

Conferencia Internacional

GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO 2009
Construyendo la agenda país

12 de agosto de 2009 - Asunción - Paraguay



Conferencia Internacional
GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO 2009
Construyendo la agenda país

12 de agosto de 2009 - Asunción - Paraguay



PRESENTACIÓN

A un año del nuevo Gobierno del Paraguay, se realizó la Segunda Conferencia sobre Gobernabilidad y Desarrollo con el lema “Construyendo la agenda país”.

Dada la trascendencia que había tenido la primera, realizada poco antes de la asunción del Presidente Fernando Lugo, esta vez la Conferencia tuvo los buenos auspicios de ser convocada por el Presidente de la República y por el Presidente del Congreso Nacional, Señor Miguel Carrizosa.

Si bien ambos Presidentes señalaron la dificultad del diálogo, coincidieron en que la concertación es el único camino para el avance de la democracia, en los términos de la concreción de los proyectos de interés económico y social que ayuden al mejoramiento de las condiciones de vida de los paraguayos, especialmente de los más carenciados.

La experiencia chilena fue tenida en cuenta de nuevo en esta Conferencia a través de la Conferencia Magistral que brindó el Señor Alejandro Foxley, ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores de Chile.

Igualmente, el caso brasileño fue abordado por el Señor Eduardo Suplicy, Senador del Brasil, quien participó, junto al Señor Jaime Saavedra, Gerente del Grupo de Reducción de la Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, del panel sobre Inclusión Social y sus Oportunidades.

Para exponer sobre la Concertación Presupuestaria y los Objetivos de Desarrollo, estuvieron el Señor Daniel Kaufmann, experto en gobernabilidad, y el Señor Roberto García López, ex Director de Presupuesto y ex Viceministro de Hacienda de la Argentina, que actualmente tiene a su cargo un programa de desarrollo en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Todos ellos señalaron la necesidad de que los presupuestos se basen en planes de desarrollo, consensuados por los políticos, medibles, controlables y que tengan participación de la ciudadanía. Igualmente, se destacó que los países como Paraguay tienen posibilidad de obtener resultados en el corto plazo si se tienen calidad en la política y en el diálogo.

La Conferencia contó con el auspicio del Banco Mundial y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Sistema de Naciones Unidas.

1 - APERTURA	7
Discurso del Señor Miguel Carrizosa, Presidente del Congreso Nacional de la República del Paraguay.	9
Discurso del Señor Fernando Lugo, Presidente de la República del Paraguay.	12
Discurso del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.	15
2 - CONFERENCIA MAGISTRAL	19
Presentación de la Conferencia a cargo del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.	21
Conferencia del Señor Alejandro Foxley, Ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y ex Senador de la República de Chile.	22
Preguntas y respuestas.	32
3 - INCLUSION SOCIAL Y OPORTUNIDADES	39
Presentación a cargo de la Señora Lilian Soto, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de la República del Paraguay.	41
Exposición del Señor Eduardo Suplicy, Senador Nacional de la República Federativa del Brasil.	43
Exposición del Señor Jaime Saavedra, Gerente del Grupo Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.	47
Preguntas y respuestas.	54

ÍNDICE

4- CONCERTACION PRESUPUESTARIA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO	60
Presentación a cargo del Señor Humberto Blasco, Ministro de Justicia y Trabajo de la República del Paraguay.	61
Exposición del Señor Daniel Kaufmann, Experto, Investigador y Asesor Líder mundial en Gobernabilidad y Desarrollo.	63
Exposición del Señor Roberto García López, ex Director de Presupuesto y Viceministro de Hacienda de la República Argentina.	72
Comentarios del Señor Juan Darío Monges, Senador Nacional de la República del Paraguay.	81
Preguntas y Respuestas.	84
5. CLAUSURA	87
Palabras del Señor Pedro Alba, Director del Banco Mundial para el Cono Sur.	89
Palabras del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.	91



APERTURA

1



La apertura de la Conferencia estuvo presidida por Fernando Lugo, Presidente de la República; Federico Franco, Vicepresidente de la República; Salim Buzárquis, Presidente de la Cámara de Diputados; Antonio Fretes, Presidente de la Corte Suprema de Justicia; Dionisio Borda, Ministro de Hacienda, y Miguel Carrizosa, Presidente del Congreso Nacional, quién dio las palabras de inicio.

Apertura

**Discurso del Señor Miguel Carrizosa,
Presidente del Congreso Nacional de la República del Paraguay.**

**Discurso del Señor Fernando Lugo,
Presidente de la República del Paraguay.**

**Discurso del Señor Dionisio Borda,
Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.**

Discurso del Señor Miguel Carrizosa, Presidente del Congreso Nacional de la República del Paraguay.

Cuando hablamos de gobernabilidad, si bien coinciden muchas cosas, lo que sí escuchamos son señales, signos, resultados y formas.

Comentábamos con algunos, al haber recibido una invitación del Presidente de la República y el Presidente del Congreso para un foro sobre gobernabilidad, que es la primera vez en la historia que recibimos una invitación hecha por dos Poderes del Estado, para un mismo camino, que es construir nuestro camino.

Y no es fácil. ¿O acaso, en nuestras propias familias –cuando hablamos de gobernabilidad–, si nuestros hijos tienen la edad de pensar, no es difícil decidir, hacer las cosas, así sin debatir, sin intercambiar opiniones, sin profundizar? Para más, hoy día, los chicos se vienen así, como bien preparados. Y uno que, a lo mejor, no está tan preparado, tiene que luchar con su experiencia y, en aras de la gobernabilidad, dejar un día libre para pensar o para poder sentarse, en un mano a mano, con el mismo conocimiento.

Si en la familia sucede eso, imagínense en un país. Es hora de que las marchas que se hagan en este país sean muchas, pero para poner en marcha a nuestro país. Eso es lo que necesitamos. Marchas que nos impulsen y que nos digan: hagamos que la construcción de la gobernabilidad sea una necesidad para el desarrollo de nuestro país.

Hay demasiadas injusticias y desigualdades. La democracia es el espacio. Mirando estos 20 años, ¿se le ha dado respuesta al pueblo, se les ha dado respuesta a las distintas áreas? Quizás, sí gocemos de la libertad de expresión, gocemos de muchas cosas, que en la dictadura te ordenaban. Y por eso comenzaba con el ejemplo de la familia, de las órdenes, a las que tenemos que desterrar de nuestros pensamientos. Sobre todo, pensar que esa es la manera más fácil de gobernar.

Si uno le quiere a su hijo, llega un momento en que la orden no es la manera de construir. Lo mismo pasa en el nivel país. Por eso le decimos sí a la democracia; por eso, este viernes –pasado mañana– con el Presidente de la República, con los Presidentes de los partidos políticos, con senadores, senadoras, haremos ese primer paso de decirle “sí a la gobernabilidad, sí al desarrollo de nuestro país, pero en democracia”.

La otra alternativa, ya la conocemos. Yo tengo que reconocer que, personalmente, quizás no la haya sufrido, como lo han sufrido muchos compatriotas. Y también en otros países, que eso no ha sido privilegio del Paraguay, durante años.

El Congreso es el espacio natural para debatir todos los temas de gobernabilidad. No tengamos miedo a debatir. Eso es parte de la democracia, y nos enriquece. Y conenzámonos, los unos a los otros, de qué es lo mejor.

Pero la gobernabilidad no es aprobar todo lo que hagan todos, lo que hagamos to-

“Es un país donde la gobernabilidad no solamente es una obligación para los poderes del Estado que deben poner su esfuerzo en ello”.

dos, a pesar de que el Ministro de Hacienda está con su plan de reactivación económica. Y creo que es un hecho histórico que en 30 días –no sé después de cuánto tiempo–, que este Senado le haya aprobado 220 millones de dólares. De su parte esperamos ahora la buena utilización, la buena gestión.

Entonces, en este esfuerzo que estamos haciendo, en esta construcción de la gobernabilidad, hoy nuestros expositores nos van a profundizar los conceptos de temas clave como el desarrollo, la inclusión y la igualdad de oportunidades. Porque, cuando hablamos del cambio, que se utiliza mucho, ella no representa solamente el cambio de signo partidario, sino el del cambio de políticas, de costumbres. Y en las elecciones nos han dado la legitimidad popular de los votos. Pero luego, viene el día a día, en donde la gestión da la legitimidad de gobernar, de hacer un buen gobierno para todos. Y hoy día no estamos haciendo un gobierno para todos todavía; hay demasiadas desigualdades, demasiadas exclusiones por las que tenemos que luchar.

En este espacio del Congreso, estamos con una visión diferente en la que tenemos la obligación, como decía la Bachelet¹ –ella hablaba usando matemáticas–, de tener un mínimo común múltiplo, definido políticamente. Consensos mínimos, políticas de Estado mínimas, que permanezcan en el tiempo, por encima de los gobiernos. Porque hay políticas de desarrollo-país que necesitan más de 5 años para lograr los resultados.

Uno los va viendo. Pero se necesita permanecer. Y por eso es importante esta agenda país, que estamos impulsando. Para que ciertas cosas, ciertos mínimos consensos nos permitan visualizar al Paraguay del mañana que empezamos hoy a construir.

Como decía John F. Kennedy: “Yo no voy a poder solucionar todos los problemas del país en 5 años, pero déjenme empezar”. Yo creo que estamos empezando. Y quiero felicitar también al Presidente de la República por su predisposición, su buena voluntad para avanzar en este proceso de integración, de gobernabilidad del Ejecutivo. Compartir visiones, también implica madurez política.

Igual que en el Senado; que sepamos que no es tanto quién es el máximo líder. Olvidémonos ya del máximo líder. Necesitamos jugar en equipo. De lo contrario, seguiremos perdiendo el tiempo, esperando a un Mesías. Yo creo que el equipo lo hacemos todos.

Hay, de hecho, un refrán que dice: “Nadie es tan importante como para hacerlo solo, pero nadie es tan pequeño como para no ser importante”. O sea, que por más esfuerzo que hagamos de gobernabilidad, si cada uno de nosotros no pone su parte, va a ser difícil hacer y estirar el carro.

Tenemos a los empresarios, a las ONG, a la sociedad civil, el Ejecutivo, el Legislativo,

¹ Michelle Bachelet, presidenta de la República de Chile.

Miguel Carrizosa, Presidente del Congreso Nacional de la República del Paraguay.



el Poder Judicial, las organizaciones campesinas. Este es un país donde la gobernabilidad no solamente es una obligación para los poderes del Estado que deben poner su esfuerzo en ello. Creo que es una obligación de todos saber que, si tenemos la oportunidad, tenemos la oportunidad y que es nuestro deber construirla. Nosotros vamos a poner nuestro granito de arena.

Discurso del Señor Fernando Lugo Méndez, Presidente de la República del Paraguay.

Hace exactamente un año, al inicio de nuestro Gobierno, de nuestro periodo presidencial, nos reunimos en una jornada similar a ésta, y bajo los mismos auspicios, para examinar los dilemas de la gobernabilidad y el desarrollo.

Tuvimos la oportunidad de escuchar importantes e interesantes reflexiones basadas en experiencias propias -como las del ex Presidente don Ricardo Lagos o las del Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa, de Uruguay-, así como excelentes análisis técnicos de especialistas en materia de política social y fiscal. Todas ellas fueron de especial valor a la hora de enfrentar el desafío de gobernar nuestro país.

Hoy, al final de esta jornada de un año, nos reunimos de nuevo constatando que ni las más lúcidas reflexiones, ni los más brillantes análisis, nos permitirán avanzar significativamente si no resolvemos antes el problema de la gobernabilidad, el cual el Presidente del Congreso lo ha apuntado con bastante claridad.

En este primer año, nos hemos encontrado con muchas dificultades. Algunas fueron producto de factores ajenos a nuestra voluntad, como la prolongada y cruel sequía, que tanto daño hizo a nuestra agricultura. O la crisis financiera y económica mundial, que se desató cuando apenas habíamos cumplido un mes en el Gobierno.

Otras, sin embargo, fueron resultado de nuestras propias falencias. Ellas tienen que ver, en gran medida, con la facilidad de enunciar que en nuestro sistema político los poderes del Estado se ejercen en mutua coordinación y recíproco control, pero con la dificultad de practicarlo en el día a día.

Contamos con un sistema político y constitucional complejo y fragmentado, con múltiples puntos de iniciativa, presión y veto. Los Presidentes somos electos con un mandato fácil de enunciar, pero difícil de traducir en políticas públicas.

Así pues, con pocos elementos que faciliten la gobernabilidad desde el punto de vista institucional o de las reglas de juego, solo se encuentra expedita la vía de recurrir al constante ejercicio de construir consensos.

Hoy nos reúne aquí esta simple constatación, que es también un complejo reto. En particular, centramos nuestra atención en dos aspectos de singular importancia: la política fiscal y la política social.

Les quiero hacer, y me hago algunas preguntas, en lo atinente a la política fiscal. ¿Qué futuro tendremos, señores, señoras, si no mantenemos la estabilidad macroeconómica, condición sin la cual cualquier proyecto de desarrollo sustentable no sería duradero? ¿Qué futuro tendremos, si continuamos, como hasta el presente, destinando más del 90% de nuestros ingresos tributarios a financiar servicios personales?



Tampoco es posible seguir manteniendo una presión fiscal tributaria del 11,6%, con las tasas impositivas más bajas de la región, y cuando las demandas ciudadanas requieren recursos financieros. Aquí surge una gran pregunta. Incluso, en algún foro internacional cuando presentamos esta presión fiscal del Paraguay, algunos nos han dicho: "Entonces, el Estado no existe". Por la presión fiscal, la más baja de la región, y con tantas demandas sociales. Ello induce a pensar y a repensar al momento en el que, con los otros poderes, queramos también cambiar y cambiar para bien, y al servicio de gran parte de la ciudadanía.

¿Qué futuro tendremos, si continuamos inflando artificialmente las estimaciones de ingresos e hipotecamos el futuro sacrificando constantemente la inversión y el ahorro para dedicarlo al consumo fácil?

Deseo también preguntar y preguntarme, en lo relacionado a la política social. ¿Qué futuro nos aguarda si no logramos mantener la estabilidad macroeconómica, e incluso alcanzar niveles de crecimiento del producto del orden de 4 ó 5%, si dicho crecimiento no genera empleo, ni reduce la pobreza y no lo hace ni por diseño, ni por goteo? Creo que también ya hemos pasado por esta experiencia del crecimiento.

¿Qué futuro nos aguarda, si cerca del 40% de nuestros compatriotas sigue debatiéndose entre la pobreza y la miseria, sin más horizonte que un triste y largo trajinar por un sendero de abandono y desamparo?

¿Qué futuro nos aguarda, si seguimos declamando nuestra preocupación por los más pobres, pero practicando una política que beneficia a los que más presionan, a los que más gritan, a los que más ruido hacen, pero no a los que más realmente necesitan?

No preciso contestar estas preguntas. Las respuestas las sabemos todos. Hagamos, pues, de esta oportuna conferencia una ocasión propicia para ensayar fórmulas de gobernabilidad específicas en las áreas fiscal y social. Construyamos consenso, aunque nos parezca difícil. Hagamos patria. Entendamos que los gobiernos pasan –como ya lo decía el mismo Presidente del Congreso–, los gobernantes pasamos, pero el país, la gente y sus problemas, muchas veces, se quedan.

Entendamos que, en última instancia –y en primera, también– seremos juzgados por nuestros frutos; no por posturas mediáticas, de cara al aplauso fácil y efímero de las graderías.

Próximamente, como ya lo decía también el Presidente del Congreso, tendremos la oportunidad de suscribir un compromiso democrático y también, después, una agenda país, feliz iniciativa del Presidente de la Cámara de Senadores y del Congreso Nacional.

Ella se inspira en preocupaciones y deseos similares, como el que acabo de expre-



Fernando Lugo Méndez,
Presidente de la República del Paraguay.

sar. Aunemos dichos puntos con compromisos concretos de gobernabilidad, como los que estamos buscando hoy.

No nos resignemos a ser meros espectadores impotentes de un drama que heredamos, pero que no estamos dispuestos a legar a los que vendrán después.

No estamos dispuestos a ser un dato más, un hito más o menos importante, en el devenir de nuestra nación. Muy por el contrario, estamos decididos a ser, con ustedes, los artífices de un país distinto. Ya lo empezamos a ser. Y con defectos y virtudes hemos avanzado. Demos con franqueza, con valentía, los pasos que nos quedan por dar.

Discurso del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.

Hace exactamente un año, como lo dijo el Presidente de la República, a iniciativa del Poder Ejecutivo y con los mismos cooperantes, tratábamos el complejo tema de Gobernabilidad y Desarrollo. Abordamos una serie de temas al inicio de esta administración (2008-2013) y algunas conclusiones extraídas de aquel evento podrían resumirse en los siguientes puntos:

- 1. Gobernabilidad y Desarrollo.** Nos recordaba, en ese entonces, el ex Presidente disertante Ricardo Lagos, que se trataba de acuerdos o consensos estables sobre cómo crecer y compartir los resultados del crecimiento. Esto implica la ingente tarea de lograr:
 - una mayoría ciudadana y social, es decir, opinión pública y respaldo parlamentario;
 - una visión estratégica de mediano y largo plazo, es decir, que trascienda el periodo de un gobierno;
 - una política fiscal, que asegure la estabilidad macroeconómica y genere los recursos necesarios para profundizar la libertad, acompañada de un crecimiento económico sostenido y sustentable;
 - un consenso sobre el rol social del Estado; y
 - una ampliación del universo de libertades y de profundización de la diversidad de nuestras sociedades.
- 2. Política Social y su Dimensión Intertemporal,** o sea medidas que tomamos hoy que afectarán el futuro de la gente². El reto de las políticas sociales es que no solamente se debe analizar, decía el expositor, las urgencias de hoy, sino, sobre todo, las orientadas a generar condiciones de igualdad de oportunidades para las próximas generaciones. Los estudios realizados muestran fehacientemente la relación entre las medidas tomadas y los resultados alcanzados. De allí la verdadera importancia de enfatizar las políticas sociales de atención a la mujer, la infancia y la niñez, de los más pobres.
- 3. Las Políticas Sociales en su Dimensión más Concreta³,** como el recuento de la experiencia chilena. Su éxito radica –señaló la ex Ministra de Chile– en la focalización, que permitió reducir la pobreza del 38% en 1990, al 13% en 2006; y la indigencia, del 13 % a 3%, en el mismo período. Y el reto del país andino es pasar a la “segunda generación” de políticas, es decir; pasar de una política de subsidios a una política de garantías.

