

“Contexto institucional, actores de veto y políticas redistributivas en
América Latina”
José Del Tronco¹

Resumen Ejecutivo

Las democracias poseen un dispositivo institucional muy limitado para combatir la desigualdad. Ésta última –cuando es persistente como en el caso de América Latina- es el resultado de fenómenos culturalmente arraigados como la discriminación racial o étnica, la segregación territorial, la fragmentación de los mercados laborales, y derivado de todo ello, una amplia exclusión social (Machinea y Hopenhayn, 2005). Tales dinámicas penetran a las instituciones políticas democráticas, las que reflejan y amplifican las inequidades sociales preexistentes, más allá de la orientación de los gobiernos en el poder. Así, los gobiernos “progresistas” en América Latina se enfrentan con un dilema particularmente “estresante” (Reynoso, 2007: 31): *un mayor número de - y distancia entre- jugadores con veto* (situación típica de procesos de democratización) *redunda en menores probabilidades de cambio en el status quo* (desigualdad) (Tsebelis, 2005). Dicho de otra forma, la elección de los gobiernos “progresistas” oscila entre respetar la pluralidad de intereses y promover la búsqueda de *consensos* entre los actores de veto a cambio de sacrificar el alcance de la redistribución, o privilegiar ésta última a costa de la “calidad institucional” del juego democrático. ¿Cuál es la calidad de las políticas públicas redistributivas en cada caso? Para adentrarse en la respuesta a este interrogante, el presente trabajo analiza dos grupos de países de la región, las democracias liberales por un lado cuya caracterización principal estaría dada por Chile (1990-2006) y las democracias populistas, ejemplificadas por Venezuela (1999-2010), con orientaciones redistributivas similares, pero con diferentes realidades respecto de la calidad institucional.

1. Posibles preguntas de investigación en torno a la desigualdad en A. Latina

¿Por qué si la democracia es el gobierno de la mayoría con respeto de las minorías, y la gran mayoría de los ciudadanos en países latinoamericanos (desiguales) son pobres, las políticas redistributivas no son la regla? ¿Bajo qué condiciones los gobiernos redistribuyen la riqueza social? ¿Cuál es la incidencia de las instituciones políticas? ¿Es la redistribución más probable en contextos democráticos? ¿Cómo influye el número de y la distancia ideológica entre los actores de veto? ¿Son los gobiernos mayoritarios más propensos a redistribuir que los gobiernos de coalición, o tal como sugiere cierta teoría de las coaliciones (Laver, 2000) son estas últimas las que motivan la adopción de

¹ Profesor Investigador de Tiempo Completo de la FLACSO México. jdelttronco@flacso.edu.mx

Favor de no citar sin permiso del autor

Please do not quote without permission

decisiones más cercanas al votante mediano? ¿Cuál es el efecto del *timing* electoral (el

grado de proximidad de una elección futura)? Asimismo, son los gobiernos de izquierda

más propensos a distribuir que sus símiles derechistas? Finalmente, qué papel juega la distribución de recursos preexistente? ¿Es más probable redistribuir en contextos de alta o de baja desigualdad? ¿Acaso las expectativas de la mayoría de los latinoamericanos (que viven en la pobreza) se han adaptado a su miserable condición?

Son muchos y muy variados los interrogantes en torno a la interacción entre desigualdad, contexto institucional y políticas redistributivas, y diversas son las paradojas que se ocultan detrás de ellos. Este documento, sin embargo, se propone analizar sólo una de estas paradojas: Si de acuerdo con la propuesta de Tsebelis (2005), cuanto mayor es el *número de y la distancia entre* los actores de veto¹ de un sistema político democrático, menor es la probabilidad de modificar el orden existente, cómo lograr que América Latina transite de una sociedad *muy* desigual a una sociedad *más* igualitaria (cambio en el status quo) a través de una mayor democratización de sus instituciones (aumento del *número de y la distancia entre* los actores de veto del sistema)?.

El presente trabajo adopta un enfoque comparativo para analizar dos gobiernos latinoamericanos de orientación “progresista”² que han implementado, durante la última década, políticas orientadas a la redistribución, pero que presentan diferencias respecto del número y la distancia entre sus actores de veto: Chile (más actores, menor distancia) y Venezuela (menos actores, mayor distancia). El objetivo central del trabajo es analizar si tales dimensiones afectan y cómo a) la calidad de políticas redistributivas implementadas en cada país; b) los impactos de estas últimas sobre el bienestar social

¹ Según la definición de Tsebelis, un jugador con veto es aquel actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión que modifique el orden existente (*status quo*)

² Los adjetivos para calificar a los “nuevos” gobiernos de izquierda en América Latina son variados. Diego Reynoso (2008) les denomina “críticos del Consenso de Washington”. COMPLETAR

3. La desigualdad como problema

América Latina se caracteriza por ser el continente más desigual del globo (World Bank, 2003), pero también por ser el de mayor índice de democratización en las últimas décadas (PNUD, 2002; Vanhannen, 2003). Todos sus países –a excepción de Cuba- han adoptado la vía electoral y el sufragio popular como mecanismos de selección de sus gobernantes, y todos ellos tienen, asimismo, índices de desigualdad superiores a la media mundial; tendencia que se ha agudizado, precisamente, durante la vigencia efectiva de las instituciones democráticas.

Desde que se dispone de datos sobre las condiciones de vida, América Latina se ha revelado como una de las regiones con mayores niveles de desigualdad en todo el mundo. Con la sola excepción de África al sur del Sahara, ello es válido casi para cualquiera de los indicadores existentes, desde los ingresos y gastos en consumo hasta las mediciones de participación política (World Bank, 2003: 3). Mientras que el 10% más rico percibe cerca de la mitad de los ingresos totales, el decil más pobre recibe 30 veces menos (un 1.6%). En los países desarrollados, la diferencia es de 12 a 1 (29% del ingreso total perciben el decil más rico contra 2.5% de los más pobres. Asimismo el Índice de Gini global de la región, que mide la concentración del ingreso (donde 1 representa la máxima concentración y 0 una situación de equidistribución) era de 0.522 a comienzos del presente siglo, mientras que los países de la OCDE promediaban 0.342, Europa del Este 0.328 y Asia 0.412.

