

La hipótesis de la viabilidad política en la estrategia del desarrollo

http://www.iigov.org/dhial/?p=40_04

[Andrea Costafreda](#)

Analista del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC)

Introducción

En este artículo, proponemos la utilidad del concepto de viabilidad política para explicar el nivel de éxito o fracaso de las reformas del Estado. Entendemos la viabilidad política como un conjunto de requisitos institucionales y de *governance* que actúan como condición necesaria para la realización (formulación, ejecución y eficacia en el impacto) de un determinado paquete de reformas, especialmente aquellas que implican la reforma y modernización del Estado. Con esta finalidad, primero exploramos el cuando y el porqué de las reformas de segunda generación en la región latinoamericana y en particular en el caso paraguayo, después insistimos en la necesidad de incorporar las variables políticas en la agenda del desarrollo y, finalmente, proponemos un modelo para estudiar la viabilidad política y los factores político-institucionales que la definen.

Reformas de segunda generación: reforma del Estado y fortalecimiento institucional

El fracaso relativo de las reformas de “primera generación” promovidas por los Organismos Internacionales ha puesto de relieve la necesidad de atender a un conjunto de factores institucionales y contextuales que habían pasado desapercibidos en las recetas del decálogo del Consenso de Washington. La primera ola de reformas, que se centraban fundamentalmente en la estabilización macroeconómica y la liberalización económica, no han tenido el impacto esperado sobre el desarrollo de los mercados nacionales, y en el mejor de los casos, aun consiguiendo buenos resultados económicos, han revelado profundos déficits en su impacto social. Utilizamos la famosa distinción de Haggard y Kaufmann (1995) entre reformas de “primera y segunda generación”. Las reformas de primera generación incluían, fundamentalmente, estabilización macroeconómica y liberalización económica. Las de segunda generación emergieron como una respuesta a los pobres resultados del primer paquete de reformas, y esta vez, la atención gira hacia la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

A mediados de los noventa se inicia un proceso de reflexión que avanza fundamentalmente en dos frentes. Por un lado, el limitado éxito de los planes de ajuste obliga a prestar atención a una serie de condicionantes institucionales y estructurales no contemplados hasta el momento. En efecto, el análisis del impacto de la cooperación y la ayuda al desarrollo se ha preocupado por identificar las causas que pueden explicar el bajo rendimiento de la primera generación de reformas.

Por el otro, la ampliación del concepto mismo de desarrollo ha obligado a tomar en consideración indicadores sensibles a las nuevas dimensiones que adquiere el término. Con las últimas aportaciones a la teoría del desarrollo, se transita de un concepto economicista y utilitarista del desarrollo hacia una visión más integral que incorpora nuevas dimensiones referidas al bienestar medido en términos de libertades y oportunidades de desarrollo vital. (Sen, 1999).

En este nuevo contexto, fruto de una crisis económica mundial, de emergencia de nuevos valores y de crisis del sistema internacional de ayuda al desarrollo, tiene lugar una segunda ola de reformas centradas en la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. La nueva ola de

reformas se inspira en los postulados del neoinstitucionalismo y la economía política (Williamson, 1997; North, 1990; Knight, 1992), según los cuales son las instituciones, en tanto que reglas del juego, las que rigen la interacción social mediante el establecimiento de incentivos y constricciones a la acción, en la producción y abastecimiento de bienes y servicios públicos y privados¹.

La politización de la agenda de reformas

La comunidad internacional del desarrollo ha adoptado este nuevo paradigma en sus estrategias y programas. Mas aún, y como señala Santiso (2001), la tendencia general de la evolución intelectual de estos organismos está marcada por una politización creciente de la agenda neo-institucional para el desarrollo. Se rompe, de esta forma, con un intocable de la cooperación internacional: la cooperación política. Esto significa, que una aproximación integral a la reforma institucional implica atender a las reformas que van más allá de la modernización y profesionalización del aparato del Estado, y profundizar en la institucionalidad política formal e informal que define la curva de posibilidad del cambio y del desarrollo de una sociedad. O, como afirman Shepsle (1999) o Benecke (2000: 43), la política necesariamente se encuentra en el centro de las reformas institucionales. Esto nos conduce a un punto de convergencia entre consolidación democrática y desarrollo. Como subraya Santiso (2001:82), tras veinte años de procesos de democratización y más de una década de reformas económicas de inspiración neo-liberal, las democracias latinoamericanas enfrentan el reto de consolidar sus democracias a la vez que profundizan en las reformas económicas. El nuevo enfoque de la economía política indaga, precisamente, en los lazos observables entre el buen gobierno y el desarrollo en democracia.