² Marcelo Giugale, Director de Política Económica y Programas de Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

³ Clarissa Hardy Ex Ministra de Planificación y Cooperación de Chile.

4. La Reforma del Estado y la Dimensión Fiscal⁴. Nos decía el experto invitado, que enfrenta el reto de cómo cerrar la brecha de 3 y 4 puntos porcentuales en promedio, entre los niveles de recaudación y las necesidades de gasto e inversión pública.

El evento que nos reúne hoy examinará dimensiones más específicas de la gobernabilidad. Se pondrá especial acento en el ámbito de la política fiscal y la política social. En particular, se enfocarán en dos interrogantes:

La primera, ¿cómo generar una política fiscal sustentable? Vale decir:

- cómo mantener niveles aceptables de superávit fiscal en tiempos normales, de modo a poder incurrir en déficits igualmente aceptables en tiempos de políticas anticíclicas;
- cómo reducir la proporción de gastos en servicios personales e incrementar la inversión pública y social y, al mismo tiempo, encarar una política tributaria, acorde con las necesidades de recursos financieros.

La segunda, ¿cómo implementar una política social que reduzca la pobreza, aumente la demanda agregada, desarrolle y acumule capital humano? Esta pregunta nos invita a pensar sobre el desarrollo de las instituciones para evitar el prebendarismo y el clientelismo y el riesgo de desnaturalizar y corromper las políticas sociales.

Finalmente, debo remarcar la importancia de las dos Conferencias, en el sentido de compartir e intercambiar conocimientos sobre buenas prácticas de otros países en la construcción del consenso sobre gobernabilidad y desarrollo.

Sin embargo, debemos pensar seriamente en evaluar, para el próximo evento, los avances y obstáculos identificados en el proceso de generar consenso político y social, a partir de los años de experiencia en este Gobierno y los Gobiernos de la transición (1989-2008); y, de esta forma, colocar en el debate el desafío de la gobernabilidad, desde la experiencia paraguaya.

⁴ Mario Marcel, Gerente del Sector de Cooperación Internacional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo.

“... nos invita a pensar sobre el desarrollo de las instituciones para evitar el prebendarismo y el clientelismo”.



Autoridades nacionales en la Apertura de la Conferencia.



Fernando Lugo, Presidente de la República, dirigiéndose a los asistentes.



Una vista parcial de los participantes de la Conferencia.



CONFERENCIA MAGISTRAL

2



Dionisio Borda, Ministro de Hacienda;
Miguel Carrizosa, Presidente del Congreso
Nacional; y Alejandro Foxley, ex Ministro
de Hacienda y de Relaciones Exteriores y
ex Senador de la República de Chile.

Conferencia Magistral

Disertante:

**Señor Alejandro Foxley,
ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y
ex Senador de la República de Chile, entre 1990 y 2009.**

Moderador:

**Señor Dionisio Borda,
Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.**

Presentación de la Conferencia Magistral del Señor Alejandro Foxley, a cargo del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.

Tengo el placer de presentar al distinguido académico y alto dirigente político de la Democracia Cristiana, en Chile, Alejandro Foxley.

Alejandro Foxley es Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin. Autor y editor de diversos textos sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia.

Fue Ministro de Hacienda durante el periodo 1990-1994, Senador entre 1998 y 2006 y Ministro de Relaciones Exteriores del 2006 al 2009. También fue Presidente del Comité de Desarrollo de los Gobernadores del Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional (1991-1992).

A partir de marzo de 2009, retornó a la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).

Más a nivel personal, conocí a Alejandro Foxley a través de su libro escrito en inglés, "Latin American Experiments in Neoconservative Economics", University of California Press, 1983, cuya traducción "Experimentos Económicos neoconservadores en América Latina" fue publicada por la Universidad de California, en 1983.

Posteriormente, tuvimos ocasión de encontrarnos personalmente, durante una misión de expertos chilenos que contribuyó en la discusión del programa de Gobierno de la Unidad Nacional, en 1999.

Conferencia Magistral del Señor Alejandro Foxley, ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y ex Senador de la República de Chile.

Yo quisiera hoy día compartir experiencias y convicciones con ustedes, más que hacer una exposición económica, un poco abstracta. He tenido el privilegio de participar en toda la transición chilena. Desde los años duros en que estábamos en la oposición del Gobierno de Pinochet, nos interesamos en los asuntos públicos; y hemos estado en todo este periodo, casi interrumpidamente. Creo que lo más útil en América Latina es que compartamos experiencias y procuremos aprender unos de otros. Porque, desde siempre, se ve muy claro que compartimos una realidad que es relativamente inamovible por ahora.

Se ha publicado recientemente un libro que define a América Latina como una región del mundo que se califica como segundo mundo. En el mundo, al nivel segundo y tercero se los califica como una región en que se logran avances muy importantes como los que, de hecho, logró América Latina en estos últimos 5 años. Todavía somos países o ciudades que no hemos resuelto el problema de fondo. Por lo tanto, tendemos a ser sociedades conflictuadas, que avanzamos mucho en un terreno y, a veces, no avanzamos ni retrocedemos en otro. El autor de este libro dice que son sociedades en las cuales no todo va bien al mismo tiempo.

Creo que en el caso de mi país es muy claro, ya que, después de 18 años de democracia, hemos tenido, en general, buenos resultados, pero también retrocesos. Con motivo, por ejemplo, de la crisis financiera internacional, la economía chilena hoy día tiene una tasa de desempleo que se acerca peligrosamente al 10%. Y, sin dudas, tenemos problemas pendientes, como en todo el resto de la región de América Latina. Entre ellos, y el más importante, las desigualdades de los ingresos y en las oportunidades.

Estamos tratando, por cierto, de corregir aquello. Pero es en este proceso que hoy día hemos ido adquiriendo ciertas convicciones, lecciones, experiencias de éxitos y de fracasos que yo quisiera, brevemente, compartir con ustedes.

Voy a referirme a 5 ó 6 de esas convicciones que extraemos de la experiencia. Después de 17 años de un gobierno militar en el que se suprimieron todas las libertades, entendemos que, para nosotros, en nuestro país, valorar la democracia es lo primero y lo principal. Hubo un golpe militar en Chile, entre otras cosas, porque las fuerzas políticas se fueron confrontando, de forma cada vez más aguda y, al final, hasta violenta. Eso tuvimos que pagarlo con 17 años de régimen militar. Por eso, ninguno de los que hemos estado estos años en responsabilidad, ya sea de Gobierno, de Parlamento u otra, vamos a dejar de pensar en que a la democracia hay que cuidarla.

- **La primera convicción es que es indispensable aceptar que ninguno de nosotros tiene toda la verdad.** Para construir un buen país y una buena sociedad, siempre buscamos un terreno común. En nuestro caso –fíjense ustedes–, aun con los que habían perdido sus libertades, aprendimos, después de 17 años de confron-



tación, a cuidar el lenguaje y a buscar, sobre todo, los acuerdos y la concertación. Lo interesante es que esto va más allá de un discurso y la gente en Chile lo comprende, lo aprecia, lo valora y lo respalda.

Fíjense ustedes que allá se hacen unas encuestas de valoración de los llamados personajes públicos y es sintomático. En los 18 años de democracia en que hemos estado, siempre, todos los que están mejor valorados en esas encuestas son los políticos que buscan los acuerdos, que buscan la moderación y que tratan de no involucrarse en conflictos que pueden dañar al país. Los que están en el fondo de las encuestas son los que están en la pelea chica todos los días.

La gente sabe en América Latina que, para tener una buena democracia, es indispensable aprender a entender.

- **El segundo punto de convicción que quiero compartir con ustedes es que el éxito económico depende de una buena calidad de la política.** Yo, objetivamente, estuve en el Gobierno presente algo incómodo como Ministro de Hacienda. Y recuerdo que, cuando terminó el Gobierno con buenos resultados económicos, la economía había crecido casi 8% al año en promedio, nos preguntaban y nos decían que estuvo buena la situación económica y, por lo tanto, fueron buenos los resultados. Ante esa observación, siempre señalamos que el mismo operativo de éxito de la transición y consolidación fue la de una buena democracia en Chile.

Con una capacidad de la clase de gente de hacerse cargo de los problemas oportunamente; y hacer –como decía el Presidente del Congreso en sus palabras anteriores– de la gestión de producir los resultados, oportunamente, la fuente principal de legitimidad de quienes eligen este país con estas instancias; de la capacidad de gestión y de resolver los problemas, en el caso nuestro, para acompañar las reglas, a veces difíciles de comprender, pero que ayudan enormemente a mantener la calidad de la política.

Cuando estaba en el Senado –y estuve ahí 8 años en la Comisión de Hacienda–, escuchaba a muchos colegas que se oponían a una regla que existe en Chile, en la Constitución; que para algunos era discutible y tal vez debería modificarse. Esa regla es que en el Congreso, ni la Cámara ni el Senado pueden modificar, no pueden aumentar los gastos públicos, más allá de la posición que hace el Ejecutivo en la Ley de Presupuestos. Pueden reducir los gastos pero no los pueden aumentar. Y, naturalmente, eso no es lo más frecuente en el universo del mundo. Pero, sinceramente, ha sido una regla fundamental en Chile. Esto es para tener una economía ordenada y para reducir drásticamente la inflación en un plazo muy breve y para acostumbrarse a gastar bien la plata que se tiene.

Por lo tanto, la convicción más profunda que nosotros, por lo menos, tenemos, es

“La convicción más profunda que nosotros, por lo menos, tenemos, es que todo lo que se invierta es por mejorar la calidad política”.

que todo lo que se invierta es por mejorar la calidad política, por mantener buenas reglas transparentes de decisiones, por mostrar capacidad de resolver rápidamente los temas. Es así como uno de los grandes empresarios siempre dice: “En la economía mundial, no es el grande el que le gana al pequeño, es el rápido el que le gana al lento”.

Y cuando vivimos en un momento de globalización, en el que van aumentando los países que van a competir de verdad, no necesariamente los de mayor tamaño, no necesariamente los de mayor poder económico, sino los países que siendo pequeños son medianos –como es Chile–, son los países capaces de ver los problemas, de concordar voluntades entre el Ejecutivo y el Parlamento para decidir las cosas rápido, y mostrarle a la gente que hay voluntad de ponerse al frente de este camino para mayor competitividad para el país.

Por lo demás, cuando la gente ve que la política funciona sobre la base de esos principios, siente tranquilidad. Porque siente que hay un ambiente de seguridad, de estabilidad para que las familias puedan programar su vida y abrirles oportunidades a sus hijos. Está claro: el mundo no es perfecto y la política, tampoco.

En la fase en donde hubo más voluntad de acuerdos en Chile, nuestra economía creció un 7% al año. Ahora que tenemos un cierto deterioro de aquello, estamos creciendo un 4% al año. No digo que es el único factor, pero es un factor que muchas veces se olvida cuando queremos, o estamos pensando en el potencial de bienestar que podemos ofrecer a la gente a futuro.

Creo que esto es algo que tenemos que aprender en América Latina, particularmente en los momentos difíciles. En estos momentos hay que trabajar juntos. Y por eso, Presidente, es que esta reunión es tan oportuna; es el momento preciso para plantearse estos temas.

Todos sabemos que estamos en medio de una crisis financiera global. Una recesión, que ha sido calificada como altamente sincronizada. Todos los países desarrollados, todos hoy día están en recesión. Y eso tiene un impacto evidente en nuestra economía, en la caída, por ejemplo, de las exportaciones que enfrenta el Paraguay, que también enfrenta Chile. Por lo tanto, con esta crisis y con los pronósticos que se hacen respecto a la duración de algunos de los efectos de esta crisis, creo que tenemos que preocuparnos, especialmente de los problemas de gobernabilidad en los próximos años.

El Fondo Monetario, por ejemplo, en uno de sus últimos informes pronostica que las altas tasas de desempleo que se enfrentan hoy día en los países de América



Latina se van a quedar ahí arriba por un plazo que no va a ser inferior a 5 años. En algunos casos, va a ser superior a 5 años. Tengo que decirles, por ejemplo, que en el caso de Chile, después de la crisis asiática, la economía chilena demoró 7 años en recuperar unas tasas normales de desempleo.

Desde el punto de vista político, creo yo, que este va a ser el principal de todos los desafíos que van a enfrentar muchas democracias en los próximos años.

- **La tercera convicción que quiero compartir con ustedes es que la gobernabilidad de la democracia supone atacar centralmente y con la más alta prioridad la pobreza.** La inseguridad económica que afecta y va a afectar crecientemente a los sectores medios en los próximos años. Reducir la pobreza es un objetivo que todos compartimos en América Latina. Producir resultados no es tan simple.

Para reducir la pobreza, tenemos que abordar simultáneamente varias dimensiones:

- **La primera, intentar producir un piso de ingresos para la gente;** y el Paraguay está aplicando un programa muy interesante: referencias, condiciones para el sector de los ingresos.
- **Pero eso no es suficiente. La gente, para tener el piso mínimo de seguridad, necesita tener acceso de verdad –ojalá universal– a programas de salud,** que le permitan cambiar la situación cuando alguna familia se enferma gravemente: un sistema de atención que tenga una cobertura total para todo el mundo. Y no solo para los trabajadores organizados y los empleados públicos. Un enfoque, en un país como el Paraguay, a los sectores rurales. No es fácil encontrar los mecanismos de apoyo a las familias campesinas. Sobre todo, cuando se enfrenta a situaciones tan delicadas como la sequía que ha afectado al Paraguay y el aumento de precio de los insumos y otros elementos que hacen difícil reducir la pobreza en estas condiciones en los sectores rurales. Pero, sobre todo y más allá de eso, la transferencia llegará a un momento de que irá creciendo, sustituida por una ampliación de los accesos al trabajo, particularmente en los sectores que tienen más dificultades: las mujeres y los jóvenes.
- **Por lo tanto, aunque trabajemos hacia un hogar con programas asistenciales de reducción de pobreza, el punto fundamental hacia el futuro sería una agenda pro empleo,** donde la estrategia de desarrollo y su conjunto se oriente mejorando las posibilidades de empleo; sobre todo para mujeres jóvenes y los grupos más pobres. El empleo debería ser el sistema unificador y ordenador de la agenda de futuro.

- **Una cuarta convicción de nuestras experiencias en distintos cargos en el Gobierno y en el Parlamento en Chile es que no hay nada más valorado por la gente que el que uno hable con el dulce lenguaje de la verdad.** Que no se escondan ni los costos, ni los sacrificios, sabiendo que cada paso de transformación en nuestros países va a enfrentar dificultades.

Costos y sacrificios. No hay ninguna familia, en los sectores medios, en los sectores más pobres, que no entiendan que, para dar mejor vida y oportunidades a sus hijos, hay que hacer un esfuerzo enorme. Un esfuerzo de ahorro, un esfuerzo de dejar de gastar en algunos asuntos. Por ejemplo, para que el hijo pueda ir a la Universidad.

Por lo tanto, la experiencia de gradualidad y de encarar los problemas derecha y frontalmente es una experiencia que no es ajena a la gente.

Y por eso el discurso populista, a veces tiene efecto en el corto plazo. Al final, la gente mira para el lado y con el correr del tiempo les dicen a los políticos que no les creen. Un ejemplo: en nuestro caso, en Chile, teníamos una situación monetaria baja cuando recuperamos la democracia. Y el Presidente Aylwin¹ tuvo el coraje, durante su campaña presidencial, de decirle a la gente que la primera prioridad era atacar la pobreza: “Para atacar la pobreza vamos a subir los impuestos. Y vamos a subir los impuestos de todo el mundo. Por supuesto, vamos a subir los impuestos altos para que el efecto de esto sea progresivo, no regresivo”. Y nos decían: “Ustedes están locos, nadie nunca ha ganado una campaña política diciendo que se van a subir los impuestos”.

Pero, al mismo tiempo, se dijo y se firmó el compromiso de que cada peso que se recaudará en el aumento tributario, cada peso entero, era para la lucha contra la pobreza. Y que habría absoluta transparencia en esos gastos. Y esto se conversó con los sectores de oposición, antes. Se dijo: “Ustedes van a poder controlar todo lo que gastamos y cómo lo gastamos”. Incluso, discutimos con ellos, en términos generales, algunas de las prioridades de gastos sociales. Y se ganó la elección. Y después, cuando fuimos al Congreso, inicialmente había una reacción. Obviamente: “¿Cómo se le ocurre a usted venir a poner aumento de impuestos para todo el mundo?”.

Hubo una discusión. Pero en tres meses, con una presión de la opinión pública diciendo “la pobreza es demasiado grave, es demasiado urgente, esto hay que hacerlo”, en tres meses se aprobó la reforma tributaria, cuyos beneficios se sienten hasta hoy día en Chile.

La pobreza ha bajado del 40 al 13%, en los 18 años de democracia. El punto es: hay temas en los cuales todos nos vamos a beneficiar en un país con menos desigual-

¹ Patricio Aylwin, ex Presidente de la República de Chile.

dades, con menos pobreza. Porque vamos a vivir más seguros, con menos delincuencia, y con más sentido de futuro. Pero si todos ganamos con una política de ese tipo, entonces todos tenemos que contribuir. Con ese enfoque se gana credibilidad y también se gana tiempo para hacer realidad las transformaciones que hay que hacer en nuestros países, en muchos países.