Esta pintura global oculta trazos desparejos y heterogéneos, pero en cualquier caso poco alentadores. En Guatemala, por ejemplo, la relación de ingreso entre el decil superior y el inferior de la población fue de 58.6 para el 2000 y constituye el máximo nivel de desigualdad del continente. Uruguay, pese a ser el país de mejor desempeño en

términos de igualdad, está por encima del promedio de los países desarrollados con un 15.8 (World Bank, 2003: 3).

Tales diferencias suponen una gran segmentación en cuanto a las posibilidades de desarrollo individual al interior de las sociedades en los distintos países de la región. Tanto en cuestiones de acceso a servicios básicos para la vida moderna –salud, educación- como en la capacidad de participación en la toma de decisiones sociales, afectan las libertades individuales -entendidas como aquel conjunto de capacidades que permiten a una persona el uso pleno de sus funcionamientos y el alcance de las metas fijadas por sí misma para su desarrollo (Sen, 2000). Sumado a ello, la evidencia sugiere que en aquellos países donde la desigualdad es alta y persistente, se requiere de una mayor cantidad de años de crecimiento económico sostenido para superar la pobreza y alcanzar las deseables “metas del Milenio” establecidas por los gobiernos de casi todo el mundo, al inicio de este siglo (CEPAL, 2005).

Uno de los supuestos del trabajo es que las instituciones políticas (su diseño, configuración de actores y la dinámica entre ellos) tienen efectos distributivos (Knigh, 1992). De acuerdo con Boix, un régimen político es un mecanismo de agregación de las preferencias ciudadanas sobre la distribución ideal de activos entre los individuos gobernados por dicho mecanismo institucional (2003: 9). Por tanto, en regímenes no democráticos (totalitarios, dictatoriales), las decisiones políticas expresan intereses minoritarios y en el extremo –en el caso de la tiranía-, las preferencias individuales del dictador. En democracia, por el contrario, todos los ciudadanos votan. Ello significa que, más allá de la imposibilidad de traducir racionalidades individuales (expresadas en cada voto) en una racionalidad colectiva o social (Arrow, 1953), las decisiones en democracia incluyen a todos (o al menos, a todos los que votan). Son, de alguna

manera, las decisiones que resultan de las preferencias agregadas del todo social (Boix, 2003: 10).

Desde un enfoque clásico de *economía política*, la masiva democratización de los sistemas políticos latinoamericanos pudo (¿debió?) haber significado un cambio institucional a favor de la igualdad –tanto de derechos políticos y libertades civiles (Freedom House, 2001) como de recursos y oportunidades-. Sin embargo, esto último no se comprobó casi en ningún caso. Tal como lo confirma el estudio más detallado sobre el tema (World Bank, 2003), ningún país latinoamericano vio reducidos sus niveles de desigualdad entre 1985 y 2002, con excepción de Brasil, y en este caso, de manera poco significativa.

Así, la evidencia muestra que las instituciones democráticas (aún) no han logrado, promovido o permitido resolver el problema de la desigualdad. Tal como señalan Machinea y Hopenhayn, “*cuando el ingreso per cápita promedio de una sociedad se ubica claramente por encima de lo requerido por un individuo para (procurar los satisfactores que le permiten) realizar sus derechos sociales, el hecho de que un amplio contingente de individuos no logre acceder a él, interpela a la sociedad en su conjunto* (2005: 7), y particularmente, al desempeño de las instituciones políticas.

¿Por qué la desigualdad no ha disminuido durante la democratización de los regímenes políticos en América Latina? De acuerdo con Buchanan y Tullock, los gobiernos enfrentan un dilema durante el proceso de toma de decisiones. Cuando la decisión es adoptada por un solo actor, o por un número reducido de ellos, el costo de tomarla es insignificante, es decir la eficiencia interna de la misma es alta. Sin embargo, sus costos externos pueden ser muy altos puesto que no se tomaron en cuenta las preferencias de todos aquellos que no formaron parte del proceso. En este caso, se privilegia la *decisión* por sobre el consenso. Por su parte, cuando la decisión incluye a

todos o a la mayoría de los actores relevantes, su costo interno (medido en tiempo y recursos) puede ser elevado pero también lo es su eficiencia externa, dado que el número de actores satisfechos con la decisión es mayoritario. En este caso, la elección es por el *consenso* por sobre la capacidad de decidir. En tal sentido, el consenso es más difícil de alcanzar, y en sociedades democráticas desiguales donde la elite económica (no favorable a la redistribución) es un actor con capacidad de influir en las decisiones públicas, la probabilidad de llevar adelante políticas fuertemente redistributivas es significativamente menor.

En esta línea, Tsebelis (2005) demuestra que “cuanto mayor es el número de jugadores de veto así como la distancia “ideológica” que los separa, mayor es también la estabilidad de las políticas públicas”, dado que la probabilidad de realizar cambios sustanciales al *status quo* (con el acuerdo de la mayoría³) no aumenta con la pluralidad. Es decir, es más difícil tomar una decisión cuando el consenso requerido para ello es más amplio. Así, si la democracia implica un número de actores de veto (institucionales –partidarios y corporativos- e informales –organismos internacionales, fondos de inversión, etc.)⁴, y si tal como sugiere North, las instituciones informales así como la estructura de poder de una sociedad no se modifican exclusivamente a través de un cambio de reglas formales, el dilema con que se enfrentan los países del continente es agudo: *cómo compatibilizar políticas públicas que respeten las preferencias de todos los actores de veto, y que reduzcan, a su vez, las profundas brechas de desigualdad persistentes.*

³ Es importante tomar en cuenta un factor adicional: cuanto más calificada es la mayoría requerida para tomar la decisión, menor aún será la probabilidad de modificar el orden de cosas existente.

⁴ Tsebelis diferencia entre actores de veto partidarios e institucionales, ubicando entre éstos últimos a todos aquellos actores con capacidad de veto que no son partidos políticos (ej. poder judicial, gobiernos subnacionales, organismos autónomos de control, etc.). Para el caso de América Latina considero más adecuado diferenciarlos en formales e informales, ya que existen muchos actores cuyo acuerdo no es institucionalmente necesario, pero que de manera informal, tienen poder de veto sobre determinadas decisiones.