El mismo CLAD (1998), subraya en uno de sus informes, que la redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el status quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado. En efecto, tras la experiencia acumulada en las últimas décadas, se demuestra que la insularización de la toma de decisiones políticas a manos de una élite tecnocrática impermeable al proceso democrático no garantiza el éxito de las reformas. No es sino con la implicación de los actores sociales, económicos y políticos locales, y su participación a través de mecanismos democráticos en el proceso de toma de decisiones, cuando pueden desarrollarse políticas de desarrollo exitosas y sostenibles en el tiempo.

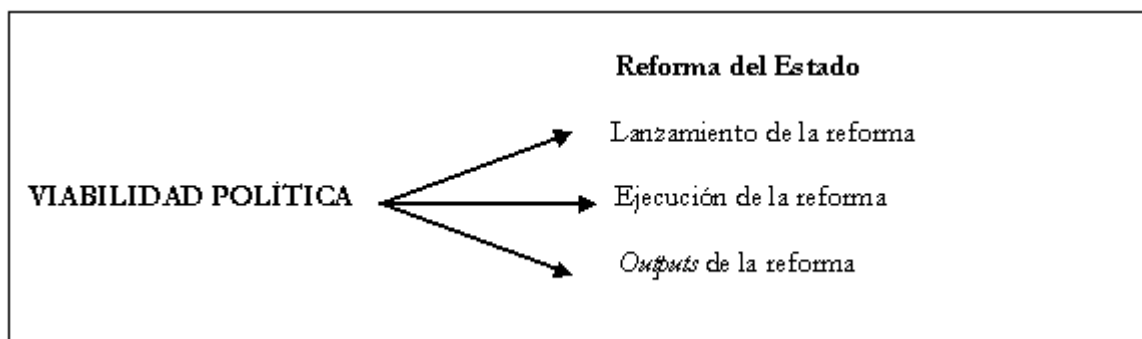
Siguiendo estos postulados, proponemos fijar la atención sobre los factores institucionales que determinan la viabilidad política de las reformas del Estado, o dicho de otra forma, atender al entorno institucional que define la acción colectiva necesaria para modernizar y transformar instituciones y estructuras. Es precisamente este entorno el que determina el cálculo estratégico de los *stakeholders*² así como su predisposición al cambio y a la generación del consenso necesario para el desarrollo exitoso de los programas de reforma.

La noción de viabilidad política

A continuación proponemos un modelo elaborado en torno al concepto de viabilidad política de las reformas. Atender a la viabilidad política es especialmente relevante en los procesos de formulación y ejecución de las reformas de modernización del Estado que implican directamente a actores políticos estratégicos, que en la definición de su estrategia pueden conducir al éxito o fracaso de las mismas. En efecto, determinadas coaliciones distributivas, colectivos estratégicos, o actores políticos poderosos pueden hacer fracasar la agenda de reformas si perciben que el resultado de las mismas, lejos de beneficiarles, puede poner en riesgo sus intereses. En este juego de cálculo de beneficios el entramado institucional es muy importante ya que define los costes de la acción política y también los beneficios que pueden obtenerse de ella.

Entendemos que la viabilidad política es una condición, definida por el entorno político-institucional que delimita la interacción de los stakeholders en la producción de determinados resultados. La viabilidad política, por tanto, funciona como una condición necesaria, quizás no suficiente, para la formulación y la

implementación de las reformas. La viabilidad política actúa, por tanto, como una variable independiente que impacta sobre la esfera pública de las reformas en tres direcciones: i) haciendo posible el lanzamiento de las reformas, ii) facilitando o obstruyendo la implementación de las reformas, y, iii) afectando los *outputs* y los *outcomes* de la reforma.



