, Alejandro. 1983. *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley: University of California Press.
- Freedom House, FH. 2002. "Freedom in the World Country Ratings: 1972-73 to 2001-2002". Retrieved from <http://freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>.
- Frieden, Jeff. 1988. "Classes, Sectors, and Foreign Debt in Latin America". *Comparative Politics* 21 (1): 1-20.
- Frye, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies". *Comparative Political Studies* 30 (5): 523-552.
- Funk, Robert. 2009. "Chile: Segundo Tiempo". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 301-326.
- Gamson, William A. 1961. "A Theory of Coalition Formation". *American Sociological Review* 26 (June): 373-382.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard, y Eliza Willis. 2001. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics* 53 (2): 205-236.
- Gould, Andrew y Peter J. Baker. 2002. "Democracy and Taxation". *Annual Review of Political Science* 5: 87-110.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 2004. "Revising Social Contracts: Social Spending in Latin America, East Asia and the Former Socialist Countries, 1980-2000". *Revista de Ciencia Política* XXIV (1): 3-37.
- Haggard, Stephan y Webb Steven. 1994. "What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?" *The World Bank Research Observer* 8 (2): 143-168.
- Hellman, Joel. 1996. "Constitutions and Economic Reform in the Postcommunist Transitions." *East European Constitutional Review* 5 (1): 46-53.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame and London: University of Notre Dame Press.
- Kwon, Hyeok Yong. 2004. "Economic Reform and Democratization: Evidence from Latin America and Post-Socialist Countries". *British Journal of Political Science* 34 (2): 357-375.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Laver, Michael y Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government*. Oxford: Oxford

- University Press.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle. 1990. "Government Coalition and Intraparty Politics". *British Journal of Political Science* 20 (4): 489-507.
- Leiras, Marcelo y Inés Cruzalegui. 2009. "Argentina: Problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 223-246.
- López Pintor, Rafael y Maria Gratschew. 2002. *Voter Turnout from 1945: A Global Report*. editado. Stockolm: IDEA: Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Lora, Eduardo. 2001. "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it". *Inter-American Development Bank Research Department, Working Paper #466*.
- Lora, Eduardo y Ugo Panizza. 2003. "The Future of Structural Reform". *Journal of Democracy* 14 (2): 123-137.
- Maingon, Thais y Friedrich Welsch. 2009. "Venezuela 2008: Hoja de ruta hacia el socialismo autoritario". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 633-656.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks, y Aníbal Pérez-Liñán. 2001. "Classifying Political Regimes in Latin America 1945-1999". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 37-65.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997a. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. editado. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997b. "Conclusion: Presidentialism and the Party System". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por S. Mainwaring y M. S. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press, Pp. 394-439.
- Marshall, Monty G. y Keith Jagers. 2001. "Polity IV project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-1999". Retrieved from: <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/polity/>.
- McGregor, James. 1994. "The Presidency in East Central Europe". *RFE/RL* 3 (2): 23-31.
- Meléndez, Carlos y Carlos León. 2009. "Perú 2008: El juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas similares". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 591-610.
- Mershon, Carol. 1996. "The Cost of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments". *American Political Science Review* 90 (3): 534-554.
- Mershon, Carol. 1999. "The Costs of Coalition: A Five-Nation Comparison". En *Party Discipline and Parliamentary Government, Parliaments and Legislatures*, editado por S. Bowler, D. M. Farrell, y R. Katz. Columbus: Ohio State University Press, Pp. 227-268.
- Morgenstern, Scott. 1996. "The Electoral Connection and the Legislative Process in Latin America: Factions, Parties, and Alliances in Theory and Practice". University of California, San Diego.
- Morgenstern, Scott. 1999. "The U.S. Model and Latin American Legislatures". En *Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American*