El presente trabajo no se propone dar respuesta a semejante pregunta. Más bien, el objetivo es analizar cuáles han sido las respuestas de política pública en dos países con gobiernos orientados a la redistribución: en el caso de Chile, casi dos décadas de gobiernos progresistas y de una dinámica política que ha priorizado el consenso por sobre la decisión, mientras que en el caso de Venezuela, a partir de una clara elección de la decisión por sobre el consenso. *¿Son más efectivos (en la reducción de la desigualdad) gobiernos poderosos capaces de modificar el “status quo” en el corto plazo o, por el contrario, son las políticas incrementales, que priorizan los acuerdos entre los actores, las que sientan las bases para una reducción de la desigualdad más persistente? ¿Qué papel juegan en esto las políticas públicas implementadas –en cada caso- para tal fin?*

4. La política (de) las políticas públicas

Si la desigualdad como fenómeno tiende a persistir por la incidencia de factores social y culturalmente arraigados (discriminación racial, étnica, sexual y etárea, exclusión social, ausencia de redes sociales que vinculen a los distintos estratos, segregación territorial y cultural, fragmentación de los mercados de trabajo, etc.)⁵, no son suficientes los cambios de régimen (democratización) o las estrategias de diseño institucional⁶ para su mitigación; pareciera necesaria la intervención colectiva -a través de políticas públicas redistributivas- para establecer nuevas “huellas” en el proceso de desarrollo de los países de región.

⁵ De acuerdo con Machinea y Hopenhayn (2005: 8) la reproducción de la inequidad en el tiempo ostenta un carácter complejo y comprende factores que se potencian entre sí, entre los cuales la distribución del ingreso no es más que un reflejo (que actúa como causa y efecto simultáneamente) de dicha situación.

⁶ En este punto resulta interesante comparar los casos de Ecuador y Brasil. Ambos países cuentan con sistemas de partido altamente fragmentados, y con sistemas electorales proporcionales y de lista abierta, los que en principio motivan una representación que tome en cuenta los intereses de los electores. Sin embargo, las políticas públicas en ambos países difieren en cuanto su estabilidad y efectividad (alta en Brasil, baja en Ecuador). Ello demuestra que no es el contexto institucional por sí mismo sino que hay factores adicionales que explican la calidad de las políticas públicas implementadas por los distintos países (Stein y Tommasi, 2008:23-24).

Las políticas públicas (las que tienen y las que no una motivación redistributiva) son acciones racionales orientadas a la solución de problemas. Asimismo, su contenido y orientación reflejan los procesos de intercambio y negociación (o transacción) previos entre actores (de veto) políticos. Estos últimos tienen diferentes preferencias, incentivos, horizontes temporales y recursos de poder, pero comparten la motivación política de influir en la formulación de políticas públicas para satisfacer sus intereses (Stein y Tommasi, 2008: 13-14).

Si las políticas públicas son el producto de procesos de negociación entre los jugadores con veto, y ya no decisiones óptimas tomadas desde la cúspide del poder, es lógico pensar que las políticas redistributivas serán más probables allí donde la mayoría esté a favor de ellas. Sin embargo, cuando hablamos de mayoría no hablamos ya de una mayoría electoral (que en sociedades desiguales es, en teoría, mucho más probable) sino de la mayoría de los actores políticos relevantes. Es por ellos que factores como *el tipo de gobierno, la institucionalización y composición del sistema de partidos, o las facultades legislativas del presidente* juegan un papel central en la formulación de políticas. Allí donde los gobiernos cuenten con las condiciones políticas e institucionales habilitantes (gobiernos de mayoría, monopartidistas, con partidos cohesionados típicos de sistemas de partido institucionalizados, y Presidentes con capacidad legislativa) la probabilidad de cambio del *status quo* será mayor; donde no, las políticas deberán reflejar el equilibrio representado por el mapa de actores con veto de su sistema político (Tsebelis, 2005).

Así las cosas, la implementación de políticas fuertemente redistributivas será más probable allí donde los gobiernos de orientación “progresista” sean mayoritarios (cuenten con mayoría legislativa), de un solo partido relativamente cohesionado (con baja o nula probabilidad de ruptura al interior de la coalición o del partido gobernante),

y donde las facultades legislativas del presidente sean considerables; es decir allí donde la pluralidad de la deliberación democrática sea menor.

5. Similitudes y diferencias “institucionales” de dos gobiernos de orientación redistributiva

Tal como sostiene Reynoso (2007: 31-32), *los gobiernos surgidos en dirección crítica al Consenso de Washington* (denominados aquí “de orientación progresista”) *enfrentan un dilema particularmente estresante: por un lado, el mantenimiento de un orden institucional democrático que garantice el control y la rendición del cuentas del ejercicio de la autoridad y por el otro, la necesidad de un sistema eficaz y efectivo de toma de decisiones para la remoción del status quo según el mandato electoral en la dirección de sus preferencias políticas.*

5.1 Actores de veto y toma de decisiones en Chile

De acuerdo con nuestro marco teórico, para comprender el tipo de políticas públicas implementadas, es necesario analizar el contexto institucional así como la dinámica política que éste último propicia. La tabla 1 muestra la capacidad de tomar de decisiones de los gobiernos latinoamericanos con relación a sus restricciones institucionales.

Tabla 1: Facultades Legislativas del Presidente

País	Proactivas	Reactivas	Plebiscito	Total
<i>Chile</i>	0.50	0.77	1.00	0.66
Brasil	0.96	0.38	0.00	0.62
Ecuador	0.50	0.62	1.00	0.59
Colombia	0.66	0.46	1.00	0.59
Perú	0.70	0.23	1.00	0.50
Argentina	0.38	0.48	0.50	0.44
Panamá	0.33	0.58	0.00	0.43
Uruguay	0.37	0.45	0.00	0.38
El Salvador	0.35	0.52	1.00	0.33
<i>Venezuela</i>	0.46	0.04	1.00	0.30
Guatemala	0.27	0.22	1.00	0.29
Rep. Dominicana	0.27	0.31	0.00	0.27

Honduras	0.34	0.22	0.00	0.26
México	0.25	0.26	0.00	0.24
Bolivia	0.12	0.38	0.00	0.24
Costa Rica	0.27	0.22	0.00	0.23
Paraguay	0.27	0.13	0.00	0.19
Nicaragua	0.31	0.09	0.00	0.19

Fuente: Stein y otros (2006)

De acuerdo con los trazos institucionales de cada sistema político, los poderes ejecutivos en Chile tienen una capacidad de decisión muy superior a la de sus pares venezolanos. Si bien en Venezuela, a partir de 2005, el presidente es prácticamente el único actor de veto (dado que el parlamento no tiene representación de los partidos opositores), en términos institucionales el presidente chileno se encuentra en una situación más favorable, tanto por su capacidad de iniciar legislación como por su poder de veto sobre las iniciativas surgidas en el parlamento. Estas condiciones transforman al jefe de gobierno chileno en un verdadero “agenda setter”; es –dadas las reglas y la dinámica política- quien fija, casi exclusivamente, la agenda de gobierno⁷ (Animat, Londregan, Navia y Vidal, 2008).