Estrategia de modernización del Estado: el caso de Paraguay. La reforma del servicio civil, las privatizaciones y la descentralización

Tomamos como ejemplo el caso paraguayo y sus programas de modernización del Estado, iniciados y desarrollados durante la última década. El caso paraguayo, es especialmente paradigmático en la consideración de cómo el entorno institucional y la *governance* política³ condicionan el nivel de éxito de los programas de reforma. Las peculiaridades políticas paraguayas que deben considerarse son: i) la tardía transición a la democracia, si la comparamos con el resto de la región latinoamericana, y, ii) las características políticas de la administración del régimen autoritario stronista en términos de pautas de intercambio político y de estrecha vinculación del modelo económico al Estado. Estas dos características pueden explicar no sólo las dificultades en la construcción de una democracia gobernable y sostenible en el tiempo sino también los obstáculos a la implantación y la ejecución de los paquetes de reformas. Características políticas propias del régimen stronista como la corrupción y el patrimonialismo son pautas de comportamiento político fuertemente institucionalizadas que junto con el conflicto político y la potente herencia autoritaria explican las dificultades que existen para alcanzar los consensos necesarios para el desarrollo y la ejecución de reformas económicas, políticas y del Estado.

Los principales ejes de reforma del Estado, por tanto, se han visto acompañados de serias dificultades en la formulación, implementación y nivel de impacto real de los mismos, como consecuencia, siguiendo nuestro argumento, de las debilidades de *governance* democrática. Revisamos brevemente la evolución de estos programas y los principales obstáculos con los que han tenido y tienen que lidiar.

Privatización

Las primeras iniciativas de privatización en Paraguay tuvieron lugar durante la administración de Wasmosy (1993-98), cuando cuatro de las cinco mayores empresas fueron privatizadas. Durante el gobierno de Gonzalez-Macchi, una segunda iniciativa de privatización tuvo lugar, bajo una considerable presión internacional; en este periodo dos compañías fueron identificadas como prioritarias: ANTELCO y CORPOSANA. Ambas olas de privatización toparon con dificultades similares. Durante la primera ola privatizadora la oposición en el seno del mismo partido de gobierno, el partido Colorado presionó para ralentizar o bloquear el progreso de la reforma. El proceso estuvo acompañado de acusaciones constantes de corrupción y mala administración. Durante el gobierno de Macchi, las cosas no han sido distintas dada la generalizada desconfianza que existe con la gestión del gobierno, producto, en gran parte, de los repetidos casos de corrupción y la percepción de politización de todo aquello relacionado con el Estado. De este modo, el proceso de privatización queda bajo sospecha. Además, existen grandes riesgos de “captura regulatoria” debido a la falta de transparencia y el peso del patrimonialismo y los privilegios políticos. Como explican Lambert y Nickson (2002), no existe un lobby suficientemente potente en el sector privado a favor de la privatización. Ello es un reflejo de los fuertes lazos históricos entre un sector privado dependiente y el Estado en este país débilmente industrializado. De hecho, los grupos industriales más poderosos del país se han desarrollado con el apoyo, más que en oposición al Estado⁴.

Servicio Civil

El servicio civil fue la principal fuente de apoyo político durante el régimen autoritario de Stroessner, cuando la lealtad política era moneda de cambio del empleo público. Durante el régimen de Stroessner el requerimiento básico para acceder a un cargo pasaba por la militancia al Partido Colorado. No obstante, durante la primera mitad de los 90, la reforma del servicio civil se sometió a discusión. El esfuerzo respondió a la presión de los Organismos Internacionales, y a una estrategia de modernización del Estado promovida en el marco de la segunda generación de reformas. La primera propuesta legislativa no se hizo hasta 1996, seis años después del inicio del proceso de democratización. La nueva ley (1626) buscaba acabar con el clientelismo y la politización del servicio civil, características que ya había perseguido una ley anterior, la de 1970 (Ley 200) que establecía las principales características de la profesionalización del servicio civil – acceso meritocrático, promoción basada en la calificación y evaluación de desempeño. No obstante, dado el peso político del servicio civil y su resistencia al cambio, esta ley nunca se acabó llevando a la práctica. En diciembre del 2000 el Senado finalmente aprobó una nueva ley de reforma del servicio civil, habiendo superado el veto ejecutivo. La nueva ley entró en vigor en enero del 2001. No obstante, un intento legal promovido por una coalición de sindicatos del sector público se resolvió con un dictamen de la Corte Suprema que declaraba inconstitucionales 40 artículos de la ley, suspendiéndose de este modo algunas de las principales características de la nueva ley; entre otras: la introducción de una jornada laboral de 8h. diarias, un sistema de selección y promoción basado en el mérito, el retiro obligatorio a los 65 años de edad, etc.