- **En una quinta convicción es que no hay un camino único, no hay una receta para hacer las transformaciones económicas y sociales que tenemos que hacer en América Latina. Los procesos de transformación, cambio y desarrollo son y tienen que ser siempre específicos a cada país y hay que respetar el camino que cada país define.** Los actores políticos en cada país son los que concuerdan y determinan la especificidad del proceso.

Una gran tentación de los años 80, y si uno hoy participa como me ha tocado hacerlo en el plano internacional, acompañando a la presidenta Bachelet en el debate de la región, fue un debate realizado en forma de juicio un tanto artificial. Allá están los neoliberales del consenso de Washington y acá están los que quieren una formación desde la región, con una base propia, dada por los principales actores políticos y sociales de la región. Yo creo que ese es un falso dilema. Pero, es cierto, que en los años 80 hubo ese discurso, esa tentación de “Ustedes, señores, hacen esto y van a tener estos resultados. Si no, esto va a ser un desastre”. En ese sentido, para generar una agenda país, desde acá mismo, del Congreso y el Ejecutivo en el Paraguay, es un excelente ejemplo de lo que estoy diciendo.

Nosotros hemos tenido una buena capacidad para mantener en el tiempo la construcción de acuerdos en los temas más diversos.

- **Pero aquí está la sexta convicción: en nuestra experiencia siempre hay más flexibilidad de la que parece.** En las formas y las instancias –para recordar siempre– es posible pactar; explícita o implícitamente las formas en que se va a atar el cordón. Y, también, es posible, implícitamente, por lo menos en tales temas en que no vamos a tener acuerdo. En los que vamos a competir por el favor del electorado. A veces lo vamos a confrontar. Eso está en la esencia de la vida democrática. En nuestra experiencia es que, para todos los cambios más importantes, hay que agotar todos los medios para acordar; no para confrontar.

La forma para hacerlo, indudablemente, es el Congreso. Es la Cámara de Diputados y el Senado. Sí. En el caso nuestro, puedo decirles que los congresistas de mayor respaldo del país son aquellos que, desde el comienzo, han practicado esta voluntad de escuchar al que piensa distinto, y se dan el tiempo necesario para buscar acuerdos.

En varias situaciones, en Chile, no ha habido acuerdos en temas muy importantes. En esos casos, ha sido fundamental –lo han hecho los cuatro Presidentes democráticos; hasta ahora con particular éxito la presidenta Bachelet–: apelar, entonces, a la sociedad civil para buscar esos acuerdos.

En el caso de Chile, me acuerdo de que en el Congreso se han creado comisiones presidenciales o parlamentarias, en las cuales se abría la discusión y se indicaba a representantes del sector privado, de los sindicatos, académicos, personas de las iglesias, etc. Y se daba un calendario de tiempo amplio para escuchar a todos y para tratar de concordar en ese nivel más político-técnico, si se quiere, algo que va a servir en la discusión, después en el Congreso.

En Chile no habría habido reforma de la justicia, no habría habido una reforma muy importante del sistema previsional –la creación de un pilar solidario del sistema que ahora está en todo Chile–, no habría una reforma educacional como la que se está empezando a implementar, o las normas de transparencia para el sector público, si en las campañas en el Congreso no se hubieran creado estas comisiones donde la gente, que no había sido elegida, obviamente tiene sus propias convicciones políticas. Se mantiene un contacto con los políticos con los cuales se sienten más cercanos. Pero tiene un ámbito menos ocasional, tal vez. Con más aporte técnico o de dirigentes sociales. Y, al final, se puede destinar una proposición que el Congreso tiende a ver con interés y con seriedad.

El resultado de todo este proceso de las comisiones no es que todo termine en una ley. Ni siquiera, a veces, en un proyecto de ley. Tal vez nadie obtiene lo óptimo. Pero se avanza en la solución de los problemas. Se elimina la parálisis legislativa; y se logra dar una señal a la gente de que, ampliando la sociedad hacia su conjunto, se logra la solución de los problemas, con participación de los sectores, como digo, empresariales, sindicales, etc. Se legitima el cambio que, de otra manera, habría sido muy difícil llevar adelante.

- **Y la séptima y última de las convicciones que quiero mencionar aquí de nuestra experiencia, que es muy importante tenerla presente, es que el desarrollo de un país es una proyección de décadas.** Un país no se desarrolla en un periodo presidencial de dos o tres Presidentes, a pesar de que se produzcan avances significativos. Nosotros pensábamos, después del avance que habíamos tenido –y lo sigo viendo, en el caso de Chile, en los cuatro distintos Gobiernos–, después de un tremendo esfuerzo, decíamos: “Bueno. Subimos al monte, subimos la colina; y ahora sí podemos descansar”.

Y, la verdad es que, logrados esos objetivos, lo único que uno descubre, al mirar el horizonte, es que allá en el frente hay un monte más alto que el anterior.

Por ejemplo, en Chile, en los Gobiernos democráticos en estos años, hemos construido un millón de viviendas para los sectores populares; viviendas sociales. Cuando empezamos estos programas, a comienzos de los años 90, la gente que llegaba allí estaba muy feliz. Eran buenas viviendas. Muchas de ellas eran parejas jóvenes que vivían allegadas con sus padres y en condiciones lamentables. En Chile se llaman campamentos. Gente que vivía en el campo y no tenía los servicios básicos.

Hoy día esas personas que están con ese millón de viviendas nos dicen: “No estamos contentos. Nosotros queremos mejorar la calidad de estas viviendas. Queremos ampliarlas. Estamos viviendo en un barrio donde no tenemos una buena escuela. Por qué, Señor, usted que está en el Gobierno, no hace entre otras viviendas, una escuela, un lugar donde va a estar la policía por ahí cerca para prevenir la delincuencia, un puesto de salud.”

En el tema educación, por ejemplo, nosotros comenzamos en el año 90 con una cobertura relativamente baja. Hoy día tenemos cobertura universal en primaria básica. Y cobertura, casi universal, en media. Y cuando llegamos al Gobierno en educación superior –universidad–, solo el 10% de los jóvenes tenían acceso a la universidad. Hemos subido ese porcentaje de 10% a 40%. El 70% de jóvenes que están en la universidad hoy día allá en Chile, es la primera generación en su familia que tiene acceso a la educación superior. O sea, hay un tema de movilidad social, un sustantivo muy impresionante que nos dice hoy día: “Yo recibí mi diploma de la Universidad, tengo derecho a tener mejores empleos”. El empleo que se le está proponiendo no es el adecuado. Porque, si tengo mi título, tengo que pasar 6 a 8 meses, 10 meses, esperando para encontrar un trabajo. Lo que estoy diciendo es que se llega a una colina y allá hay un cerro un poco más alto.

La gente no nos recuerda permanentemente. Eso está en la esencia de la democracia. ¿Por qué? Porque la democracia se va reflexionando y entre la gente del Gobierno y el Parlamento, se acostumbra a escuchar: “La gente se siente más libre y con más derecho”. En este proceso de globalización, las personas también a veces se ponen más individualistas. Se acostumbran a un consumo creciente. Se empeñan fuertemente y, por lo tanto, esperan que el Gobierno, a través de la provisión de servicios compense, de alguna manera, la inseguridad que produce ese tránsito hacia niveles de progreso superiores.

El Banco Interamericano, como explicaba hace poco un informe que describe este proceso, lo llama “La Paradoja del Crecimiento Infeliz”. Y es curioso que en el estudio que se hace, los países de América Latina, –bueno, Chile ha sido el que ha crecido bastante rápido en los indicadores– tienen uno de los elementos más altos de infelicidad de la gente porque la gente recibió mucho y ahora quiere más.

“... para nosotros, es una convicción muy profunda que, cuando un país trabaja, es posible dar un salto impresionante al desarrollo económico y social”.

Ese es el tremendo desafío para los dirigentes políticos en una sociedad que se transforma a gran velocidad. Mientras más alta, más necesidad hay de responder rápido, con gestión oportuna, para anticipar los problemas del futuro.

Termino con una nota de optimismo, de un profundo optimismo para las democracias en América Latina, a partir de la experiencia de lo que nos tocó vivir día a día, durante casi 20 años.

¿Se puede transformar mi país en América Latina, en el curso de una generación?
Respuesta: Sí se puede. En el caso de Chile, 20 años atrás el ingreso per cápita era de 3.500 dólares; 20 años después, el ingreso per cápita es de 15.000 dólares. Y, por lo tanto, en esta trayectoria, en el 2020, Chile deberá ser un país equivalente a lo que son, hoy día, las economías del sur de Europa. Eso se logra con tiempo. Con una democracia plenamente abierta, idealista. La pobreza se redujo, como dije. 20 años atrás era 40%, en el año 87; hoy día, 13%. De las cifras de educación superior podríamos dar muchos indicadores.

Por lo tanto, para nosotros, es una convicción muy profunda que, cuando un país trabaja, es posible dar un salto impresionante al desarrollo económico y social y si tiene también una buena calidad de diálogo y una buena calidad de la política.

¿Qué gana un país cuando se hace un esfuerzo sostenido para sacar adelante una agenda país, acordando lo principal de toda la nación y compitiendo y diferenciándose esto en nuestra experiencia?

Primero, cuando se sigue esa trayectoria, se gana la autoestima como nación. La gente comienza a sentirse muy orgullosa de la obra común y colectiva. Treinta años atrás, como estábamos en un mundo académico, salíamos a hablar con especialistas de distintas partes del mundo para tener un poco de aire fresco. Y los politólogos, cuando hacían un estudio comparativo de los Gobiernos autoritarios, o se hacía un diagnóstico de cuáles salen a favor de la democracia y cuáles no, a nosotros nos provocaba una gran depresión. Porque nos decían: Chile es el país que va a tener más dificultades, va a ser extraordinariamente más difícil que salga de la situación en que se encuentra.

Treinta años después, podemos decir que la autoestima como nación, para los chilenos ha aumentado. Y, segundo, cuando se emprende este tipo de caminos, se gana la confianza de que, gradualmente, paso a paso, sin apresuramiento, sin atajos, sin populismos y con esfuerzos, el camino al desarrollo es posible.

No es fácil. Requiere de los políticos coraje, paciencia, persistencia. Requiere de la clase política siempre explicar por qué estas cosas no se pueden resolver instantáneamente. Y confiar en que la gente entenderá, en que la gente siempre premiará a los que acuerdan, en vez de a los que confrontan.

Alejandro Foxley, ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y ex Senador de la República de Chile, respondiendo a las preguntas de los asistentes a la Conferencia.



Dionisio Borda, Ministro de Hacienda; Miguel Carrizosa, Presidente del Congreso Nacional; y Alejandro Foxley, ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y ex Senador de la República de Chile, durante el desarrollo de la primera mesa de la Conferencia.



Participantes de la Conferencia, escuchando atentamente a los invitados especiales.



¿Cómo evitar la tentación de iniciativa populista, como bien decía que tiene su rédito a corto plazo pero no a largo plazo? ¿Qué significa una reivindicación a la reforma y al desarrollo?

Es muy difícil, a menos que uno tenga la capacidad de explicar, de alguna manera, a la opinión pública, lo que han sido los resultados, cada vez que algunos de nuestros países han seguido el camino del populismo.

En el caso de Chile, por ejemplo, la expresión o la consecuencia más fuerte, directa, cuando hubo tendencia populista, fue una inflación creciente que afectaba fuertemente a todo el mundo y, particularmente, a todos esos sectores que están en el límite de la línea de la pobreza. Uno de los fenómenos que conocemos y que han sido estudiados, en mucho detalle, más recientemente, es que el problema de la pobreza no es solo atacar la pobreza dura, sino los problemas de esos sectores que, durante la fase de crecimiento dejan de ser pobres. Se convierten en sectores medios, con una vulnerabilidad muy grande, en su capacidad de mantener ingresos estables y que ante cualquier shock, ya sea de carácter internacional o doméstico, se caen de nuevo en una trampa de pobreza. Y eso tiene un efecto que puede ser devastador, desde el punto de vista de la confianza de la gente en la democracia, en los gobiernos y en los políticos.

Y uno de los efectos del populismo es, precisamente, en la presencia de un shock financiero externo, golpear el presupuesto de las familias que están ahí en el límite y hacerlas caer de nuevo en esa trampa de la pobreza.

Por lo tanto, populismo no es seguir los intereses del pueblo. Es más bien arriesgar los avances que el pueblo ha tenido en su bienestar, mediante la inestabilidad, la inseguridad, que genera el descuadre en los gastos, ya sean privados como en los gastos presupuestarios.

¿Cómo se llega a construir una priorización de los temas para llegar a ese consenso amplio entre las dos cámaras y el Ejecutivo?

Respecto a la priorización de temas, quienquiera que haya estado o está en la política sabe que, para construir acuerdos, la forma más eficiente es encontrar aquellas materias que constituyen una preocupación transversal para las personas, en un determinado momento en el tiempo.

Yo me atrevo a aventurar, por lo que decía anteriormente de las consecuencias de la crisis financiera, que la situación más frecuentemente persistente en los próximos años va a ser la inseguridad que la gente tiene respecto a su empleo. El temor de perder el empleo, el temor de no encontrar ocupación cuando se terminó el estudio en la universidad; el temor, incluso a veces, de ejecutivos de empresas de no saber si su empresa va a seguir subsistiendo, después de una crisis prolongada en el tiempo.

Y es por eso que si a mí me dijeran cuál es la prioridad fundamental para nuestros

países y economías para los 4, 5 años, debería repensar toda la estrategia de desarrollo acerca de aumentar la capacidad que tenga sus economías para generar más empleos. Y ojalá sea de mejor calidad.

Y eso tiene que ver con facilitación de las inversiones, con que el sector público se apresure sus programas de estímulo fiscal –lo está haciendo Chile, lo está haciendo Paraguay, lo están haciendo todos los países–; que esos programas se pongan en marcha porque eso va a generar empleos en la transición hacia la etapa de mayor crecimiento. El sector privado de señales claras, la inversión extranjera también. Y, desde luego, ojalá haya programas, los más masivos posibles, de capacitación para que la gente que no tiene un oficio adecuado pueda postularse a empleos de mejor calidad a futuro.

¿Cómo administrar las demandas acumuladas? Eso está en la esencia del oficio político. Allí no hay sustitutos a contar la verdad. A decir lo que es posible hacer y explicar por qué no es posible hacer más de lo que se está haciendo. Y lo único, en nuestra experiencia, que la gente exige es que, cuando uno dice que va a hacer algo –que es limitado, que es gradual, que no resuelve el problema de fondo–, sí es capaz de mostrar resultados, respecto a lo que prometió en un plazo relativamente breve.

¿Cuál ha sido el rol de la prensa en catalizar las diferencias u obstruir o, por lo menos, desactivar esa falsa confrontación que de la que hemos hablado desde el comienzo?

El rol de los medios de comunicación en una democracia es informar de lo que está ocurriendo en la democracia. Las democracias no son los sistemas políticos más ordenados: para eso necesitamos dictadura.

Es legítimo que haya voces diversas, discrepantes. Es legítimo que la gente sepa cuando hay problemas de falta de transparencia y hay corrupción o abuso de poder. Lo que sí nuestros países necesitan también es que los medios de comunicación pongan atención a las buenas cosas que están ocurriendo, a las buenas iniciativas, a los buenos resultados. Porque el mundo nunca es blanco o negro. Hay muchas cosas buenas que en los 5 años se pueden mostrar en América Latina y también en el Paraguay. Y esas debieran recibir una atención, por lo menos equivalente a las otras.

En el periodo del Presidente Aylwin con dictadura consensuaron con el partido de Pinochet. ¿Hoy cómo tratan de consenso con este partido?

Los acuerdos en Chile se han construido entre los partidos de Gobierno, la Concertación de Partidos por la Democracia, de la cual soy un miembro muy activo desde hace muchos años, y los partidos de oposición. No siempre. Los partidos

de la oposición son dos. A veces, hay un acuerdo con uno, a veces es transversal. En esos partidos de oposición hay gente, son partidos de derecha en el espectro político. Hay mucha gente buena que efectivamente participó en el Gobierno de Pinochet. Hay otros que no estuvieron en política en ese periodo y que se incorporaron después de la recuperación de la democracia.

Son partidos legales, legítimos y en democracia uno tiene que tener la capacidad de buscar entendimientos con todos los que quieran acordar, siempre que las propuestas que el Gobierno está haciendo correspondan a su programa de Gobierno y a lo que ese Gobierno se comprometió con la gente.

¿Cómo se puede mejorar la calidad de los políticos, ya que es una condición fundamental para lograr un consenso exitoso?

Los políticos electos por la gente –parlamentarios, concejales, etc.– representan a un pueblo, a un país, en toda su variedad y rango. Y en una buena democracia los políticos no son necesariamente diferentes del ciudadano común. Por lo tanto, uno no debe hablar de calidad de los políticos. ¿Con qué derecho lo haríamos? Esto no es una especie de selección, alguien diría: ¿selección de qué?, ¿de los mejores? Los políticos representan a la gente y son ciudadanos como todo el mundo.

Distinto de calidad de los políticos es hablar de calidad de la política. Porque gente que representa a distintos sectores de la población, desde los más humildes a los de mayores ingresos, lo que estamos diciendo es que tienen que mostrar la capacidad de poner el interés nacional por encima del interés sectorial o corporativo o de los grupos que los presionan para empujar las decisiones en tal dirección. Y tienen que tener claras las prioridades de la gente. Y siempre la capacidad de buena voluntad para dialogar y conversar. Y lo que yo escuché en la mañana del Presidente del Congreso, el Presidente del Congreso apunta precisamente en esa dirección.

¿Cómo convencer a los sectores de mayores ingresos a aceptar nuevos impuestos para financiar los gastos sociales?