Pese a esto, el sistema político chileno cuenta con actores de veto –tanto institucionales como partidarios- que limitan la capacidad de decisión del poder ejecutivo. Sin contar a los actores heredados del régimen autoritario (algunos de ellos, removidos con la reforma constitucional de 2005), Chile cuenta con un congreso bicameral, una contraloría general, un poder judicial independiente así como una burocracia profesional. Todo ello sumado a un sistema de partidos institucionalizado con partidos ideológicamente orientados y disciplinados y una memoria colectiva que desdeña las decisiones “alejadas del votante mediano”, genera incentivos para que las

⁷ No hay espacio aquí para analizarlo, pero estos datos (la nula capacidad de veto del Poder Ejecutivo sobre las iniciativas del Parlamento) pueden ayudar a explicar la obsesión de Chávez por mantener una amplia mayoría en el Poder Legislativo así como su recurrente utilización del plebiscito para legitimar ya políticas públicas ya reformas constitucionales.

políticas públicas cuenten, en alguna medida, con el acuerdo de todos los jugadores involucrados.

5.2 Actores de veto y toma de decisiones en Venezuela

En el caso de Venezuela, por su parte, el presidente ha ocupado institucionalmente un lugar de mayor debilidad. La constitución de 1958 y las reglas electorales de allí derivadas promovieron un sistema cuasi bipartidista (AD y COPEI,) en el cual fueron los partidos políticos (especialmente sus líderes nacionales) y los representantes corporativos del trabajo y el capital (FTV y Fedecámaras) los principales actores de veto del sistema político venezolano. De hecho, los presidentes contaban con una capacidad limitada de iniciativa sobre las políticas públicas y poco podían hacer para vetarlas una vez que los partidos habían llegado a un acuerdo para promoverlas a través del parlamento⁸ (Monaldi, González, Obuchi y Penfold, 2008). El resultado fueron políticas estables, a partir del consenso alcanzado por los pocos actores con capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones⁹.

Este sistema semi-cerrado de decisiones brindó estabilidad a las políticas públicas durante tres décadas, pero comenzó a resquebrajarse a partir de la crisis económica de los años 80's y de la puesta en práctica efectiva del sistema federal¹⁰. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales junto con el surgimiento de nuevos líderes en los gobiernos subnacionales aumentó la cantidad de jugadores con veto –partidarios e institucionales-, como su volatilidad. El número efectivo de partidos en la cámara de diputados que había sido de 2.6 durante el período anterior, alcanzó un

⁸ Sumado a ello, los presidentes no podían ser reelectos hasta diez años después su mandato, hecho que reforzaba aún más su debilidad frente a los partidos en su rol de “agenda setter”.

⁹ Partidos políticos

¹⁰ Recién en 1989, las autoridades regionales fueron electas a través del voto popular. Hasta ese momento, los gobernadores eran nombrados por el presidente (a instancias de los partidos nacionales) y por tanto no tenían incentivos para constituirse en alternativas políticas o “de política”

máximo de 6.05 luego de las elecciones de 1998, mientras que la volatilidad –en términos de asientos en la cámara baja- se duplicó (39% contra un 23% de promedio en América Latina) (Monaldi, González, Obuchi y Penfold, 2008: 393). La aparición de los militares en la escena política aumentó la debilidad del poder ejecutivo, incapaz de establecer una agenda de políticas consensuada con el resto de los actores. Así, el proceso de políticas públicas se volvió incierto, las políticas inestables, y los resultados inaceptables para la mayoría de los jugadores, incluyendo a la sociedad misma.

En este contexto de extrema debilidad de la figura presidencial se da la elección de un “outsider” como Hugo Chávez para la presidencia de Venezuela. Más aún, tal como lo muestra la tabla 2, durante sus primeros años de mandato, el partido del presidente no contó con una mayoría legislativa favorable.

Tabla 2: Tipos de gobierno en América Latina (1990-2004)

	Mayoría o casi mayoría	Minoría
Un solo partido	Argentina (1990–) Colombia (1990–98) Costa Rica (1990–2002) República Dominicana. (2000–2004) Guatemala (1996–2004) Honduras (1990–) México (1990–2000) Perú (1993–2000) Venezuela (1989–93; 2005–)	Costa Rica (2002–) Rep. Dominicana. (1990–96; 1998–2000; 2004) El Salvador (1990–) Paraguay (1990–94; 1997–) Perú (1990–92; 2001–) Venezuela (1993–2005)
Coalición	Bolivia (1989–97) Brasil (1993–) Chile (1990–) Colombia (2002–) República Dominicana (1996–98) El Salvador (1994–97) Panamá (1989–99)	Bolivia (1997–) Brasil (1990–92) Colombia (1998–2002) Ecuador (1990–) Guatemala (1990–96; 2004–) México (2000–) Panamá (1999–)

Fuente: Stein y otros (2006)

El año en el que Chávez llega al poder en Venezuela, la presidencia es una institución débil en términos constitucionales y su partido es políticamente minoritario en el

parlamento. En este contexto, la capacidad de establecer una agenda de gobierno por parte del presidente es muy baja.