Descentralización

Al inicio de la transición a la democracia tuvieron lugar algunos esfuerzos políticos e institucionales a favor de la descentralización. En mayo de 1991 se celebraron las primeras elecciones democráticas municipales, y en 1992, la nueva Constitución definía Paraguay como un Estado “unitario y descentralizado”. La Constitución también introducía la elección directa del gobernador departamental. No obstante, existe un generalizado consenso entorno a la opinión de que el debate que tuvo lugar sobre la descentralización y el lugar que ésta ocupaba en la agenda constitucional fue como mucho, insuficiente. Desde este punto de vista, se arguye que el consenso requerido para avanzar en el proceso descentralizador fue reemplazado por la acción de un lobby departamental conocido como “bancadita campesina” que integraba un conjunto de intereses regionales. De ahí, que el apoyo al proceso descentralizador fuera más bien producto de la acción de un grupo conservador de retaguardia vinculado a los caudillos rurales del Partido Colorado que veían en la descentralización una posible estrategia de defensa frente a un cambio político a nivel nacional (Turner, 1997). Este hecho ha determinado el lento e insuficiente avance del proceso de descentralización, en varios aspectos: la definición clara de competencias entre los distintos niveles de gobierno, el reconocimiento de fuentes de financiación propia para los gobiernos locales, etc.

Hacia un modelo explicativo de la viabilidad política

De acuerdo con el modelo descrito arriba se dibujan distintos escenarios en los que el nivel de viabilidad política impacta sobre la formulación, la implementación y los *outputs* de la reforma del Estado. Planteamos los escenarios en negativo, es decir, qué circunstancias impiden que se de nuestra condición de viabilidad política, para indagar qué elementos del entorno político-institucional resultan más explicativos.

1) El primer escenario viene definido cuando se da una situación de bloqueo que impide el inicio de la reforma; el proceso queda paralizado en la fase de formulación del proyecto o programa de reforma. Este es el peor escenario pues represente un completo fracaso de la reforma. Los factores que contribuyen a definir un escenario de bloqueo inicial pueden ser: i) un alto grado de fragmentación política, ii) el veto de un actor estratégico (poder ejecutivo, legislativo, etc.), y, iii) los *stakeholders* locales no perciben un beneficio en la reforma.

2) El segundo escenario se da cuando, una vez la reforma se ha iniciado –mediante un cambio legal, la definición de un presupuesto, etc. – los obstáculos aparecen durante el proceso de ejecución del proyecto, por distintas razones: i) falta de implicación de los *stakeholders* involucrados, ii) corrupción y falta de transparencia, iii) conflicto de intereses.

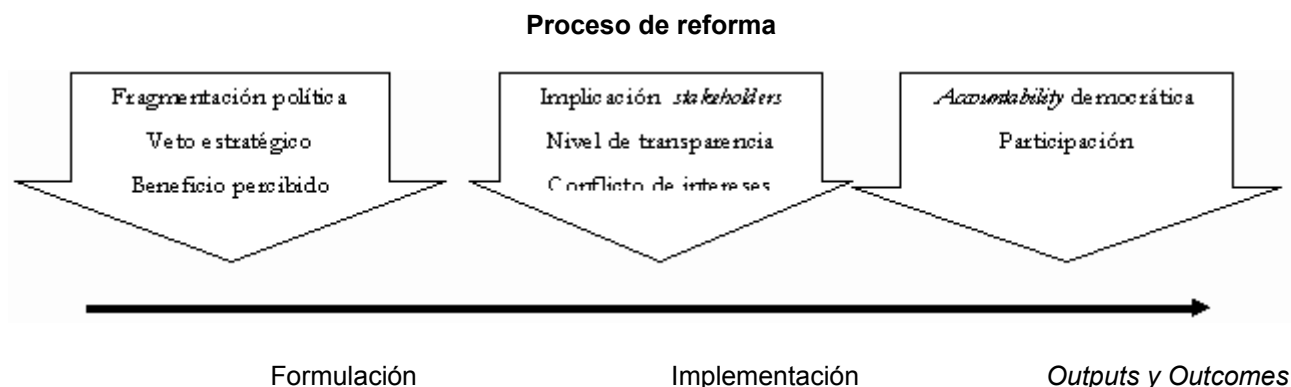
3) El tercer escenario define la situación que tiene lugar cuando el programa de reforma se ha desarrollado hasta el final, superando las fases de formulación e implementación. Sin embargo, existe un desequilibrio entre los *outputs* y *outcomes* esperados y los que se han obtenido en la práctica. Los factores que pueden

explicar este desequilibrio son: i) una pobre *accountability* democrática, y, ii) un déficit en la participación política.