Les cuento una anécdota. Cuando nosotros decíamos en la campaña del Presidente Aylwin que iba a ser necesario subir los impuestos de las empresas y de los grupos de niveles más altos, el contradiscurso era: “Estos señores están locos”. La gente del sector privado nos decía: “Lo que ustedes están proponiendo va a arruinar el país, porque, si ustedes suben los impuestos, se acabó la inversión privada. Olvídense. La inversión privada se va a ir al extranjero y ustedes van a tener un terrible problema de desocupación y de intranquilidad, de la sensación de fracaso”.

Pues bien, a través de una calidad de persuasión, convencimos a todos los sectores, incluyendo los dirigentes principales del sector privado, que solo querían

un país creíble, solidario, y entendían que no se tenía que subir los impuestos. Y subieron los impuestos.

Y los mismos que dijeron que la inversión se iba a ir afuera entendieron que, aprobada esa reforma, que era justa, que era equitativa y que todo el mundo la percibía de esa manera, sabían que generaba un clima de tranquilidad en el país que antes no existía. De confianza de que ahora sí podíamos trabajar juntos, y que las reglas de juego ya se habían modificado y no se iban a modificar de nuevo.

Y escuchen bien. En los años siguientes, en las alzas de impuestos a las empresas y grupos de altos ingresos, tuvimos el récord histórico de inversión privada en Chile.

¿Por qué? Porque los dirigentes empresariales también entendieron que ahora tenemos un país más vivo que antes. Más estable políticamente y con la gente sintiendo que había más justicia social. Establecido eso, por supuesto les dijimos a los empresarios que se atrevan a invertir, porque iban a poder invertir bien, obtener buenas ganancias y generar los empleos que el país necesita.

Y a partir de ahí hacia delante, el sector privado ha tenido una actitud constructiva con estos cuatro Gobiernos, que son los Gobiernos de centro-izquierda en Chile.

¿Qué porcentaje de producto interno bruto se dedica a educación y salud, teniendo en cuenta que las inversiones son los pilares fundamentales para salir de la pobreza?

En la educación, la inversión chilena debe ser alrededor del 5% del producto, y en salud, el 7%. Aunque en Chile tenemos un sistema de financiamiento mixto en educación y salud pública y financiamientos que la propia gente hace con sus ahorros para mejorar los sistemas de salud o para mejorar la cartera de la educación.

En el proceso de desarrollo chileno, ¿cuál fue la trascendencia, la importancia de la autogestión ciudadana?

Creo que este es un proceso gradual. La primera etapa es, obviamente, descentralizar las decisiones, el poder, y también los recursos; en el caso de Chile, de los Gobiernos nacionales y municipales. Y tratar que las decisiones presupuestarias, a nivel local y regional, reflejen un sistema de mecanismos sistemáticos con las comunidades locales.

Esto se ha desarrollado y se ha complementado con programas. Entiendo que en el Paraguay también existen programas dirigidos a comunidades locales. En Chile hay un programa que se llama "Chile barrio", un fondo de inversión social que, sobre la base de proyectos que presentan las comunidades locales, se les entregan los recursos y proyectos; son autogestionados en esa comunidad local.

El mecanismo más obvio de participación es teniendo una plena transparencia en la elección de los alcaldes, concejales parlamentarios, y hacer que ellos tengan que responder continuamente a los planteamientos que las comunidades les hacen.

¿Puede hablarnos sobre la capacitación de la inserción laboral en Chile?

Esta es una materia extraordinariamente importante que, en la mayoría de los países, no funciona adecuadamente con lo que se requiere en una economía globalizada: en el ciclo entero.

En el caso de Chile hay unos beneficios tributarios para las empresas que ponen recursos en capacitación. Pero no tenemos un buen mecanismo para asegurarnos acerca de la calidad de esos programas de capacitación, de la pertinencia de esos programas de capacitación, de llevarlos hacia donde se están generando o se van generando mejores empleos de gran calidad. Y estamos pensando en este momento en una reforma bien a fondo, en la cual tengamos un sistema de certificación de calidad, con evaluadores externos, incluso con competencia, y con una participación muy activa del sector privado para ver dónde están las demandas de los oficios.

Esto tiene que complementarse con una capacitación permanente a los que ya están trabajando e, incluso, en el caso de América Latina, con planes de alfabetización para personas mayores que están en las fuerzas de trabajo y que tienen enorme dificultad de manejarse con las nuevas tecnologías disponibles dentro de las empresas.

¿Considera usted como buena política de Gobierno la de reducir el aparato estatal?

Esto hoy en día es una discusión no solo en nuestros países: el rol del Estado, el rol de mercado. Creo que podemos tener un aire fresco porque vayan ustedes, incluso a un país tan avanzado, como Estados Unidos. Yo escuchaba, no hace mucho, a un personero que, medio en serio medio en broma, decía que, cuando tuviera que dirigirse al Presidente Obama, le iba a decir: "Presidente Obama". Y la gente no iba a saber si le decía en su calidad de Presidente de General Motors o de Presidente de Estados Unidos. Porque el Gobierno de Estados Unidos tuvo que estatizar y nacionalizar la principal y más emblemática industria automotriz de Estados Unidos y el mundo. Yo creo que a partir de la crisis, se va a tener que redefinir el rol del Estado y el rol del mercado.

Desde luego, en el lado del mercado, es obvio que se va a hacer una reformulación de todos los procesos de regulación de mercados, sobre todo financieros y cuasi-financieros. Porque lo que están pagando los consumidores hoy día por la crisis

financiera, que es la pérdida de empleos, no se puede ni debería volver a repetirse, ojalá nunca. Y eso supone del sector público, en el plano de la regulación mucho más fuerte del que ha habido anteriormente.

Y, desde el punto de vista también de las respuestas para generar empleo, aquí tiene que haber una fase inicial en que los Gobiernos tienen que empujar muy fuertemente la actividad económica, a través de los programas de estímulo fiscal. Y tienen que gastar más de lo que gastaban antes. Esto tiene que hacerse a una velocidad adecuada para generar el espacio al sector financiero, que se recupere de los créditos malos, de las pérdidas. Para dar espacio a la gente para que también recupere su patrimonio cuando invirtió mal su dinero. Y, entonces, un periodo de transición en que vamos a tener más Estado, pero que debiera desembocar, de nuevo, en un esquema en el cual Estado y mercado son dos partes indispensables que deben estar en un sensato equilibrio. Tiene que definirlo cada país por su cuenta, de acuerdo con sus circunstancias, con su experiencia y su trayectoria.

Y no cabe duda de que, si queremos que nuestros países pasen del segundo mundo, en un horizonte razonable, predecible, estar por lo menos en la periferia de una condición socioeconómica, como algunos países que hoy están en el primer mundo y que 20 años atrás estaban como nosotros. Para que eso ocurra, tenemos que hacer las cosas bien. Encontrar respuestas entre nosotros, ser bastantes pragmáticos. Y no tenemos que engañarnos: el Estado tiene y va a tener que seguir jugando un rol muy importante. Pero los privados van a ser elementos claves para que futuros empleos, de buena calidad, estables y satisfactorios se den en el volumen necesario. Para que nuestros jóvenes y nuestros niños crean en la democracia, crean en el futuro y estén dispuestos a acompañar a los que dirigen el país, en una tarea que tenga un sentido nacional compartido.



INCLUSIÓN SOCIAL Y OPORTUNIDADES



Eduardo Suplicy, Senador Nacional de la República Federativa del Brasil; Lilian Soto, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de la República del Paraguay; y Jaime Saavedra, Gerente del Grupo Reducción de la Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Panel sobre Inclusión Social y Oportunidades

Disertantes:

**Señor Eduardo Suplicy,
Senador Nacional de la República Federativa del Brasil.
Señor Jaime Saavedra,
Gerente del Grupo Reducción de Pobreza para América Latina y el
Caribe del Banco Mundial.**

Moderadora:

**Señora Lilian Soto,
Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública
de la República del Paraguay.**

Presentación de la Señora Lilian Soto, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de la República del Paraguay.

El panel que tenemos para desarrollar es el de “Inclusión Social y Oportunidades”. Tenemos dos expositores. Cuando presentemos a cada uno de ellos, creo que muchos y muchas de nosotras vamos a recordar la importancia de la trayectoria de ambos.

Ahora, simplemente, menciono al Señor Eduardo Suplicy, Senador Nacional de la República del Brasil, y al Señor Jaime Saavedra, Gerente del Grupo de Reducción de Pobreza del Banco Mundial.

Las exposiciones serán sobre los requerimientos políticos institucionales que derivan de la priorización de los temas de inclusión social y generación de oportunidades en la agenda pública, para avanzar en el logro de objetivos del crecimiento económico con equidad y la construcción de democracias eficientes e inclusivas.

Se espera que tengamos una perspectiva sobre los desafíos que debemos enfrentar tener para mejorar la interacción entre los diversos poderes. Y poder crear, además, un marco institucional que nos permita, por supuesto, la participación de los diversos actores sociales en el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática.

Así que, sin más, voy a dar paso ya a la primera exposición, que será la del Senador Eduardo Suplicy.

Eduardo Suplicy es Senador Nacional del Brasil por el Partido de los Trabajadores. Economista y Administrador, egresado de la Michigan State University. También fue investigador visitante del Food Research Institute de la Stanford University, de Estados Unidos.

Es uno de los fundadores del Partido de los Trabajadores. Su primer cargo electivo fue como Diputado estadual. Es Senador por el PT, desde 1991. En las últimas elecciones renovó su puesto de Senador con el 47.82% de votos y bajo el paraguas de una coalición llamada “Lo mejor para San Pablo”.

Se ha destacado por su lucha del esclarecimiento de la desaparición de presos políticos del régimen militar de su país, y, más recientemente, por su atención especial en las cuestiones sociales como los problemas de la falta de tierra, y de los sectores más vulnerables.

Es el autor del proyecto la Ley de Renta Básica Ciudadana del Brasil, implementada desde 2004.

En segundo lugar, tendremos la exposición del Señor Jaime Saavedra, Gerente Sectorial del Grupo de Reducción de Pobreza del Banco Mundial para América Latina y el Caribe.

Saavedra tiene un doctorado de Economía en la Universidad de Columbia, además de un bachillerato en Economía de la Universidad Católica del Perú. Sus principales áreas de trabajo son la Economía Laboral, la Economía Social y las Políticas Sociales.

Se desempeñó como Director Ejecutivo e Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Se ha desempeñado, igualmente, como Jefe Ejecutivo de la Red sobre Equidad y Pobreza del BID y Banco Mundial.

Y, como Director del Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales, hizo un trabajo de investigación y consultoría para el Banco Mundial, el BID, Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– y los Ministerios peruanos de Educación, Trabajo e Industria.

Exposición del Señor Eduardo Suplicy, Senador Nacional de la República Federativa del Brasil.

Un Estado, un país, un continente querrá o no elevar el grado de justicia y de libertad para todos. Como saben, en “Desarrollo como Libertad”, Amartya Sen¹ dice que, para proveer desarrollo, hay que tener mayor grado de libertad para todos en la sociedad. Entonces, me gustaría decirles que yo estoy más y más convencido de que debemos caminar en dirección de la renta básica ciudadana universal. ¿Y qué significaría para los paraguayos? Se pagará a todos los 6 millones de paraguayos una renta básica que, en la medida de lo posible, sea igual para todos. Suficiente para atender las necesidades principales de cada uno.

Creo yo que esta medida atenderá los principios de justicia de John Rawls², según la cual toda persona tiene derecho igual en conjunto más extenso de libertades fundamentales que sean combatir con el permiso a todos de ese mismo conjunto de libertad, el principio de igual libertad.

Segundo, las desigualdades y desventajas socioeconómicas de todos se justifican y apuntan para mejorar la suerte de los miembros menos favorecidos de la sociedad, que es el principio de la diferencia. Y son unidas a posiciones que todos tienen oportunidades equitativas de ocupar; el principio de igualdades de oportunidades.

¿Qué es, por tanto, la renta básica ciudadana? Es el derecho de toda y cualquier persona, no importa su origen, sexo, raza, condición económica, de recibir una renta con la que será posible el progreso del país; será suficiente para atender las necesidades vitales de cada uno.

¿Pero cómo así? ¿Vamos a pagar a todos, incluso al Presidente Fernando Lugo? En Brasil, ¿vamos a pagar a Pelé, a Xuxa? Y, aquí en Paraguay, ¿vamos a pagarles, por ejemplo a Cabañas³, al empresario José Bogarín, a la actriz tan querida Clotilde Cabral⁴, al Presidente del Senado, de la Cámara de Diputados, al Ministro de Hacienda? Pero ¿cómo? ¿Al Senador Suplicy también? Pero ¿para qué? Si no necesitamos para sobrevivir esta renta ciudadana, porque obviamente los que tenemos más vamos a contribuir para que los otros también puedan recibir.

¿Cuáles son las ventajas? Primero, son más simples de comprender. Yo voy a explicar. Acá el programa que es tan positivo, el paso inicial a la dirección de la renta básica: el programa Tekoporã, que tiene mucha relación con el programa “Hambre Cero” del Brasil. Voy a necesitar de 3 a 4 minutos, por lo menos, si voy a explicar acá la Bolsa Familiar. Pero si solo vamos a explicar la renta básica ciudadana, vamos a decir, por ejemplo, que el Congreso, el Paraguay, el Presidente y todos sus ministros, la ministra Lilian Soto aprobaron la idea. Vamos a decir que será iniciado en enero próximo. Entonces en enero próximo, en Paraguay todas las personas van a tener el derecho de recibir algo equivalente, digamos para empezar, 30 dólares por mes, que serían unos 150 mil guaraníes.

¹ Economista bengalí, conocido por sus trabajos sobre desarrollo humano.

² Filósofo liberal estadounidense que desarrolló teorías sobre justicia con equidad.

³ Futbolista integrante de la selección paraguaya y actualmente en el club América de México.

⁴ Actriz y Directora del Centro Cultural Paraguayo Japonés.

“Tenemos que dar a todos, ricos y pobres, el derecho de que todos participemos, por lo menos, de un poco de la riqueza de la Nación”.

Ya sería un poco más del promedio del programa “Tekoporã” para cada persona. Por lo tanto, sería fácil que todos comprendan que, en menos de un minuto, el Presidente Fernando Lugo, el Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados, a partir de enero, todos tienen derecho a 150 mil guaraníes.

¿Cuáles son las ventajas, aparte de eso? Con tanta simplicidad, explicaríamos:

- Primero, que terminamos con toda la burocracia envuelta en tener que saber cuánto gana cada uno en el mercado formal y en el mercado informal.
- Segundo, eliminamos todo el estigma, la vergüenza de todas las personas que tienen que decir “yo recibo solamente tanto, por eso necesito tanto de ingreso”.
- Tercero, eliminamos también el llamado fenómeno de la dependencia, que ocurre cuando se tiene un programa que dice que no recibió tanto, tiene derecho a recibir tanto. Que la persona está por decidir o no empezar esta actividad económica, que va a durar tanto.

Si yo empiezo esta actividad y recibo tanto y viene el Gobierno y me saca lo que estaba ganando, tal vez es posible que resuelva no hacer la actividad. Y entro en la trampa de la pobreza y el desempleo. Pero si todos empezáramos de la renta básica en adelante, todos, en nuestra familia, van a tener también la renta básica. Entonces, cualquier actividad productiva significa progreso. El progreso permanece.

El Senador Suplicy, el Gobernador de Paraguay, está pensando en el Congreso y en pagar a todos un ingreso básico. ¿Qué hacer con las personas que no están trabajando? Si reciben un ingreso básico, quién sabe si no están queriendo trabajar, ¿No será un estímulo para la ociosidad? ¿Qué hacer con las personas que tienen tendencia a la vagabundería?

¿Hay alguien aquí con esa tendencia? Por favor, levante la mano. No estarían acá. La Señora casi se levantó. Pero no. No estarían acá para debatir ideas y conversar de cómo prevenir. Pensamos bien en los seres humanos. Todos nosotros amamos hacer una serie de actividades, nos sentimos responsables de hacerlas. Son importantes, al empezar para las madres, cuando están amamantando a sus bebés. O nosotros, padres y madres cuando estamos cuidando de la educación, alimentación y desarrollo de nuestros niños y niñas. Cuando nuestros padres o abuelos o los más viejos necesitan de nuestra atención, con placer y con cariño les damos.

También esto sucede en las organizaciones de enseñanza, en los barrios, en las iglesias de todas las denominaciones, los directores académicos en tantas gobernaciones no gubernamentales, ¿cuántos de nosotros nos dedicamos a eso voluntariamente?



Hay un aspecto muy importante, Señor Ministro de Paraguay, en la Constitución de Brasil, que reconoce la propiedad privada. Esto significa que la persona que tiene la propiedad del capital, de las haciendas, de los hoteles, de los restaurantes, de las propiedades inmobiliarias, de los títulos financieros, tienen derecho a recibir las ganancias, los intereses, los alquileres.

Para los que tienen más recursos para recibir alquileres, ganancias e intereses, ¿es necesario que demuestren que sus hijos y sus hijas, sus adolescentes jóvenes estén en la escuela? No. Entonces, si aseguramos a los más ricos derechos de recibir tales rendimientos, tenemos que dar a todos, ricos y pobres, el derecho de que todos participemos, por lo menos, de un poco de la riqueza de la Nación, de la riqueza de la energía de Itaipú. ¿Será que no sería una forma justa de pagarnos a todos?

Quería decir aquí, en un paréntesis, que yo estoy muy contento del buen resultado del diálogo reciente de los gobiernos del Presidente Lula y el Presidente Fernando Lugo. Yo creo que será muy importante mi visita aquí para intervenir con los senadores y llevar sus opiniones para nuestros diputados y senadores si es que tenemos que votar. Este acuerdo tenemos que hacerlo.