A partir de la Reforma Constitucional de 1999, el proceso de toma de decisiones se ha ido concentrando de manera progresiva en manos del presidente, a costa del debilitamiento y/o la eliminación de los actores de veto preexistentes. Todos los cambios institucionales motivados desde el gobierno han ido en esa dirección: modificación del sistema electoral proporcional por uno mayoritario (debilitamiento de la oposición); eliminación del financiamiento público a los partidos (debilitamiento de los partidos políticos); eliminación de la cámara de senadores y supresión de la representación territorial (debilitamiento de los gobernadores y de los intereses políticos regionales); el presidente tiene un control completo del sistema de promociones al interior de las Fuerzas Armadas (subordinación de la institución militar al poder político); asimismo, el presidente tiene la capacidad de llamar a un referéndum - independientemente del acuerdo del parlamento sobre cualquier tema-, incluyendo el llamado a una reforma constitucional (debilitamiento del poder legislativo y de los controles constitucionales). Si a ello se agrega, la posibilidad de reelección del presidente hasta por dos períodos de 6 años cada uno, es posible ver en qué medida, durante el gobierno de Chávez, se han debilitado las instancias de veto y se ha concentrado el proceso de toma de decisiones manos del jefe de gobierno.

Si bien (como en el caso de Chile) la existencia de condiciones institucionales favorables no determina per se la capacidad de *agenda setting* del presidente, en Venezuela la actual preeminencia institucional del presidente se ve reforzada por preponderancia política. En buena medida como resultado de las modificaciones institucionales y otro tanto debido al fuerte apoyo popular, el gobierno de Hugo Chávez

ha logrado debilitar en extremo a los jugadores con veto partidarios del sistema político venezolano.

Tabla 3: Calidad de la mayoría y capacidad de modificación del SQ

GOBIERNO	PERÍODO	VOTOS %	CB %	CA %	COHESIÓN	COALICIÓN
H. Chávez	2001-2006	59.76	64.24	^b	Alta	MVR+Otros
T. Vázquez	2005-2009	50.70	52.52	54.83	Media	FA (Iemas)
N. Kirchner	2005-2007	22.24 ^a	53.70	56.94	Baja	FPV-PJ
N. Kirchner	2003-2005	22.24 ^a	50.97	52.78	Baja	FPV-PJ
E. Morales	2005-2010	53.74	55.38	44.44	Media	MAS
H. Chávez	1999-2001	56.20	35.47	33.33	Media	MVR+Otros
I. da Silva	2002-2006	46.40 ^a	22.79	18.50	Baja	PT+PMDBM.
Bachelet	2006-2010	45.95 ^a	17.50	21.05	Alta	PS+DC+PPD+PR
J. Lagos	2002-2006	47.96 ^a	16.67	7.89	Alta	PS+DC+PPD+PR
J. Lagos	2000-2002	47.96 ^a	14.17	5.26	Alta	PS+DC+PPD+PR
A. García	2006-2010	20.40 ^a	30.00	^b	Media	APRA

Nota: ^a Votos obtenidos en Primera Vuelta; ^b sin Cámara Alta.

MVR= Movimiento Quinta República; FA= Frente Amplio; FPV= Frente Para la Victoria; PJ= Partido Justicialista; MAS= Movimiento al Socialismo; PT= Partido Trabalhista; PMDB= Partido Mobilização Democrática Brasileira; PS= Partido Socialista; DC= Democracia Cristiana; PPD= Partido por la Democracia; PR= Partido Radical.

Fuente: Reynoso (2007)

La tabla 4 refleja con claridad la ventajosa situación política del presidente venezolano respecto de su par chileno, a partir de la conformación de la mayoría gubernamental. Al analizar el período 2002-2006 (durante el cual Chile tuvo en Ricardo Lagos al presidente más poderoso de la concertación) puede verse como la mayoría con la que cuenta el partido en el gobierno de Venezuela es muy superior a la que cuenta el partido del presidente Lagos en el gobierno de coalición de Chile.

En síntesis, si las reglas ubican al jefe del poder ejecutivo chileno como el verdadero iniciador de la legislación, la presencia de actores con veto institucionales heredados del antiguo régimen así como una dinámica política cooperativa entre el gobierno y los partidos opositores (jugadores con veto partidarios) parecen representar un obstáculo para la formulación de políticas fuertemente redistributivas. Por su parte,

en el caso de Venezuela, la utilización de los resquicios legales por parte del presidente para consolidar el carácter mayoritario de su gobierno, pueden aumentar su capacidad para la toma de decisiones respecto de los actores con veto, especialmente de los partidarios. Qué consecuencias tuvo esto sobre las políticas públicas, especialmente sobre las redistributivas, es el tema del siguiente apartado.

6. Chile y Venezuela: similitudes y diferencias “de políticas” de dos gobiernos “progresistas”

De acuerdo con Morlino (2005), la calidad de una institución o de una política pública puede ser analizada a partir de tres dimensiones: sus procedimientos, contenidos y resultados. En el ámbito de las políticas públicas, la calidad procedimental hace referencia a la manera en que dicha política pública se incorpora a la agenda, es diseñada e implementada, mientras que la calidad en el contenido refiere principalmente a la medida en que las políticas públicas están orientadas a la resolución de problemas sociales relevantes. Finalmente, la calidad en los resultados de las políticas refiere a la medida en que las políticas alcanzan los objetivos propuestos en su diseño.

Desde una perspectiva diferente, Stein y otros (2006) desarrollaron una serie de indicadores para medir la calidad de las políticas públicas en América Latina a partir de una serie de atributos que –de acuerdo al enfoque de capacidades estatales “clave” de Weaver y Rockan- toda política debería incluir:

- Estabilidad: Es el atributo propio de las llamadas Políticas de Estado. La estabilidad implica no sólo la permanencia en el tiempo sino la incorporación de experiencias previas y aprendizajes incrementales. Refleja, a su vez, la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales (pp. 143).