- Presidents and Legislatures*, editado por G. Cox y S. Morgenstern, Pp. Mueller, Dennis C. y Thomas Stratmann. 2003. "The Economic Effects of Democratic Participation". *Journal of Public Economics* 87 (9): 2129-2155.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- Murillo, Victoria. 2002. "Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America". *World Politics* 54 (4): 462-493.
- Naim, Moisés. 1993. "Latin America: Post-Adjustment Blues". *Foreign Policy* 92 (Fall): 133-150.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Oates, Wallace E. 1993. *Fiscal Federalism*. Hampshire: Gregg Revivals.
- Pachón, Mónica. 2009. "Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 327-354.
- Paus, Eva A. 2004. "Productivity Growth in Latin America: The Limits of Neoliberal Reforms". *World Development* 32 (3): 427-445.
- Pinto, Pablo M. y Jeffrey F. Timmons. 2005. "The Political Determinants of Economic Performance: Political Competition and the Sources of Growth". *Comparative Political Studies* 38 (1): 26-50.
- Pion-Berlin, David. 1983. "Political Repression and Economic Doctrines". *Comparative Political Studies* 16 (1): 37-66.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature* 34 (March): 9-41.
- Samuels, David. 2000. "Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary 'Checks and Balances' in Presidential Systems". Presentado en *Horizontal Accountability in New Democracies*, May, 8-9, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Samuels, David y Matthew Shugart. 2003. "Presidentialism, Elections and Representation". *Journal of Theoretical Politics & Society* 15 (1): 33-60.
- Schwartz, Herman M. 2001. "The Danish 'Miracle': Luck, Pluck, or Stuck?" *Comparative Political Studies* 34 (2): 131-155.
- Shugart, Mathew y John Carey. 1998. "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?" En *Executive Decree Authority*, editado por M. Shugart y J. Carey. Cambridge: Cambridge University Press, Pp. 1-29.
- Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg. 1998. "The Inverse Relationship Between Party Strength

- and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices". *British Journal of Political Science* 28 (1): 1-29.
- Silva, Patricio. 1998. "Neoliberalism, Democratization, and the Rise of Technocrats". En *The Changing Role of the State in Latin America*, editado por M. Vellinga. Boulder: Westview Press, Pp.
- Stallings, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform". En *The Politics of Economic Adjustment*, editado por S. Haggard y R. Kaufman. Princeton: Princeton University, Pp.
- Stimson, James. 1985. "Regression in Space and Time: A Statistical Essay". *American Journal of Political Science* 29 (4): 914-947.
- Stokes, Susan C. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein. 2002. "Implications of the Effective Number of Parties for Cabinet Formation". *Party Politics* 8 (2): 227-236.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Uggla, Fredrik. 2009. "Bolivia: Un año de vivir peligrosamente". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 247-273.
- Vreeland, James Raymond. 2003. "Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases". *International Political Science Review* 24 (3): 321-343.
- Ward, Michael D. 2002. "Green Binders in Cyberspace: A Modest Proposal". *Comparative Political Studies* 35 (1): 46-51.
- Warwick, Paul V. 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform". En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* editado por J. Williamson. Washington DC: Institute for International Economics, Pp. 7-20.
- Williamson, John. 1993. "Democracy and the "Washington Consensus"". *World Development* 21 (8): 1329-1336.

ANEXO

Tabla 7. Operacionalización del poder del veto presidencial

Vetos	Total	Normalizado	Parcial	(nor.)
13- Sin levantamiento	6.51	0.501	13	1.000
12- 2/3 del total cada cámara	6.01	0.462	12	0.923
11- 2/3 del pleno cada cámara	5.51	0.424	11	0.846
10- 2/3 del total sesión conjunta	5.01	0.385	10	0.769
09- 2/3 del pleno sesión conjunta	4.51	0.347	9	0.692
08 - 3/5 del total cada cámara	4.01	0.308	8	0.615
07- 3/5 del pleno cada cámara	3.51	0.270	7	0.538
06- 3/5 del total sesión conjunta	3.01	0.232	6	0.462
05- 3/5 de la sesión conjunta	2.51	0.193	5	0.385
04- 1/2 del total cada cámara	2.01	0.155	4	0.308
03- 1/2 del pleno cada cámara	1.51	0.116	3	0.231
02- 1/2 del total sesión conjunta	1.01	0.078	2	0.154
01- 1/2 del pleno sesión conjunta	0.51	0.039	1	0.077
00- Sin Veto parcial	0	0.000	0	0.000

Fuente: Basado en Altman (2001)