Todos acá tienen el conocimiento de tantos paraguayos que hoy están en el programa Tekoporã. Muchas veces, ellos no tuvieron una alternativa. Estos jóvenes vendían su cuerpo o empezaban una actividad junto a las cuadrillas de narcotraficantes o empezaron una actividad que semejara el trabajo de esclavo. Entonces, si empezamos con la renta básica y si una persona delante de una única actividad que le ofrezca ir contra su dignidad, que va a colocar su vida en riesgo; esa persona va a decir "No. Gracias a la renta básica puedo ahora decir no. Quién sabe si puedo hacer un curso de formación profesional para, finalmente, encontrar un trabajo, más de acuerdo a mi vocación, mi profesión". En ese sentido, la renta básica va a significar mayor libertad para todos.

¿Y de dónde viene todo esto? En mi libro van a encontrar que los orígenes de esta propuesta están en el inicio de la historia de la humanidad. Mi libro, en portugués, "Renta de Ciudadanía" tiene como subtítulo: "La salida es por la puerta". La Ministra Lillian Soto, cuando hoy salió de casa, ¿por dónde salió?: por la puerta, no por la ventana. En el libro se dice que la incertidumbre es peor que la pobreza. No puede uno salir de la casa sino por la puerta. Es por eso que digo: si decidimos desterrar la pobreza absoluta, mejorar el sentido de solidaridad e igualdad para todos, significa tener poder, libertad y dignidad para todos en la sociedad. Porque la renta básica ciudadana significa salir de la casa por la puerta.

Es interesante. Aristóteles, 300 años antes de Cristo, dijo cuál es la ciencia de alcanzar el bien común, la vida justa para todos. Para eso es necesaria la justicia política, que



Eduardo Suplicy, Senador Nacional
de la República Federativa del Brasil.

debe ser presidida por la justicia distributiva. Y si es necesario, tornar más iguales a los desiguales, como se hizo una vez en 1885. Los seres humanos se van a portar de tal manera y poder escribir en su bandera: "De cada uno de acuerdo con su capacidad, a cada uno de acuerdo con su necesidad". Pero ¿cómo así? Eso es muy peligroso. Pero ¿será tan peligroso así? o ¿qué dice la Biblia, cuál es el tema más citado en la Biblia Sagrada? 503 veces dice qué quiere decir justicia para la sociedad, justicia social, que es el gran objetivo del pueblo judío, como también del pueblo palestino.

Si vamos al Nuevo Testamento, en el relato de los apóstoles está escrito que todos juntaron todos sus bienes y pasaron a vivir en solidaridad, de tal forma que a todos se les proveía de acuerdo con su necesidad. Y en la parábola de Jesucristo, sobre el Señor de la viña, dice que el Señor de la viña contrató el número de trabajadores para aprender, en la última hora. Que con todos arregló lo que ambos consideraron justo. Empezó a pagar al último que había llegado. Cuando pagó al primero, éste dijo: "Pero, ¿cómo así? Me está pagando a mí último, si yo trabajé más que él". Y el Señor de la viña le responde: "No te das cuenta de que yo estoy pagando exactamente igual a lo que ambos quedamos de acuerdo. Acordamos que el que llegase último también tiene derecho de cobrar lo mismo". Recibir lo que es necesario para el sustento de la familia.

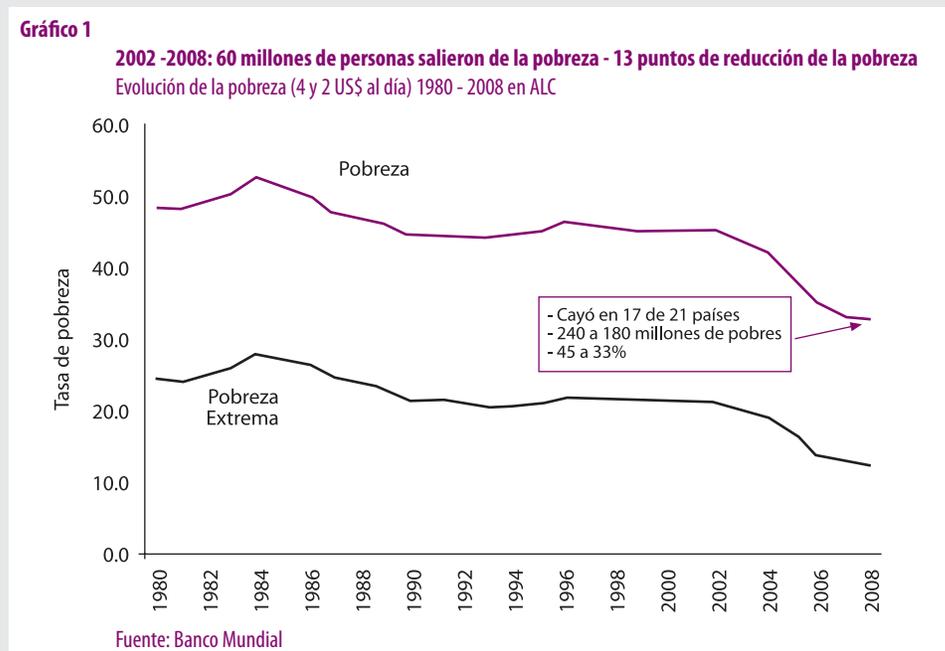
Esto causará un fenómeno porque en los otros países, por causa de la renta básica, el país que la aplique se tornará más competitivo que los otros. Entonces, los otros deberán seguirlo.

Por lo tanto, a mí me gustaría concluir con la siguiente contradicción. Nosotros, los de América Latina, debemos imitar los sistemas de transferencias de ingresos que existen en los países desarrollados como Estados Unidos, el Reino Unido. Y todos que paguen un complemento de ingreso a los colaboradores que trabajan. Entonces tienen derecho a un crédito fiscal y eso es pagado por la sociedad. Y pagan a los trabajadores, y las empresas lo consideran positivo. Y eso torna sus economías más competitivas que las de nosotros. Entonces tenemos que tener algo así. Y a mí me gustaría explicarles por qué la renta básica es aún mejor que otros sistemas, que hoy pagan 40% más a un trabajador por su ingreso anual si gana el salario mínimo en los Estados Unidos. Y el Reino Unido, el 50%. ¿Y cómo demostrar eso? Con la experiencia que existe de la renta básica en el mundo. Y yo voy a respetar el tiempo y en las respuestas voy a explicar dónde existe y dónde va a existir otra experiencia de la renta básica ciudadana.

Exposición del Señor Jaime Saavedra, Gerente del Grupo Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Quiero compartir con ustedes tres ideas: cuál es contexto en qué estamos, en términos de pobreza y desigualdad en América Latina; cuál es la importancia que existe en focalizarnos en la igualdad de oportunidades en la región, como un elemento aglutinador que permite ordenar la política pública; y, tercero, cómo esta crisis puede ser justamente una oportunidad, cómo podemos aprovechar esta crisis para ordenar la política pública y avanzar hacia ese objetivo de igualación de oportunidades.

América Latina es una región que, en los últimos años, ha avanzado muy rápido en términos de reducción de la pobreza. 60 millones de personas salieron de la pobreza. La pobreza se redujo en 13 puntos. Cayó en 17 de 21 países en la región. Ahora estamos manejando una cifra de, más o menos, 33% de pobreza en América Latina, y los niveles de pobreza extrema de alrededor del 15%. (Gráfico 1)



Aun esos niveles son altos. Hay 15% de pobreza extrema, de gente que no come lo suficiente. Estamos todavía en una situación muy grave.

Esa reducción que hemos visto en los últimos 8 años hasta el 2008, se ha debido a muchas cosas: a la estabilidad fiscal y monetaria. Ya lo ha mencionado al comienzo el Presidente Lugo: que la actividad macro es crucial para poder avanzar en crecimiento y en reducción de la pobreza.

“La actividad macro es crucial para poder avanzar en crecimiento y en reducción de la pobreza”.

Hubo un crecimiento global que permitió exportar más. Hay mayores precios en los commodities, crecimiento generalizado, aumento en las remesas que llegaron hacia la región. Pero, también, aparte de ese contexto macro ordenado –ese contexto favorable en el entorno internacional–, ha empezado a haber programas sociales más efectivos en muchos países de la región; y ha habido muchas mejoras institucionales en los países también de la región. Brasil y Chile son buenos ejemplos en los cuales la focalización se hace de manera más efectiva. Se empieza a hacer programas universales en aquellas áreas en las que se puede avanzar; se empieza a monitorear la transparencia.

Estamos en un contexto en América Latina –esto es bien heterogéneo– en que unos países han avanzado más que otros. Hubo una mejor efectividad de la política pública en distintos países.

Pero nos tocó la crisis. Ustedes han visto sobre eso. Ella ha tenido un impacto importante sobre distintos países de la región, impactos que han sido heterogéneos, porque ha pagado de distintas maneras a los distintos países.

A unos países les ha tocado más por la reducción de las remesas, a otros por la caída de las exportaciones tradicionales, a otros por la caída de los precios de los commodities, por la reducción de los flujos de crédito. Y esto está teniendo impactos distintos en el empleo y en la pobreza, en los distintos países.

En el banco, lo que hemos tratado de hacer, es tener una idea más o menos gruesa de cómo puede estar impactando la crisis, en términos de la pobreza. Y lo que sí vemos es que, lamentablemente, ese proceso de reducción clara de la pobreza, que habíamos visto entre 2002 y 2008, es un proceso que se ha estancado y que probablemente se va revertir. No sabemos exactamente cómo pero calculamos que entre 8 y 13 millones más de pobres vamos a tener en la región. Va a depender de qué tan fuertes son las recesiones y también de qué tan rápidos y acelerados van a ser los procesos anticíclicos en los distintos países. Pero, de hecho, estamos en un cambio de tendencia.

Hay otra área que yo quiero recalcar: es la desigualdad en América Latina; la diferencia de ingresos entre los que no tienen y los que más tienen.

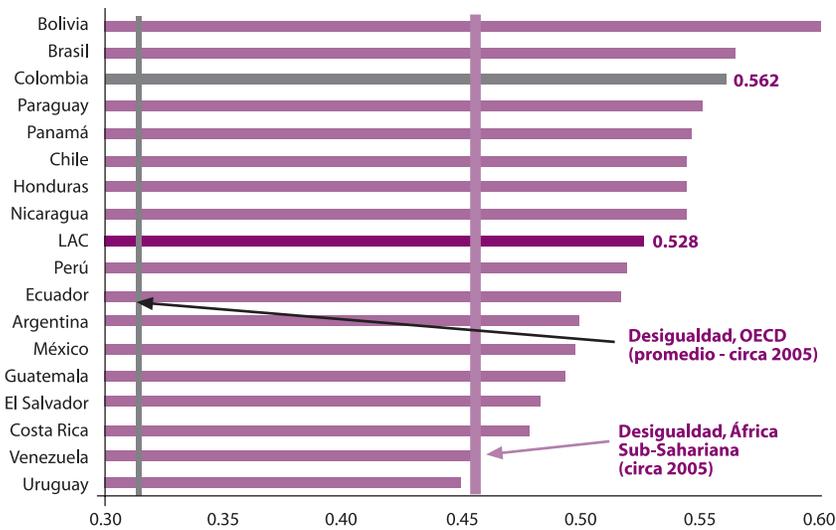
Esto se ha reducido levemente en América Latina (Gráfico 2). Hay evidencia de eso. Este proceso de crecimiento ha permitido el crecimiento de los ingresos de los más pobres un poquito más rápido, creo, que los de los más ricos. Hay una reducción en esa brecha. Pero esa brecha sigue siendo muy grande, a pesar de esos avances. El promedio de América Latina lo vemos en 52.8 de un coeficiente índice que usamos los economistas para medir la desigualdad. Y ha sido mayor de lo que es en África y muchísimo mayor de lo que es en los países de la OCDE.⁵

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Gráfico 2

La desigualdad se ha reducido levemente en América Latina, pero sigue siendo alta y dolorosa.

Desigualdad (Coeficiente de Gini), América Latina (circa 2004 - 2005)



Ahora, esta gran brecha de ingresos implica que el 10% más rico de la población concentra, por lo menos la mitad de los ingresos de un país. Solamente estas dos primeras filas, o las tres primeras filas del auditorio, concentran la mitad del ingreso de todo este auditorio. Esa brecha tan fuerte tiene detrás un conjunto de explicaciones. Pero, una de esas explicaciones es la diferencia que hay en igualdad de oportunidades; en las diferencias que tienen los individuos, no por culpa de ellos a acceder a determinados bienes o servicios básicos. Y, aquí, he querido poner un ejemplo que lo pusimos en una presentación hace un año, pero es muy relevante para esta discusión. Les quiero mostrar, por ejemplo, cómo los latinoamericanos tienen diferencias no por su culpa, sino simplemente en relación en dónde nacieron. Vemos, por un lado, un niño que nació en ese lugar rural en donde solamente un padre está presente y este mantiene un hogar con 4 hermanos y, quizás, ese hogar no tiene educación. Y vemos por acá otro niño, que vive en un hogar en el cual los dos padres están presentes, nacieron en una zona urbana por buena suerte, y es un hogar donde los padres son un poco más educados. Lo que ven en estas barras aquí es la probabilidad que tienen estos niños de completar el sector académico.

En un país como Chile, donde se ha avanzado mucho en igualdad de oportunidades, todavía ahí, encontramos este niño más pobre porque nació en un lugar más pobre, sin nada que él haya hecho, simplemente, por lo que la suerte le dio, tiene la

probabilidad, digamos de 50%, de acabar el sexto grado a tiempo. Mientras que un niño en Chile ya casi tiene la probabilidad del 95%, si es que nació en lugar con unas condiciones y unas circunstancias distintas. En Brasil, la diferencia entre esos dos niños, es como de 15 veces, en término de esas dos probabilidades. Si vemos Paraguay, hay una probabilidad de 20% y menos una probabilidad de 90%. Estas simplemente son las cartas que les jugó el destino a esos dos niños. No hicieron nada. Solo nacieron en distintos sitios, y sus oportunidades son completamente distintas. Esto sirve también para hablar de desigualdad en acceso a electricidad, agua, saneamiento, etc.

Entonces, lo que hicimos para poder avanzar en este tema de utilizar a la igualdad de oportunidades como un elemento ordenador de la política pública, o que puede guiar a la política pública es medir mejor. Porque nosotros tenemos indicadores de la desigualdad del ingreso pero queríamos tener un indicador de la desigualdad de oportunidades. Lo que hicimos fue utilizar un conjunto de variables para distintos países de América Latina, variables relacionadas a la educación variables relacionadas al acceso de servicios como agua potable, electricidad saneamiento, que son todas oportunidades críticas para el desarrollo de lo individual, cuya universalidad es un objetivo socialmente válido y la medimos para 14 años o menos.

Y dijimos: "Juntamos todas estas oportunidades básicas y construyamos un índice que nos mida la desigualdad de oportunidades para ver dónde están los países y cómo avanzan los países.". Encontramos lo siguiente. Tenemos este índice de oportunidad humana, que muestra el índice de desigualdad de ingresos. Este es un índice de desigualdad de oportunidades. Y encontramos que países como Chile, Argentina y Costa Rica, en esas dimensiones que les mencioné, –dimensiones de educación, de agua potable, saneamiento electricidad–, han avanzado muchísimo. Están en niveles relativamente altos, casi llegando a la universalidad. Mientras que países centroamericanos como Honduras, Guatemala y Nicaragua están en niveles muchos más bajos. Paraguay está en el tercio inferior de América Latina.

Quiero recalcar que este índice de desigualdades nos dice dos cosas. Nos dice cuánto hay de acceso, por ejemplo, al saneamiento. Uno puede decir, hay 40% de acceso; entonces, este 40% de gente tiene acceso al saneamiento y el 60%, que está allá, no lo tiene. Eso es un primer elemento de desigualdad. Unos tienen y otros no.

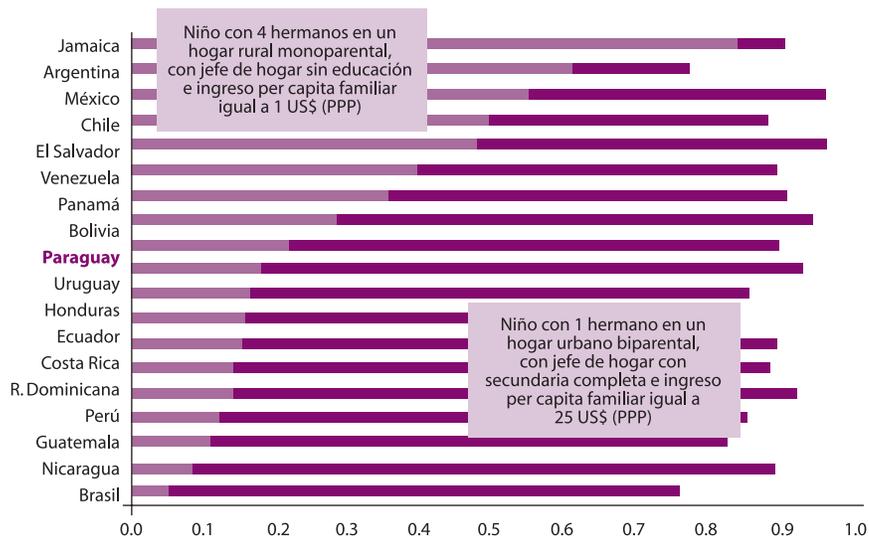
Pero después miramos quiénes son esas personas, quiénes son esos niños. Y encontramos que todos los de acá son rurales y todos los de allá son urbanos; o todos los de acá son blancos y todos los de allá son negros. Pero no solamente tenemos un problema de que unos tienen y otros no sino que además tenemos el problema de que los que no tienen son un grupo específico de la sociedad. Lo que este indicador trata de ver es cuáles son esas cosas, cuál es el acceso y cuál es la inequidad de ese acceso.