- Coordinación y coherencia: Las políticas públicas son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el “proceso de formulación de políticas”. Sin embargo, los actores no adoptan, por lo general, conductas cooperativas que favorezcan la coherencia (congruencia de las nuevas políticas con las ya existentes) y la coordinación (acuerdos de planeación generados por los distintos agentes que intervienen durante todo el PFP (pp. 145).
- Calidad y participación en la implementación: La calidad en la implementación refiere básicamente a la puesta en práctica de acciones que contribuyan a alcanzar las metas a través de las cuales se deben cumplir los objetivos de las políticas. Dado que el diseño y la implementación se conciben muchas veces como procesos separados, no se toman en cuenta las distintas restricciones existentes en este nivel. Una de ellas es la capacidad de los implementadores para poner en práctica las ideas de los diseñadores: ¿Es consciente un policía (implementador) de los principios que guiaron la política de seguridad que está ayudando a poner en práctica? En políticas sociales, ello se evidencia cuando son los beneficiarios quienes participan del proceso. Por lo general, esto favorece el alcanza de metas y el cumplimiento de objetivos.
- Orientación al interés público: Esta dimensión, según Stein y otros debería medir el grado en que las políticas tienden a canalizar beneficios hacia la población objetivo del programa (pp. 146)¹¹.
- Eficiencia: Finalmente, un aspecto crucial de una buena formulación de políticas es la capacidad del Estado para asignar sus escasos recursos a aquellas actividades de las que obtienen el mayor rendimiento (pp. 146). Su medición

¹¹ Sin embargo, por el claro problema de endogeneidad que ello puede significar para este trabajo, dicha variable debería ser reformulada para observar en qué medida las políticas públicas recogen las demandas de la población objetivo. En este caso, cuánto mayor sea la cercanía de la política diseñada a las demandas de los beneficiarios, mayor orientación al público tendrá el PFP.

suele estar asociada al porcentaje del presupuesto de un programa que se utiliza para gastos administrativos así como a través de la relación costo-impacto o costo-beneficio.

Como resultado del análisis conjunto de estos indicadores, los autores generan un índice de la calidad de las políticas públicas a través del cual observan el proceso de formulación de políticas en cada país de América Latina. Para Stein y otros (2006: 147) la situación es la siguiente:

Tabla 4: Calidad de las políticas públicas en América Latina

<i>País</i>	<i>Estabilidad</i>	<i>Adaptabilidad</i>	<i>Ejecución y cumplimiento</i>	<i>Coordinación y coherencia</i>	<i>Orientación al interés público</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Índice general de políticas</i>
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
República Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: Stein y otros (2006)

Pese a la coherencia teórica y la parsimonia del modelo, hay un elemento interesante para resaltar. De todas las variables con las cuales los autores correlacionan cada una de estas dimensiones (incluyendo al índice general de políticas) la única que no tiene una asociación estadística significativa es la variables “reducción de la pobreza” (Stein y otros, 2006: 151). Ello da para pensar que este enfoque quizás resulte muy general para

analizar el conjunto de políticas públicas de un país, diferentes en cuanto a sus objetivos, lógicas, poblaciones objetivo e impactos esperados.

Para el caso específico de Chile y Venezuela, las políticas públicas de orientación redistributiva se concentraron fundamentalmente en programas de combate a la pobreza, más que en políticas de redistribución impositiva, de alto impacto en todo el mundo desarrollado (Valda, 2007).

En el caso de Chile, el sistema de protección social Chile Solidario es un programa multidimensional caracterizado por:

- Identificar a la familia como unidad de tratamiento
- Una estrategia de Focalización territorial
- Los municipios se convierten en la unidad de administración y ejecución de los beneficios del programa
- Se prevé la formación de redes entre los beneficiarios bajo el supuesto de que éstas constituirán un puente desde situación de marginación y exclusión hacia una mayor integración social (Winchester, 2005)

El sistema Chile Solidario abarcó una serie de programas destinados todos ellos a combatir situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. La motivación de los diseñadores fue transformar las lógicas de intervención tradicional con preeminencia de visiones sectorialistas en una intervención focalizada de los programas. Así se definió como un programa de asistencia y promoción que ha alcanzado resultados importantes, fundamentalmente por el cumplimiento de lo estipulado en sus reglas de operación. Si por algo puede caracterizarse el programa Chile Solidario es por el cumplimiento de sus metas de acuerdo al diseño original (Ibarra Larra y Martner Fanta, 2006).

Para el caso de Venezuela, se analizan las “llamadas” Misiones Bolivarianas, creadas -de acuerdo con el testimonio del mismo presidente de Venezuela- *“para profundizar la Revolución Bolivariana y consolidar la democracia social participativa”* (Parlatino, 2008)

Los proyectos de las “misiones” cubren casi todos los aspectos de la vida social. Estas misiones nacen mediante decretos presidenciales, luego de cuya emisión se inicia el proceso de crear la arquitectura institucional de cada una, y en función de las necesidades administrativas, logísticas o técnicas, se desarrollan enlaces entre la misión y las instituciones tradicionales del Estado.

Las misiones se gestionan a través de estructuras paralelas al Estado, en las cuales intervienen activamente los ciudadanos. El objetivo explícito de este sistema es *“evitar la inercia burocrática tradicional, y las resistencias al cambio que puedan exhibir ciertos sectores conservadores”* (Correa Parlatino, 2008: 17)

Pese a ello, y a diferencia del caso chileno, una burocracia profesional diseña el programa que luego será implementado por los municipios, en el caso de Venezuela, es el presidente mismo el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los distintos ministerios y oficinas de planeación involucrados así como con la Iglesia, las Juntas de Vecinos y la “comunidad organizada” (Correa Parlatino, 2008: 20).

En la actualidad, no existen evaluaciones de impacto de las misiones, ya que, de acuerdo a los testimonios, no se ha tomado información de línea de base al momento de su diseño e implementación:

“La imposibilidad de una evaluación del desempeño de las políticas sociales, del control adecuado de los recursos destinados a las misiones, son una muestra de la situación de debilidad que dificulta la reestructuración real del padrón de políticas sociales (Correa Parlatino, pp. 84)”

Asimismo, la ambigüedad en la formulación de las misiones deja en claro las debilidades del proceso, así como da lugar a grandes improvisaciones por parte de los ejecutores. Esto redundo, no pocas veces, en el abuso de poder de los encargados de los programas (Correa Parlatino, pp. 84).