Estos tres escenarios hipotéticos nos ayudan a identificar las variables más significativas para explicar la viabilidad política de las reformas. Siguiendo nuestro modelo analítico, se producirán las condiciones favorables a la formulación de la reforma si no existe un elevado nivel de fragmentación política y los actores estratégicos perciben un beneficio en el desarrollo de las reformas de manera que no habrá ningún veto importante al lanzamiento de las mismas.

Una vez superada la fase de formulación de las reformas, su implementación va a ser viable políticamente si se cuenta con la implicación de los *stakeholders* locales, y si el proceso se desarrolla de forma transparente y no aparecen por el camino casos de corrupción o conflictos de intereses irresolubles institucionalmente.

Finalmente, aunque se hayan superado las fases de formulación e implementación de las reformas, de manera que los dos primeros escenarios hayan sido viables políticamente, el grado de éxito o fracaso de los programas de reforma dependerá de la coincidencia entre los resultados esperados y los efectos reales de los programas. Esta coincidencia se torna más viable políticamente cuando existen suficientes mecanismos de *accountability* y control democrático por parte de la ciudadanía, junto con la posibilidad de participación en cualquier fase del proceso.



Referencias bibliográficas

BENECKE, D. "Las reformas de segunda generación en América Latina: Desafío para la política económica". Contribuciones (2000) No. 4, p.21-46.

HAGGARD, S. Y KAUFMAN, R. The political economy of democratic transitions. Princeton: Princeton University Press, 1995.

KNIGHT, J. Institutions and Social Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LAMBERT, P.; NICKSON, A. "State reform and the 'privatised state' in Paraguay. Public Administration and Development, Vol.22 (2002), No.2, p. 163-174.

MARTINI, C; YORE, M. La Corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo. Apuntes para una radiografía de la impunidad. Asunción: CIDSEP/UC, 1998.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAYNE, M.; LOSADA, C. América Latina y España: un futuro compartido, Barcelona: Planteta, 2000.

SANTISO, C. "Nuevos tiempos, viejas manías. Gobernabilidad democrática y reformas económicas en la Argentina". Pensar Hacer (2001), No.2, p. 81-110.

SEN, A. Development as Freedom. New York: Anchor Books, 2000.

TURNER, B. Paraguay as a decentralized unitary state: What does it mean? Paper presented at the 1997 Conference of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, abril 17-19.

WILLIAMSON, J. "The Washington Consensus Revised". En EMERIJ, L. Ed. Economic and Social Development into the XXI Century. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. p. 48-61.

Notas:

¹ Payne y Losada (2000), entienden desde el mismo enfoque, que el vínculo entre instituciones y acción social reside en que son precisamente estas reglas y normas las que crean una estructura de incentivos que influye y determina las coordenadas de la actuación y el comportamiento de los actores sociales.

² Por stakeholders entendemos los actores locales implicados en el proceso de policy making, ya se trate de actores institucionales, no gubernamentales, de la sociedad civil, grupos de interés, etc.

³ Por governance política entendemos tanto el entramado institucional que define las reglas de interacción política, como los actores que se ven envueltos en el proceso de policy making.

⁴ El gran reto de la democracia paraguaya pasa por la reconstrucción del Estado, tras la larga historia de captura por parte de intereses privados. Una de las principales características del stronismo fue la organización de un sistema de privilegios y prebendas a cambio de la lealtad política de diferentes actores políticos, sociales y económicos. Martini y Yore (1998: 59-60) definen este sistema patrimonialista como "un conjunto de prácticas basadas en el reparto de empleo público, oportunidades de vida y de sustentación económica, así como bienes y servicios y derechos excepcionales". El patrimonialismo se traducía en privilegios políticos y económicos para las elites y en asistencialismo para la clase trabajadora. Además, la ausencia de una burguesía homogénea y poderosa promovió una relación de dependencia entre la clase empresarial y el estado. El proceso de acumulación d capital estuvo bajo la protección del estado, mientras el sector público funcionaba como un mecanismo de apropiación privada de los recursos públicos.