Porque es importante tener un índice que nos permite saber donde estamos porque nos permite saber como avanzamos. Si bien Paraguay, Ecuador, Brasil estaban relativamente mal en términos de nivel de esa desigualdad de oportunidades, si nosotros vemos el cambio que ha habido entre el 95 y 2005, son de los países que más han avanzado. Entonces, el punto es que se puede medir esa desigualdad de oportunidades, se puede avanzar, aunque lo que se ha hecho todavía es insuficiente. Hay todavía mucho que hacer. (Gráfico 3)

Gráfico 3

Dos niños latinoamericanos: Probabilidad de completar el 6to. grado a tiempo.



Fuente: Banco Mundial

Las inversiones pueden tener doble efecto: reactivar la demanda, en corto plazo. Pero, al mismo tiempo, pueden ayudar a empezar a resolver esos problemas estructurales. Esa inversión pública se puede hacer en estas áreas o en programas de transferencias ligadas, al aumento en el capital humano, como los programas de transferencias Tekoporã en Paraguay, como la Bolsa de Familia en Brasil, como Oportunidades en México. Todos son elementos que implican gastar más hoy día. Al mismo tiempo que implican gastar más, deben estar bien implementadas y de manera eficiente.

Y, regresando al ejemplo que daba el Dr. Foxley, yo voy a recaudar dos puntos más en el PBI. Pero voy a recalcar que con esos dos puntos más del PBI, vamos a avanzar en estos indicadores, más en nutrición y educación. Y, al mismo tiempo que permitan

“La crisis puede ser una oportunidad para igualar oportunidades”.

que la sociedad monitoree que esté avanzando o no, necesito las tres cosas: necesito la plata, los objetivos, y necesito un conjunto de indicadores que me permitan ver cómo estoy avanzando o no.

Un tema clave es establecer un sistema de monitoreo de esos programas, de tal manera que sepamos varias cosas. Tenemos que saber si los programas que estamos implementando están funcionando o no. Tenemos que tener información de qué funciona o qué no funciona, para tomar decisiones presupuestarias. No podemos decir: “Le ponemos más plata a este programa, si no sabemos si está avanzando correctamente o no”. Y, en tercer lugar, tener un sistema de monitoreo, que nos permita o no hacer más transparente la opinión pública.

Y esto es, como decía, definir este financiamiento. Nada de esto –si hablamos de que nuestros objetivos son igualar oportunidades– sale del aire. Se necesitan recursos.

Y, entonces, este contrato social lleva a darles un rol a los distintos estamentos de la sociedad. Le da un rol al Estado, que tiene que administrar y ordenar esos recursos. Le da un rol a la sociedad, que va a tener que financiar esos programas, esas iniciativas. Y, al mismo tiempo, le da un rol a la sociedad, que tiene que fiscalizar que todo esté avanzando correctamente.

Chile está planteando algo: que todos los niños tengan acceso a Internet. Varios países van a decir: “Bueno, eso lo hacemos un poquito después. Primero tenemos que asegurarnos el nivel de nutrición para todos”. Entonces, cada país tiene que hacer esa elección de metas. Definir metas. Sistemas claves de monitoreo para esos programas. De tal manera que sepamos varias cosas. Hay que saber si los programas que uno está implementando está funcionando o no. Tenemos que saber si algo está funcionando o no. Para poder tener soluciones presupuestarias, para ver si ponemos más plata o no.

Concluyo entonces enfatizando estas dos ideas. La crisis puede ser una oportunidad para igualar oportunidades. Si se avanza en los programas correctos, y si se avanza de manera eficiente y con metas claras. Por otro lado, hacer eso conlleva a otro contrato social, entre poderes del Estado, entre empresas, entre sector privado, entre familias. En muchos casos, requiere más gasto público, aunque no todos los países requieren más gasto público. Pero, otros sí.

Tengamos en cuenta que en todos los casos se requiere un mejor gasto público y que se tenga información para poder definirlo mejor, priorizarlo mejor y fiscalizarlo mejor.

Eduardo Suplicy, Senador Nacional de la República Federativa del Brasil; Lilian Soto, Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de la Función Pública de la República del Paraguay; y Jaime Saavedra, Gerente del Grupo Reducción de la Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, en el momento de las preguntas y respuestas entre los asistentes y expositores.



Asistentes a la Conferencia, exponentes de diversos estamentos de la sociedad.



Jaime Saavedra, Gerente del Grupo Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, durante su exposición.



Para el Senador Suplicy:

¿Está dispuesto un país como Brasil a gobernar o disciplinar sus políticas industriales de competitividad o atracción de inversiones tanto en el plano estatal o estadual en pos del desarrollo del proceso de integración?

Con respecto a las políticas de competitividad, respecto a marcos, yo creo que es muy importante en Brasil avanzar, lo que tenemos en el MERCOSUR, en América Latina, en un área donde haya la libertad de movimiento no solo desde el punto de vista del capital, de los bienes y servicios sino de lo que es más importante: el ser humano. Por lo tanto, creo que la renta básica tendrá incluso un auge que podrá ayudar mucho con respecto a eso.

¿Cómo diferenciar a la gente que quiera trabajar con la que no quiera trabajar? ¿Cómo determinar el monto necesario de aquel que se refiere a la renta básica que pudiera ser implementada? ¿De dónde sería factible sacar recursos para una renta básica a una población con alto nivel de pobreza y con dificultades o con impedimentos de crecimiento en los próximos años?

Creo que será muy interesante hablar del ejemplo concreto en donde existe una experiencia exitosa.

¿Alguna persona de acá estuvo allá y puede decirnos por favor? Que levante la mano. No está aquí; yo estuve en el lugar y se lo voy a contar. Al inicio de los años 60, había un alcalde de una pequeña villa de pescadores que tenían una gran riqueza con el pescado, pero muchos igual estaban muy pobres. Entonces, dijo el alcalde a los habitantes: "Vamos a cobrar un impuesto del 3% sobre el valor del pescado para instituir un fondo para que les pertenezca a todos".

Fueron necesarios 5 años para convencer a la comunidad. Una vez persuadidos todos, la experiencia fue tan bien lograda, que 10 años después, el alcalde ya se tornó gobernador del estado de Alaska. Y había dejado Alaska, a finales de los años 60. Descubrió una gran reserva petrolífera. Entonces dijo Jay Hammond a sus 300 mil habitantes en 1976. "Necesitamos pensar no solo en la generación reciente, más bien en el futuro. Porque el petróleo, como otros recursos naturales, no es renovable", a diferencia de la riqueza de Itaipú, que es siempre renovable. Y es una ventaja para Paraguay y Brasil, para dar un ejemplo, porque es posible separar un fondo que pertenecerá a todos de cualquier forma de riqueza generada.

Entonces, un día, les dijo a los habitantes de Alaska: "Vamos a separar 50% de los royalties de explotación de los recursos naturales para formar un fondo que les pertenecerá a todos e hizo que la propuesta sea debatida y aprobada por referendo popular. 76.000 dijeron sí, y 38.000 que no.

Por 4 años debatieron cómo administrar el fondo. Algunas personas dijeron: "Vamos a hacer un banco de desarrollo"; otros dijeron "cuidado, será la manera de

proveer recursos subsidiados a los empresarios, que ya tienen gran riqueza, vamos a crear empresas y empleos, pero vamos a concentrar riquezas”.

Y a partir de los años 80 fue formado Alaska Permanent Fund, Fondo Permanente de Alaska. La proporción de 25% de los royalties pasó a ser invertida en títulos de rentas fijas, acciones de empresas de Estados, incluso de treinta empresas de Brasil, inmobiliarias. Y los fondos pasaron de 1.000 millones en los inicios de los años 80 a 40.000 millones de dólares actuales.

Vamos a suponer que la Ministra Lilian Soto está viviendo en Alaska. Ella está entre enero y marzo. Completa un formulario, con dos testigos. No precisa declarar su riqueza. Responde por sus hijos de hasta los 18 años, vamos a suponer 4. Y al final, en setiembre, por transferencia electrónica o cheque recibe su ganancia por su inversión. Más de 10.000 dólares por el derecho de participar de la riqueza de la Nación.

En el 2004 estuve en Washington en un simposio como este. Entonces, el gobernador Jay Hammond relató esta historia que les acabo de contar. Cuando él terminó, yo le pregunté al gobernador: “Cuando explicó a los habitantes de Bristol B, después de la Alaska, su propuesta, ¿había conocido la propuesta de Thomas Heine?”, uno de los mayores ideólogos de la revolución americana y francesa. Él dijo: “No”. Y en “Justicia Agraria” éste dijo en 1795 que la pobreza tiene que ver con la civilización y la institución de la propiedad privada. Cuando estuvo en América, no notó un gran avance de la pobreza, porque la propiedad era común entre los indios, a diferencia de la vida en las ciudades europeas.

Pero consideró que una persona que cultiva la tierra debería tener el derecho de recibir su ingreso por su trabajo en su propiedad. Todavía era su plan que toda persona que hiciese eso destinase una parcela de su ingreso a un fondo que perteneciese a todos. De este fondo, una vez acumulado, se pagaría a cada persona residente en el país, tanto en ingreso básico como en capital, como un derecho inalienable de participar todos de la riqueza de la nación, derecho que fue retirado cuando fue instituida la propiedad privada.

Por eso, querida Ministra Lilian Soto, yo digo que el plan es algo que tiene buen sentido, sentido común y que sobre todo será muy importante. Yo estuve en Irak, Timor Este y en otros países para explicar la propuesta. Por eso les digo que la renta básica de la ciudadanía es la respuesta dada por el viento:

*¿Cuántas calles debe caminar un hombre
para que le llames hombre?
Sí, ¿y cuántos mares una paloma blanca
debe navegar antes de que duerma en la arena?
Sí, ¿y cuántas veces las balas de cañón
deben volar antes de que estén prohibidas para siempre?⁶*

⁶ Estrofa de la canción **Blowin' in the Wind** (Soplando en el viento) de Bob Dylan, cuya versión en Inglés interpretó el Senador Suplicy al finalizar su exposición.

Preguntas para el Señor Saavedra:

¿Cómo evalúa la implementación de estos programas de transferencia condicional y qué opina con respecto a la expansión de Tekoporã en Paraguay?

Existe la tecnología para hacerlo bien. No es que hay que inventar la rueda, otra vez, en términos de cómo llegar a las personas adecuadas, cómo monitorear si se llega a las personas adecuadas, cómo monitorear si la condicionalidad de que la transferencia se dé a cambio de que el niño asista a la escuela, por ejemplo; se puede hacer, no es fácil, pero es implementable.

Una crítica muy común de que con este tipo de programa se desincentiva el trabajo, la persona no va a trabajar; entonces es una prebenda que va a hacer que la gente trabaje menos.

Ahí hay dos puntos. Uno desde el punto de vista econométrico y evaluaciones de impacto, que ya se han hecho en distintos países: no hay evidencias de eso. Ahora, si uno quiere encontrar anécdotas, encuentra que Juan Pérez, en tal pueblito efectivamente ya no trabajó, porque dijo: “Ya, con estos 30 dólares ya estoy contento”, va a encontrar.

Ahora, ¿qué cosa decimos con que una persona no va a trabajar por los 30 dólares? ¿A qué nos estamos refiriendo? ¿Qué pasa si es una Señora que tenía que caminar un kilómetro cargando un fardo de leña, porque solamente puede cocinar a leña. Y gastaba dos horas de su día en hacer eso?. Y, ahora, con esos 30 dólares, de repente lo puede comprar. Y en lugar de trabajar esas dos horas, está en casa cuidando a sus nietos. ¿Eso fue un efecto negativo del programa? No. No fue un aspecto negativo del programa. Estamos hablando de que, si este tipo de programa llega a las familias correctas, es muy poco probable que este tipo de dineros adicionales tenga un efecto negativo y que no implique o un consumo menor o un bienestar mejor, una mejor calidad de vida. Y en todo lo que se aplica este programa es a niveles relativamente bajos.

Una evidencia más. En Sudáfrica, por ejemplo, se encontró no en una transferencia de este tipo, sino en un programa de pensiones –pensiones mínimas a todas las personas que tenían más de 65 años– que a causa de esas pensiones aumentó el nivel de escolaridad de la siguiente generación, de los nietos. Porque esos adultos ya no trabajaban, justamente, por esa transferencia de pensión mínima. Justamente por eso, niñas que antes tenían que quedarse en el hogar cuidando al hermano menor, ahora iban a la escuela.

Entonces, uno tiene que investigar bien, pero, en general, la evidencia muestra que el efecto de consumo, bienestar e inversión de capital tiende a ser positivo.

¿Cómo avanzar con un Parlamento que le pone palo a la rueda y un empresariado que no quiere impuesto la renta?

Esto, obviamente, requiere de un acuerdo político, en el cual se tiene que gastar más y se tiene que recaudar más. No hay salida para eso. No hay muchos países que puedan hacer esa recaudación mayor, sin impuesto a la renta personal. De repente, es factible; de repente se consigue un superexperto en impuestos; de repente, hay una manera de hacerlo, pero es difícil. Es difícil que un país pueda avanzar y tener niveles de recaudación necesarios, para poder implementar políticas sociales mínimas, sin tener este tipo de impuesto.

Pero, por otro lado, este contrato social no es solamente tener más dinero para educación. Es también tener más dinero para educación, pero gastarlo de una manera adecuada, dentro del campo educativo.

Y, por último, un tema sobre igualdad de oportunidades que mencionaba. El tema del ambiente y los recursos naturales y humanos, en el mejoramiento de la calidad de vida, que no fue tomado en cuenta.

Hasta ahora hemos medido la igualdad de oportunidad en una forma bastante acotada, a un conjunto de tibios indicadores, en los cuales teníamos datos para todos los países de América Latina. Pero, cuando uno mira igualdad de oportunidades y empieza a mirar aquellos servicios, derechos o bienes, a los cuales todos deben acceder, en verdad es un conjunto bastante mayor que esto que yo mencioné de agua, saneamiento electricidad y educación. Estamos hablando de vacunación, registro como ciudadano. Estamos hablando de que el niño nazca y crezca en un ambiente, en el cual se recolecte adecuadamente la basura y, por lo tanto, no esté expuesto a ese tipo de contaminación. Igualdad de oportunidad implica tener acceso a educación inicial de algún tipo.

Entonces, hay un conjunto de indicadores, que la mayor parte de nuestros países ya dirían: "Si, realmente todos deben tenerlo". Y eso tiene que ser parte de nuestros indicadores, cuando se habla de igualdad de oportunidades.

No está incluido acá porque queríamos un mínimo común indicador para todos los países de América Latina. Pero si uno monitorea igualdad de oportunidades en países como Paraguay, incluir estas dimensiones es absolutamente crucial.



**CONCERTACIÓN PRESUPUESTARIA Y
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO**



David Kaufmann, Experto Investigador y Asesor Líder Mundial en Gobernabilidad y Desarrollo; Roberto García López, ex Director de Presupuesto y ex Viceministro de Hacienda de la República Argentina; Humberto Blasco, Ministro de Justicia y Trabajo de la República del Paraguay; Senador Nacional Juan Darío Monges; y Jorge Corvalán, Presidente del Banco Central del Paraguay.

Panel sobre Concertación Presupuestaria y los Objetivos de Desarrollo.

Disertantes:

Señor Daniel Kaufmann,
Experto, Investigador y Asesor Líder mundial en Gobernabilidad y Desarrollo.
Señor Roberto García López,
ex Director de Presupuesto y ex Viceministro de Hacienda de la República Argentina.

Moderador:

Señor Humberto Blasco,
Ministro de Justicia y Trabajo de la República del Paraguay.

Comentarios:

Señor Juan Darío Monges,
Senador Nacional de la República del Paraguay.

Participación especial:

Señor Jorge Corvalán,
Presidente del Banco Central del Paraguay.

Presentación del Señor Humberto Blasco, Ministro de Justicia y Trabajo de la República del Paraguay.

El tema que vamos a abordar ahora es “Concertación Presupuestaria, y los Objetivos de Desarrollo”. Los participantes de la mesa son el doctor Daniel Kaufmann, ex Director del Banco Mundial, y el Señor Roberto García López, ex Director de Presupuesto y ex Viceministro de Hacienda de Argentina, actualmente Jefe de Programa del Pilar Externo del Plan de Acción a Medianos Plazos para la Efectividad del Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Se espera de la presentación exponga sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y una agenda consensuada de desarrollo sobre la base de los siguientes antecedentes en el sistema político de Paraguay: ¿Quiénes conforman el Poder Ejecutivo? ¿Puede el Poder Legislativo eliminar el Ejecutivo, o viceversa? Los órganos involucrados en el Poder Legislativo y sus implicancias en la elaboración del presupuesto. ¿Quién inicia la legislación? Transparencia y participación de los factores sociales en el presupuesto.

Se espera que se informe al público sobre los desafíos enfrentados por las ramas ejecutivas y legislativas para mejorar su interrelación. Asimismo, generar un marco institucional que permita la participación de actores sociales en su propio desarrollo, y superar las desigualdades que les afectan. Y también compartir con el público, sobre los principales delineamientos de algunas lecciones relativas a estos temas en la región.

El Señor Kaufmann, Investigador Senior de Brooklyn Institutions, ex director Gobernabilidad del Banco Mundial, es considerado un experto mundial y consultor líder en el campo de gobernabilidad.

Ha publicado numerosas publicaciones académicas, en temas de políticas institucionales. Ha sido pionero en diseñar y aplicar nuevas metodologías empíricas y encuestas.

También fue profesor visitante de la Universidad de Harvard, a mediados de los años 90, desde donde condujo investigaciones y seminarios, y proveyó de servicios de consultorías sobre diseños de políticas a varios países, en una variedad de temas económicos e institucionales.

De nacionalidad chilena, el Dr. Kaufmann recibió su Doctorado y Maestría en Economía en la Universidad de Harvard, y grados de Bachiller en Economía y en Estadística de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

El Señor García López cuenta con más de 30 años de experiencia profesional en el área de desarrollo económico, con amplia experiencia en planificación y estrategias nacionales, presupuesto y gestión financiera, formulación y evaluación de programas y proyecto de inversión pública.