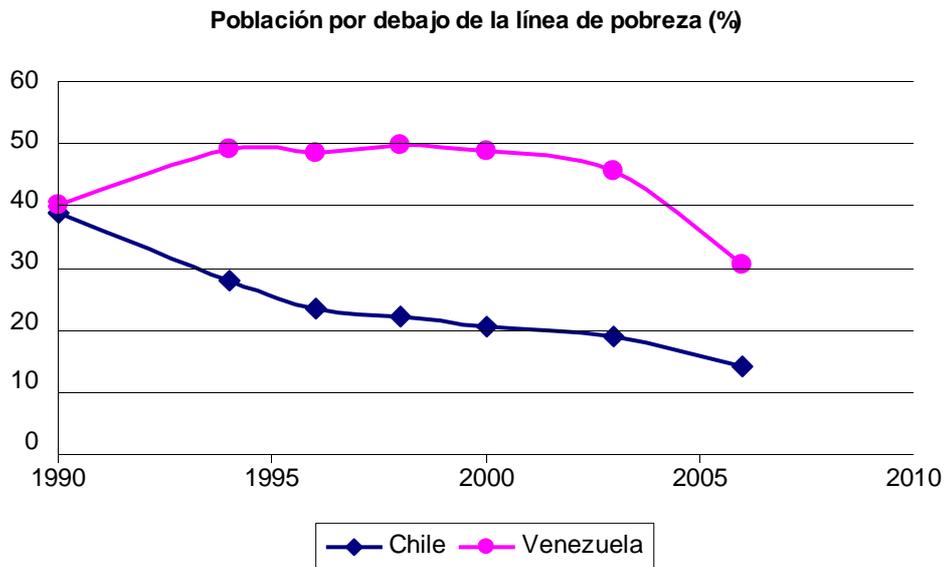
7. Los resultados distributivos de las políticas públicas

Analizar los impactos redistributivos de las políticas sociales nunca es sencillo. Los ingresos de los hogares cambian a raíz de muchos factores, algunos susceptibles de ser observados y otros no. Las políticas sociales son sólo uno de estos factores y el cálculo de su impacto es un proceso sofisticado y aún poco generalizado en América Latina. Por ello, este trabajo se concentra en el análisis de la evolución de determinados indicadores de uso generalizado para observar los efectos distributivos de un conjunto de factores, entre los cuales se encuentran no sólo los “de política” (económica o social) sino también los factores externos, como los precios de los productos exportables de un país, las tasas de interés internacionales, etc.

Si se analiza la evolución de la pobreza en Chile y Venezuela durante los períodos analizados, puede verse que, a pesar de la baja calidad de las políticas públicas en Venezuela -reportadas por los análisis más recientes sobre el tema- el porcentaje la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza ha disminuido progresivamente desde 1999 a la actualidad, y ello representa además un quiebre de la tendencia ascendente inmediatamente anterior. En el caso de Chile, por su parte, el indicador muestra –de manera esperada de acuerdo con la teoría- una evolución decreciente desde 1990, cuando comienza el período de gobierno de la Concertación¹².

¹² Es interesante observar cómo en el caso chileno, la meseta (es decir la caída menos pronunciada) coincide con el gobierno de Eduardo Frei, representante de la Democracia Cristiana, el partido más “centrista” de la coalición. No debe perderse de vista tampoco, que la crisis asiática de 1997 pudo haber afectado en buena medida dicha evolución.

Gráfica 1: Evolución de la pobreza: Chile y Venezuela (1990-2006)

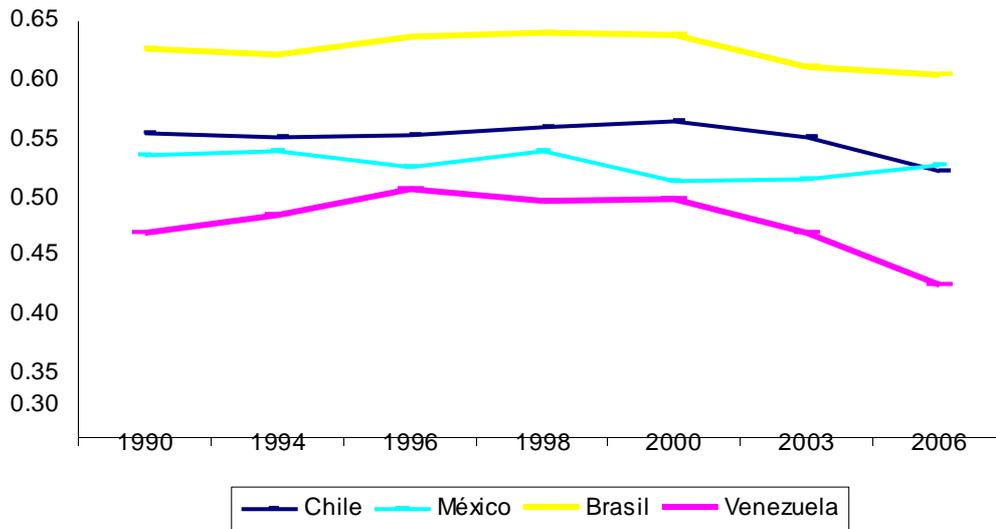


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2008

Con respecto a la desigualdad, uno de los indicadores más utilizados para analizarla es el Índice de Gini, que mide el nivel de concentración de ingresos de una población determinada¹³. Al observar este indicador en cuatro países de América Latina cuyas políticas sociales han sido ponderadas por sus intenciones redistributivas, podemos observar no sólo el grado de éxito de las mismas sino también lo difícil que es lograr, incluso, avances leves o incrementales.

¹³ Cuando el índice es igual a 0, estamos ante una situación de equidistribución o total igualdad, mientras que cuando un índice igual a 1 significa que la concentración de ingresos es total (uno solo concentra la totalidad de los ingresos)

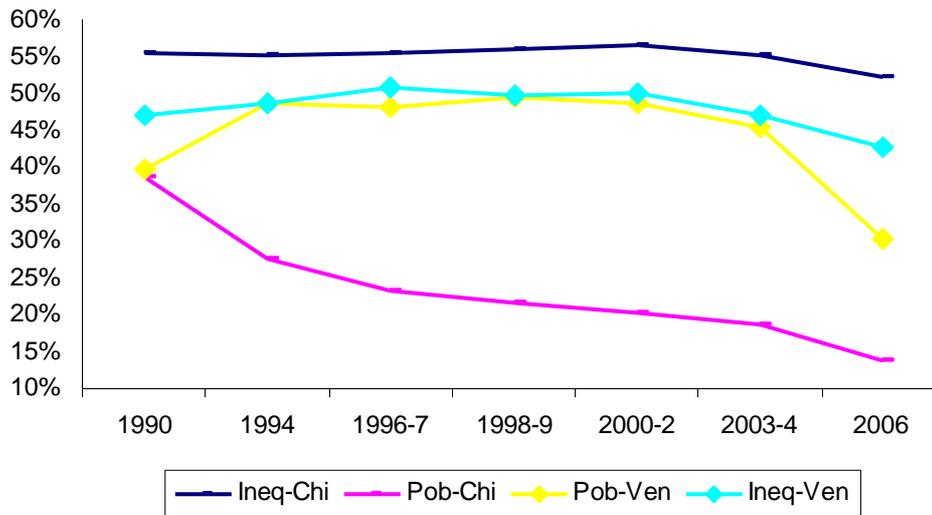
Gráfica 2: Evolución comparada de la concentración del ingreso. Índice de Gini (1990-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2008