Es economista de la Universidad de Buenos Aires con estudio de postgrado en descentralización fiscal en la Universidad de Harvard, finanzas internacionales en la Universidad de Tokio-Eximbank de Japón y planificación en la Universidad de Córdoba.

Exposición del Señor David Kaufmann, Experto Investigador y Asesor Líder mundial en Gobernabilidad y Desarrollo.

En esta área de gobernabilidad hay un problema. Hay muchos mitos.

Uno de ellos es sobre la incapacidad, inhabilidad de medir corrupción y gobernanza.

Otro es tener buena gobernabilidad y baja corrupción. Eso es un lujo y es un resultado del desarrollo del crecimiento de lujo que se pueden dar los países más desarrollados, más ricos, más industrializados.

Asimismo que, en días como hoy, en épocas como hoy de gran crisis, la prioridad es el asunto de la gobernabilidad y la corrupción.

También, el asunto cultural histórico, al que se le da muchísima importancia como determinante de la falta de gobernabilidad y la alta corrupción en países. Y, también, desafortunadamente, hay muchas nociones populares de cómo se mejora la gobernabilidad y cómo se ataca la corrupción. Como por ejemplo, todo este asunto de tener otra campaña. En Rusia ya han tenido como 15 campañas contra la corrupción, con grandes pronunciamientos y códigos. Adopción de una ley en vez de otra. Todos los países tienen leyes contra corrupción, leyes, por ejemplo, de asistencia, anticorrupción, que se crean después de cada escándalo, etc.

Para todas estas estrategias institucionales para la gobernabilidad, hay que tener una paciencia enorme porque toma muchas generaciones hasta que haya cambios fundamentales, cambios importantes.

El punto principal de la ponencia es la idea de que este tipo de hipótesis o mitos son incorrectos, y mostraré algunos datos, un aspecto empírico al respecto.

- La gobernabilidad y la corrupción pueden ser medidas, analizadas y monitoreadas. Hay un gran nivel del desarrollo, debido a buena gobernanza y mejoras en cuanto a la corrupción. Ya vemos los desafíos en América Latina y en Paraguay, en un contexto mundial. Yo dejo muy en claro que no vengo aquí como experto sobre Paraguay. Así que el marco va a ser más global e internacional, en donde mostraré sobre Paraguay y después recalcaré la importancia de estas.

Tenemos una estrategia y un programa muy concretos. Claro, y también lo que ya se había dicho por varios expositores: cuando hay una crisis, hay también una oportunidad en cuanto a reformas, en cuanto a gobernabilidad o gobernanza.

Yo prefiero emplear el término gobernanza, que es más amplio y no se refiere solo a la gestión del gobierno, y, según la Real Academia Española, hay una diferencia como lo definimos. Se habla mucho de gobernabilidad y gobernanza, pero al final no se define eso. Pero lo hemos definido y es basado en la literatura. Así que no lo inventamos de la nada como conjunto de tradiciones e instituciones, a través de las cuales se ejercita la autoridad en un país.

Lo más importante de la definición es desempacarla en forma concreta. Y en ese desempaque hay 3 componentes cruciales: el aspecto político gobernabilidad, el aspecto económico y el aspecto de respeto institucional.

Cada uno de esos tres componentes –cuando se desempacan– nosotros lo traducimos en dos variables que se pueden medir. Y construimos mediciones para aquellas variables. Así, 3 por 2 significan 6 variables medibles sobre distintos componentes de gobernabilidad.

- El primero que mencioné, el político, se refiere al proceso por el cual aquellos en la autoridad son monitoreados, seleccionados y son reemplazados. Y eso lo aproximamos, en cuanto a las variables, a medir primeramente la calidad de la voz ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía; y, la segunda, hasta qué punto de estabilidad política se ven violencia y terrorismo.
- La segunda: que el componente económico de gobernabilidad es la efectividad de la gestión de gobierno, la efectividad de la burocracia, que se basa en la capacidad de Gobierno para formular, implementar políticas y dar servicios públicos. Pero también está el aspecto la calidad regulatoria hacia el sector privado.
- El tercer componente es el respeto ciudadano y el Estado, instituciones que gobiernan las interacciones entre ellos.

Y eso se aproxima de nuevo con dos variables que medimos.

- Una es la calidad de la acción del Estado de Derecho. En algunos países se conoce como imperio de la ley.
- Y la segunda, es el control de la corrupción. Una cosa que ocurre al mirar este marco muy simple es que, inmediatamente, se distingue entre gobernabilidad o gobernanza y la corrupción. A veces, se confunde entre lo uno y lo otro. En realidad, el control de la corrupción es sumamente importante, pero solo es un componente de una noción mucho más amplia que es la gobernabilidad.
- Y, se ve inmediatamente que uno no lucha contra la corrupción, en forma simplista. Eso no resulta, sino que hay que mirar otros aspectos de la calidad institucional de la gobernabilidad, como ser la calidad del Estado de Derecho, la calidad regulatoria, si existen voz y rendición de cuentas en el país, o no.

Ese marco es en forma simple. Ahora, ¿cómo construimos estos índices agregados para estos 6 indicadores? Lo basamos en dos temas distintos de todo el mundo y en todas las regiones del mundo. Algunas fuentes vienen del Banco Mundial y muchas otras ya las veremos. Y ellas incluyen encuestas por países, de empresas, la clasificación



de la gente, clasificación de la parte comercial, agencias gubernamentales, agencias internacionales, etc. Cientos de variables vienen de toda esa fuente de todo el mundo, para distintas dimensiones de gobernabilidad y se mapean u organizan en los 6 componentes de gobernabilidad con un método muy específico, complejo y estadístico, para darle más fidelidad. Y tenemos números desde 1996 hasta fines de 2008. Y esto, para no aburrirles y no quitarles mucho tiempo, no lo voy a leer. Pero les quiero decir que me tengan confianza de que existen todas estas fuentes: estas son fuentes de donde vienen estos números.

¿Qué tipo de resultado tenemos? Es muy importante recalcar la importancia y las buenas noticias, así como las malas noticias.

De hecho, siempre hay un margen de error. Hay un margen de error o una imprecisión en cualquier cifra, en todo tema de gobernabilidad o en tema de calidad institucional, el entorno hacia empresas, etc. También hay un margen de error en todas las cifras oficiales que nunca se admite mucho, aunque fue muy interesante escuchar al Presidente que sí lo mencionó en la apertura. Una de las diferencias que hacemos nosotros es poder ser muy precisos sobre el grado de imprecisión en los datos. Entonces, no solo generamos un estimado para cada país y para cada componente, sino también cuál es el margen de error. Esa es la mala noticia: que siempre hay un margen de error, en todos los números.

Pero, bueno, la buena noticia es que nosotros sabemos cuál es y qué no es fatal. ¿Qué quiere decir? Que no se puede correr la carrera de caballos y pretender que yo le gane a mi vecino por una nariz. Eso no tiene ningún significativo, desde el punto de vista estadístico. Es como un empate, cuando la diferencia entre Dinamarca y Nueva Zelandia aquí es cero, nula desde un punto de vista estadístico. Por otro lado, como el margen de error no es fatal, sí se puede dividir el mundo entre 4 ó 5 grupos que tienen sentido estadístico. A la derecha del cuadro tenemos el grupo de países al que les va bien; no solo los ricos. Hay países emergentes, como el caso de Chile. El caso de Uruguay también, que está mucho mejor que Italia, por ejemplo. (Gráfico 4)

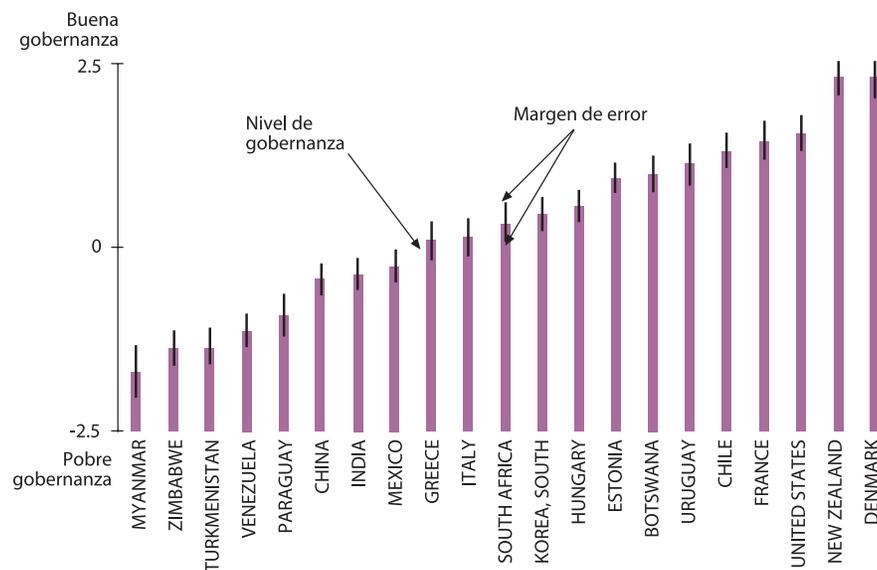
En cuanto al control de la corrupción, tampoco ser rico necesariamente, automáticamente implica que uno tiene los mejores niveles de gobernabilidad.

Al tener el margen de error, también se pueden hacer comparaciones. Decir si esta diferencia es significativa no solo entre países, sino en el tiempo: cómo le ha ido a un país en el tiempo.

Una de las cosas que son muy claras es que, mirando América Latina, o el mundo en general, África, hay que tener mucho cuidado al realizar el análisis de todo un continente.

Gráfico 4

Control de la corrupción, en algunos países, fin 2008



Nota aclaratoria: Los datos y la investigación presentados aquí no reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos, o los países representados. Los Indicadores de gobernanza en el mundo no son usados por el Grupo Banco Mundial para asignar recursos o para cualquier otro objetivo oficial.

Fuente: "Indicadores de Gobernanza 1996-2008" de D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi, Junio de 2009.

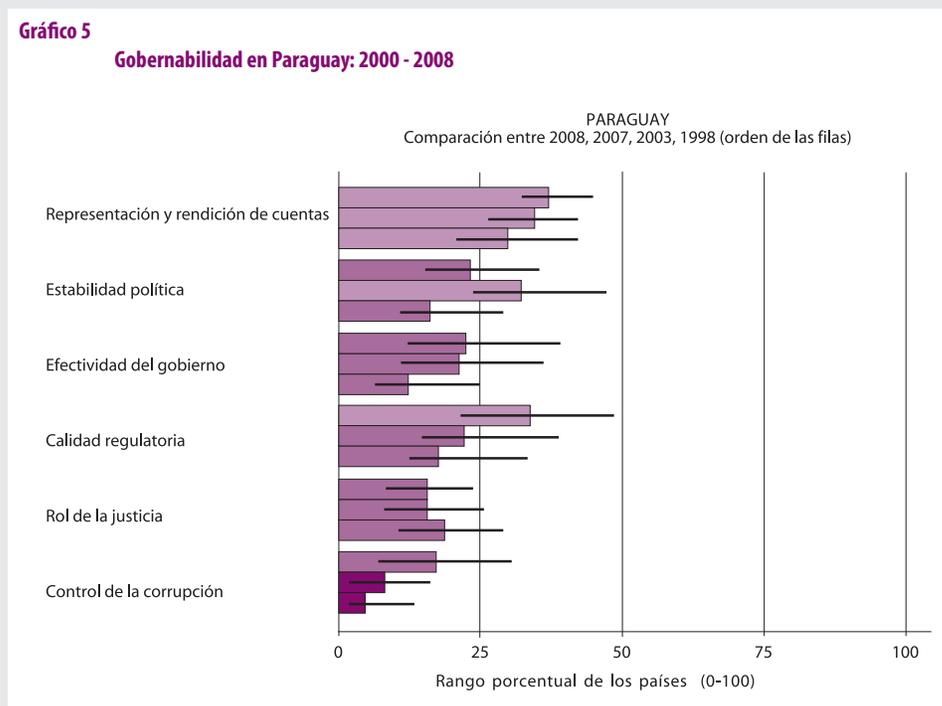
En cada continente la variación es enorme. Por lo menos, el caso de Estado de Derecho en otra dimensión –rendición de cuentas- para que vean que estar en el país más poderoso del mundo, vivir ahí, hacer los indicadores de ahí no muestra que son los mejores del mundo. Canadá y varios otros al Norte están mejor que Estados Unidos, en ese sentido. No son los únicos.

Otra forma de generar los datos es sencillamente enfocarse en un país, sobre el país, en el mapa. Y puede generar el país que le interese. Obviamente estando aquí, generé para el caso de Paraguay.

Uno escoge los periodos, para comparar cuál le interesa: el periodo de más arriba, el más reciente; en este caso, el 2008. Y puse 2004 como intermedio. Y para comenzar 2000, así cómo ha sido en esta década en Paraguay. Por un lado, se ve que las malas noticias o el desafío todavía son muchos y, por otro lado, se ve que la tendencia va en buena dirección, incluyendo el control de la corrupción. Entonces, dónde comienza lo

bajo en el mundo en general. Y se ve que ha habido un auge equitativo, pero, obviamente, hay todavía muchos desafíos hacia delante. Se ven las mejoras, las actividades gubernamentales, por lo menos al principio de la década de la calidad regulatoria. Pero en el sistema judicial, en cuanto a Estado de Derecho, eso no se ve. Entonces, es importante empezar a desempacar la problemática de gobernabilidad, gobernanza, y los datos ayudan a discutirlo, en forma muy generalizada. Porque es muy típico que dentro de un mismo país haya áreas donde ha habido auges y en otras, no. (Gráfico 5).

Pero la verdad es que tenemos un problema. Si me dejan analizar por un segundo, el problema en América Latina. Se habla mucho y se escribe mucho de los grandes logros de América Latina en los últimos 5, 7 años. Y eso hasta cierto punto en algunos temas es real. El problema es que eso no es suficiente, comparando América Latina –y aquí hablo como latino– con el pasado; especialmente si uno mira el pasado y son 10 años, 15 años. Comparado con lo que han hecho los asiáticos y comparado con Europa del Este y parte de Europa, no estamos bien. No estamos bien como región. Así que tenemos un gran desafío, con ese punto de vista. Como lo dijo el ministro Foxley, hoy en día es un mundo globalizado. No es suficiente compararnos con 2 ó 3 países y en 2 ó 3 años. Tenemos que compararnos con el resto del mundo.



“Cuando la gobernabilidad mejora, el ingreso per cápita en ese país, como promedio, incrementa tres veces: 300%”.

Tenemos todavía desafíos enormes hoy en día en América. En vez de hablar de gobernabilidad, hablamos de un aspecto malo, que es corrupción, en este caso sobornos. Hay un gran desafío en cuanto a sobornos, especialmente en cuanto a licitaciones públicas, en cuanto a captura del sistema político, que son corrupción a nivel alto, y la judicatura, en cuanto a los sobornos, es un problema serio en ese sentido.

Interesantes estos números pero hasta qué punto es importante este asunto de gobernanza. La importancia es enorme. Cuando la gobernabilidad mejora, digamos, en cuanto al imperio de la Ley o Estado de Derecho o control de la corrupción, en forma significativa en un país, en el largo plazo, el ingreso per cápita en ese país, como promedio, incrementa tres veces: 300%.

También vemos que la influencia positiva de mejorar la gobernabilidad, ya sea el control de la corrupción o las otras dimensiones, no solo conlleva al mejor ingreso per cápita para el país, en el largo plazo, sino también, en cuanto al grado de competitividad mundial, es muy importante. Especialmente, hoy día, por la globalización es importante. También conlleva a mejor inversión, más inversión, tanto doméstica como extranjera, menos pobreza, más igualdad.

Así que es muy importante lo que escuchamos en el panel anterior, pero, obviamente, la pregunta básica de todo este asunto de pobreza y desigualdad es: ¿Cuáles son los factores determinantes para mejorar la gobernanza, en sus distintas dimensiones o gobernabilidad? Es crucial la respuesta para tener los logros.

Cabe preguntarse, entonces, en cuanto a medidas bien específicas para mejorar la gobernabilidad, qué se hace. Obviamente, el contexto de cada país es distinto y los desafíos distintos. Cada país tiene que hacer su diagnóstico. Tiene sus planes. Así que no hay una Biblia al respecto. Pero uno de los aspectos que siempre es importante y que hemos encontrado en datos de todo el mundo: es importante el asunto de transparentar. Paraguay está abajo, con ciertas mejoras, recientemente, pero mucho para llegar arriba.

Hay diez reformas de transparencia que, en distintas partes del mundo, varios países las están haciendo. Se ha mostrado que pueden ser muy efectivas para mejorar la gobernabilidad. Los expertos del país mismo le dan nota. Le dan 0 si evalúan que no se está haciendo, medio punto si se está haciendo parcialmente y 1 cuando se ha hecho y se ha hecho bien.

- Transparentar los bienes públicos de los activos, de los políticos, candidatos, funcionarios públicos, los legisladores y sus dependientes, que son importantes.
- Declaraciones públicas de las contribuciones a campañas, políticos, de individuos y empresas. En Estados Unidos, la gobernanza y la corrupción legal tuvieron mu-

cho que ver en la crisis bancaria: el sistema político fue capturado por el sistema bancario.