Finalmente, en la gráfica 3, se compara la evolución de la pobreza y la desigualdad. Este punto es interesante ya que la reducción de la pobreza es un proceso que, en estricto sentido, puede no necesitar de la intervención del estado. Una economía en situación de crecimiento sostenido como la chilena puede a lo largo del tiempo generar suficiente bienestar como para que los sectores menos favorecidos superen masivamente, en términos de ingresos, la línea de pobreza. Sin embargo, la redistribución de ingresos en una economía de mercado, supone una intervención colectiva; en este caso la intervención del estado a través de políticas públicas, fundamentalmente sociales y/o tributarias. Por tanto, comparar la evolución de ambos indicadores puede dar una idea aproximada de la efectividad de la intervención del estado en ambos países y procesos.

Gráfica 3: Concentración del ingreso y la reducción de la pobreza en Chile y Venezuela



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2008

Esta última gráfica muestra que Chile, pese a haber logrado una reducción profunda en la cantidad de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza no ha logrado atar aún este proceso al de una mayor redistribución de los ingresos. Contrariamente, da la sensación de que en Venezuela ambos procesos, aunque lentos van acompañados. Qué tanto esto es así, y en qué medida responde al tipo de políticas públicas redistributivas implementadas en cada país es parte del debate que se debe dar en el futuro inmediato de esta investigación.

Apuntes finales

Si bien con un grado precisión no muy significativo, los datos aquí presentados buscan ilustrar la incidencia de las políticas públicas en el bienestar de una sociedad; en este caso sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. Como ya fue puntualizado, estos procesos dependen de una miríada de factores, algunos de los cuales no están bajo el control del gobierno. Sin embargo, parece evidente que las

la lógica de formulación de las políticas públicas orientadas al alcance de estos objetivos, juega un papel central en el desempeño de los gobiernos.

Así, la evaluación del rendimiento social de las políticas públicas debería hacerse, de acuerdo con este trabajo, en una doble vía: En primer lugar, a través de un análisis que pondere los efectos netos de las políticas sobre las capacidades que permiten a los individuos adoptar estrategias efectivas para enfrentar los riesgos que entraña la vida cotidiana. En segundo término, a partir de una evaluación de la lógica de diseño de las políticas redistributivas que permita analizar qué actores son más beneficiados, cuáles menos, quienes se perjudican y cómo el proceso de toma de decisiones (más o menos inclusivo) resulta fundamental en la generación de estos efectos, así como en su sostenibilidad a través del tiempo (Stein y otros, 2006; Buchanan y Tullock, 1980).

Finalmente, en lo que hace al tipo de políticas redistributivas, tanto la reducción del número de pobres como la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso implican que un mayor número de personas cuenta con mejores condiciones para desarrollar sus funcionamientos (Sen, 2000). Por consiguiente, en ambos casos, el bienestar agregado de tales sociedades será mayor, dada la utilidad diferencial que tienen para los pobres (respecto de los ricos) los nuevos ingresos (monetarios o no) provenientes de las transferencias gubernamentales. Así, tanto desde una perspectiva de “justicia distributiva” como desde una perspectiva de “eficiencia paretiana”, las políticas redistributivas tienen un papel positivo (y distintivo) que jugar en el seno de las sociedades latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- Aninat, C., John Londgren, Patricio Navia y Joaquín Vidal (2008): "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Chile", en Stein, E. y Mariano Tommasi *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies* Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo
- Buchanan, J. y Gordon Tullock (1980): *El Cálculo del Consenso*, Madrid, Espasa-Calpe
- Correa Parlatino, R. (2008): "El estado empotrado: las misiones bolivarianas como instrumento de reforma del estado", ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008
- Ibarra Larra A. y Gonzalo Martner Fanta (2006): "Ciclo económico y programas de compensación social: El Caso del Sistema Chile Solidario". CEPAL-GTZ Documento de proyecto
- Machinea y Hopenhayn (2005): *La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile: CEPAL. Informes y Estudios Especiales Nro. 14
- Monaldi, F. Rosa González, Richard Obuchi y Michael Penfold (2008): "Political institutions and policymaking in Venezuela: The rise and collapse of political cooperation", en Stein, E. y Mariano Tommasi *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies* Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo
- Morlino, L. (2005): *Democracia y democratizaciones*. México, Centro de Estudios de Política Comparada
- PNUD (2002): *Informe Anual sobre el Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, New York. Disponible en línea en www.undp.org
- Reynoso, D. (2008): "La brecha entre mayorías institucionales y preferencias ciudadanas en los gobiernos post-Consenso de Washington", en mimeo
- Sen, A. (2000): *Desarrollo como libertad*, Editorial Planeta
- Stein, E. y otros (2006): *La política de las políticas públicas*, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo
- Stein, E. y Mariano Tommasi (2008): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo
- Tsebelis, G. (2005): *Jugadores con veto*, México FCE
- Valda, D. (2007): *Comparación de las distribuciones de ingreso de Chile con las de otros países, antes y después del gasto e impuestos*. Consejo Asesor Presidencial. Gobierno de Chile
- Vanhanen, T. (2003): *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. London: Routledge.
- Winchester, L. (2005): "Gestión social municipal de programas de superación de la pobreza en Chile: reflexiones a partir de la experiencia con el Programa Puente y Chile Solidario",

Favor de no citar sin permiso del autor

Please do not quote without permission

ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

World Bank (2003): *Breaking With History: Inequality in Latin America*, Washington D.C.