- Acceso público inmediato a los votos de los parlamentarios y a las deliberaciones y los borradores de propuestas de Ley.
- Implementaciones, lobby, separando política del Gobierno.
- Transparentar el sector bancario financiero. Obviamente es crucial y es parte de las reformas en Estados Unidos, hoy día.
- Implementación de una buena ley de libertad de información, como el caso de México, por ejemplo, que es excelente.
- Transparencia presupuestaria, tanto a nivel central, a nivel local, en la Web. De todo el asunto del presupuesto participativo. Yo sé que en Paraguay ha habido iniciativas interesantes en este sentido, en un tercio de municipalidades.
- Todo el asunto de licitación es crucial. Países como Chile, Perú, México y Corea han tomado la batuta en eso: total transparencia en cuanto a todas las licitaciones, en la Web, son más competitivas.
- El asunto de libertad de prensa y medios informáticos y competencia sin trabas, sin monopolios.
- Transparencia de datos. Y datos rigurosos, incluyendo diagnósticos profundos, en estas áreas de corrupción y gobernabilidad. En este sentido, en el pasado hemos tenido una colaboración excelente con Paraguay, a través del CISNI.¹

Termino con algunas lecciones de la audiencia mundial. Uno, obviamente, ya conoce mi sesgo: Gobernanza y la corrupción son medibles. Hay que hacerlo, con cautela, con cuidado, tomando en cuenta de que hay margen de error y no sobreinterpretar. La buena gobernanza es crucial para un buen manejo macro, para el crecimiento, para la competitividad global, la lucha contra la pobreza y para la inclusión. La gobernanza y la calidad institucional, y contra la corrupción, sí pueden cambiar rápidamente.

Esto no es de tres generaciones. Obviamente, un país no puede navegar de la noche a la mañana de un Haití a una Noruega. Pero puede mejorar en forma muy significativa, como lo hemos visto últimamente, en varios países africanos, como en Liberia. Lo hemos visto también en América Latina. En cada región del mundo, hay un ejemplo de que, entre 6, 8 y 10 años, han habido cambios significativos en el aspecto institucional, de gobernanza y control de la corrupción.

Desafortunadamente, por cada cambio que hemos visto en la dirección positiva, ha habido otro cambio, en otro país, en la posición negativa. Entonces, el promedio mundial en cuanto gobernanza, el control de la corrupción y las otras dimensiones, es

¹ Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad.

“Lo que sí funciona –el asunto ya se discutió mucho aquí– es la capacidad de diálogo interna y entenderse entre el Ejecutivo y el Parlamento”.

básicamente uno de estancamiento. Pero eso es el promedio mundial que no nos dice mucho. Eso es cierto también en las regiones.

Lo que no funciona en este tema es el cortoplacismo, el parcialismo en cuanto a reformas que son incrementalistas nomás. El sobrerreaccionar, sobrerregulando, que es un peligro hoy en día en Estados Unidos. Utilizar la crisis como excusa para posponer reformas importantes, crear más y más comisiones de éticas y agotar más y más borradores de legislación contra la corrupción. Todos los países tienen legislación que está bien. Ese no es el problema

Lo que sí funciona –el asunto ya se discutió mucho aquí– es la capacidad de diálogo interna y entenderse entre el Ejecutivo y el Parlamento, obviamente, si bien es crucial y necesario no es suficiente. En ese sentido, cabe mirar las experiencias de otros países, en cuanto a contratos nacionales de gobernabilidad, no solamente contratos con pactos sociales de los que siempre se habla, sino en cuanto al asunto de mejorar gobernabilidad. Reformas fundamentales, en ese sentido, funcionan mucho mejor, especialmente cuando ha habido una historia de baja institucionalidad, de alta corrupción, de baja gobernabilidad. Incrementalismo y parcialismo, en general, no funcionan. Hay que cambiar también la parte psicológica de cómo, no solo lo ve el ciudadano, sino cómo interactúa y si se involucra en cuanto a los cambios, si ve que esto es serio y que no solo es un incrementalismo.

Cuando un país tiene una recaudación impositiva de 10% –he hablado de 2 a 4 años–, hablar de 2 puntos más no tiene sentido. Hay que preguntarse cómo se llega en pocos años a 18, por ejemplo. En cuanto al asunto de reformar la justicia y modernizar el Estado han habido casos importantes de reformas más radicales como en el caso de Georgia. Lo mismo en cuanto al servicio civil. Cómo se moderniza y se profesionaliza, en vez del clientelismo. Cambios pequeños y al margen, en general, no funcionan.

El otro punto crucial es que las reformas, cuando se diseñan, deben basarse en un análisis riguroso de los datos. Hoy día, hay bases de datos, prácticamente para todos los temas importantes para las reformas.

Y para casi terminar. Está el punto de que la crisis es una oportunidad. Hace un par de días me entrevistaron de Reuters de Inglaterra para varios artículos y me hicieron la pregunta: ¿Cuál va a ser el impacto de la crisis sobre la calidad de Estado de Derecho, de gobernabilidad y de controlar la corrupción, en los países del mundo? ¿Va a ser buena o mala? Y mi respuesta fue: “Va a haber una gran diferenciación”. Algunos países, debido a circunstancias y falta de liderazgo, van a utilizar la crisis como excusa para posponer reformas institucionales muy importantes. Y hay otros países que la ven como una oportunidad única para implementar reformas de tiempos de gran riqueza y gran auge que no hubiesen tenido el capital político para hacerlo. El periodista me empezó a decir, entonces: “Deme ejemplos, aunque sea especulativo”. Y de América Latina sabía



lo suficiente como para decir que en el caso chileno, brasileño y en el caso colombiano se está usando la crisis desde un punto de vista muy positivo. Pero no estaba seguro del caso argentino. En Europa del Este y la Unión Soviética di el ejemplo de los países bálticos, que van a tomar el toro por las astas, y van a aprovechar para fortalecer su aspecto institucional, en contraste con Rusia.

No sabía lo suficiente de Paraguay y es una pregunta abierta para ustedes. En Paraguay, ¿debo usar la crisis para bien o para posponer las reformas? Y, así entonces, ¿Paraguay avanza o se queda más atrás?

Yo sí creo que va a haber más diferenciación, en los próximos años en distintos países debido a la crisis, en cuanto a la calidad institucional.

Termino, entonces, sugiriendo que en este tema, desafortunadamente, en muchos países ha habido demasiado respeto a la paciencia. Siempre se dice: "Paciencia, Señor" La parte institucional toma tanto tiempo, hay que discutirlo. ¿Y qué pasa si hay clientelismo?" Hay tantas excusas para la inacción y la paciencia. Quizás es tiempo de entrar en una era de impaciencia y audacia, tomar ciertos riesgos, tener audacia. Lo que hizo Obama² en Estados Unidos. Y decir que "sí es posible", que "sí podemos en América Latina".

² Barack Obama, Presidente de Estados Unidos de América.

Exposición del Señor Roberto García López, ex Director de Presupuesto y ex Viceministro de Hacienda de la República Argentina.

El mensaje que yo quiero pasarles, fundamentalmente, es que miremos el presupuesto, el ejercicio presupuestario, no como una técnica, no como instrumento de gestión de contadores y analistas financieros, sino como parte fundamental de un acuerdo social. Y este es el título que le he puesto a la presentación de hoy: El presupuesto como concertación de un acuerdo social, y la capacidad de este instrumento para fortalecer la gobernabilidad.

El índice de mi presentación, entonces, es un breve comentario sobre los desafíos que puede tener o tienen hoy los gobiernos. Porque estamos de pronto contaminados por la crisis, y vemos todo a través de la crisis. Precisamente no solo quiero hablar de la crisis financiera internacional, sino de otras crisis.

La crisis financiera desplaza la mirada del foco y nos olvidamos de las otras crisis. Por eso hoy voy a hablar, pero muy rápidamente -no más de un minuto por crisis- de la crisis que cada país tiene. Como crisis económica y social. En el caso de Paraguay, otros que me antecedieron han presentado básicamente los problemas y características de esta crisis; así que no me voy a detener en el caso paraguayo.

Crisis de valores y de consumo. Quiero también destacar un poco esta crisis, que queda un poco tapada, a veces por la crisis financiera. Y la de valores, la crisis de confianza; que es otra importante, como problema que afecta a la gobernabilidad. Y, en definitivas, podríamos hablar de otra crisis, por último: la crisis de nervios. La crisis de nervios es la que tienen todos los funcionarios cuando se acumulan las crisis anteriores. Cuando la crisis de nervios se traslada al Gobierno, a la ciudadanía, tenemos la crisis de gobernabilidad. Por último, también la crisis como oportunidad, que ya fue mencionada por otros autores. Yo le voy a dar un tema concreto en término de dos propuestas ante la crisis: shock de gestión y rol del presupuesto en este shock de gestión; y, fundamentalmente, también el rol del Congreso en la gestión de gobernabilidad.

- Como ustedes ven acá, tenemos una cantidad de funciones originales en todos los Estados del mundo: defensa, justicia, seguridad ciudadana. Y les quiero comentar que esto es simplemente una síntesis de las funciones. Hay muchas más. Podemos clasificarlas en funciones mínimas, las intermedias, infraestructuras, salud, las avanzadas, medio ambiente, etc.
- La segunda generación en las funciones del Estado, a partir de las necesidades, es corregir fallas del mercado. Entonces, aparecen funciones como las de transporte, educación primaria, servicios públicos, etc. Después viene toda una discusión, más adelante, en las últimas décadas, a través de la obtención de los bienes provisorios o bienes y servicios provisorios, o meritorios, que tiene que ver con el alivio de los desastres, reducción de la pobreza, etc.



- La última generación de funciones está más relacionada con la integralidad: control de la legalidad, financiamiento de recursos humanos, control de gestión, rendición de cuentas, etc.

El tema es que todas estas funciones se fueron acumulando. No se dejaron de hacer las primeras, porque vinieron las nuevas generaciones de funciones. Y, segundo, todas estas funciones para proveer bienes y servicios, demandas de la ciudadanía, se producen en todos los países. O sea, este mismo cuadro lo tienen los países más desarrollados de la OCDE, como se ve, y los países menos desarrollados tanto en América Latina, como en otras regiones del mundo. La única diferencia es que los países desarrollados, los países de la OCDE, Japón, Estados Unidos, Corea, los países europeos, para cumplir con todas estas funciones; disponen aproximadamente de 40 puntos de producto bruto. En América Latina, para las mismas funciones, para los mismos servicios, en promedio contamos con 22 puntos del producto.

Esta es una diferencia sustancial. Y se mencionaba hoy que la capacidad de Paraguay es la mitad del promedio de América Latina, en términos de generación. Pero las demandas que tiene el Gobierno paraguayo son todas estas. No le falta ninguna y, seguro, alguna otra que no la vemos.

Ante esta demanda, una de las cosas que nos puede pasar es la de mi amigo el burro. ¿Qué tiene nuestro amigo el burro en esta situación? Los que están alrededor son los gobiernos centrales, subnacionales, donde se los ve. Con la necesidad de llevar adelante un carro, con una cantidad de demandas enormes de la población, de los ciudadanos. Y el pobre burro ni siquiera puede aterrizar. Entonces, está tratando de arrancar. Pareciera que es un exceso de demanda. Pero, en realidad, es falta de gestión. Lo que tenemos que hacer ahora es poder ver cómo podemos gestionar esto. Bueno, siempre hay un asesor, el Presidente del Banco Mundial, que da consejos. Pero, lamentablemente, van a ser los paraguayos los que van a tener que traer las soluciones.

Se han aplicado distintas formulas; una de ellas es engordar el burro, aumentar el tamaño del Estado y no ha funcionado. Otros han pensado en dos burros; tampoco ha funcionado. En fin, cada país propone algo diferente. Básicamente, lo que quiero plantear es que necesitamos mejorar sustancialmente la gestión.

Un breve pantallazo de la actual crisis financiera Internacional y lo que trae como cola. Fuerte caída del deterioro del fiscal, en los países más desarrollados. Fíjense, hasta acá 2007-2008, todavía la situación era de moderado déficit, superávit, y tenemos las fuertes caídas. Y también la proyección hacia el 2010; la situación va a continuar con déficit fiscal pronunciado con todo lo que eso significa económicamente.

“Una gestión de resultados para desarrollo requiere un presupuesto por resultados”.

Otra forma de ver esto son los impactos, en términos de la generación de deudas. Los impactos de cómo va a afectar, de alguna forma, también el costo del financiamiento a mediano y largo plazo. Ustedes ven que países como el Reino Unido han llegado ya con sus paquetes con un costo de más de 18 puntos del producto.

Entonces, lo que esto nos está diciendo es que este financiamiento extraordinario de los países más desarrollados va a generar menos espacio para el financiamiento de países en bienes y desarrollos, con impactos en la tasa de interés. Y esto puede ser una gran preocupación de nuestro amigo, el Presidente del Banco Central a futuro.

También el otro mensaje. A diferencia de las otras crisis de algún grupo de países, o de un país aislado, acá el problema que tenemos es que ésta es prácticamente una crisis de todos los países más desarrollados.

La crisis financiera es importante. Pero quiero reevaluarla un poquito y pensar que tenemos detrás de la crisis financiera, otras crisis más profundas como la crisis ética y la crisis de la falta de desarrollo de América Latina, Asia y África. Una forma de verlo es con ciertos patrones de consumo que vemos en los países más desarrollados. Entonces, ¿por qué hablo de ética y falta de valores? Algunas cifras interesantes al respecto. Según las Naciones Unidas, se necesitarían 6 billones de dólares anuales para darles educación básica a todos los niños en los países en vías de desarrollo, tercer mundo, segundo mundo, como ustedes quieran clasificarlos. Lo que se gasta en USA en cosméticos son 8 billones de dólares anuales. Otra cifra es agua potable y saneamiento para todos. Necesitaríamos 9 billones de dólares para darles saneamiento a todos los habitantes en vías de desarrollo. En helados, en Europa se gastan 11 billones de dólares anuales. Salud básica y nutrición, 13 billones. En comidas para mascotas en Estados Unidos y Europa se gastan 17 billones de dólares anuales. En cigarrillos en Europa, 50 billones. En bebidas alcohólicas, 100 billones. En drogas y narcóticos en el mundo y gastos militares, cifras enormes, comparadas con las necesidades básicas. Acá tenemos una crisis de valores de consumo. Quiero dejar aclarado que me gustan los helados y también el buen vino. Pero si uno piensa en estos gastos, sería un desafío bastante interesante y alcanzable aplicarles un 10% de impuesto para terminar la pobreza en el mundo.

La otra crisis es la crisis de confianza. Y esto nos pone, en términos de América Latina, en la situación que, según Latinbarómetro, aquellos en los que la población más confía en que puedan cumplir con su tarea con sus funciones, lamentablemente, debo decirles, son los bomberos. Y, como ustedes ven, el Gobierno y el Congreso están muy abajo en la percepción de la población de América Latina. Esto es, repito, para América Latina. No es para Paraguay, en términos de las posibilidades de que cumplan con las funciones ¿Y a qué se debe esto? A la falta de resultado de los Gobiernos. En términos

de las expectativas que se generan, en las promesas que se generan y en los resultados que, posteriormente, se obtienen.

Entonces, ahora, rápidamente, la crisis como oportunidad, para mejorar la gestión. Y esta gestión no es cualquier gestión. Es una gestión orientada a obtener resultados. Una cultura de gestión para una cultura de desarrollo, pensada como la corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Congreso. Esto no lo puede hacer solo el Ejecutivo. No lo puede hacer solo el Congreso. Entonces pensemos cómo la corresponsabilidad es una gestión para resultados de desarrollos.

Una gestión de resultados para desarrollo requiere un presupuesto por resultados. Lamento comunicarles a los Ministros de Hacienda que el presupuesto incrementalista va camino al cementerio. Si no tenemos presupuesto por resultado, si no tenemos gestión para resultados, no vamos a tener calidad en los bienes y servicios y no vamos a tener satisfacción en la gente. Y ese es el proceso de diseño, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación que se da en un balance entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Piensen ustedes un minuto en un diseño de presupuesto. Lo hace el Ejecutivo. Aprobación del presupuesto lo hace el Congreso. Ejecución del Congreso lo hace el Ejecutivo. Monitoreo y evaluación lo hace el Congreso. Entonces hay un balance en estas dos funciones. Por eso hablo de corresponsabilidad para la gestión por resultados.

Nosotros, para no ser menos que nuestros colegas del Banco Mundial, también inventamos un índice, hace 5 años, para medir en los países el avance de la gestión por resultados. Y de este índice lo que tratamos de ver de los países es cómo están avanzando sin esa gestión para resultados.

Básicamente es sobre 5 pilares donde se miden unos 139 indicadores. Y, básicamente, es en función del ciclo de gestión pública como el sector público genera valor público.

- **Entonces, hablamos de un pilar: la planificación estratégica.** Presupuesto por resultado ya no es el presupuesto tradicional. La gestión financiera presupuestaria, que incluye el sistema, auditoría, la parte interna y externa, los sistemas de compras. El cuarto pilar es el programa de proyectos específicos y políticas públicas y del sistema de monitoreo y evaluación; nuevamente la retroalimentación del ciclo de gestión. Son índices que van de 1 a 5, siendo 5 la situación mejor.

Y como vemos ya, la situación de América Latina en 23 países de la región. Como ustedes verán, el índice da 2 para América Latina y para 23 países de América Latina. ¿Qué significa este 2? Bueno, si 2 y medio es la mitad de camino, ni siquiera estamos a mitad del camino. Y, por lo tanto, el desafío para avanzar en una gestión de resul-

tados es muy importante en la región. Sin embargo, no todos los países están en la misma situación. Hay países más avanzados, países medios, países bajos o recién iniciando: entre todos esos tenemos también los números de Paraguay. (Cuadro 1)

Cuadro 1

Países según nivel de desarrollo de la GpRD 23 países

Nivel de avance	Países
Avanzados: 3,5	Chile, Colombia, México, Brasil
Medio: 1,9	Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Barbados.
Fase inicial: 1,0	Belice, Bolivia, Haití, Surinan, Paraguay

Tampoco en los 5 pilares la situación es homogénea. La parte de gestión financiera pública está más avanzada. En cuanto al presupuesto por resultado es la más atrasada en la región. Y esta es la situación por países, donde Chile, Colombia, México y Brasil son los países que más han avanzado en implementar una gestión para resultados. Tenemos un gran conjunto de países intermedios, y Paraguay y Bolivia, los que están en una etapa inicial para avanzar más; donde hay un desafío todavía mucho mayor.

¿Cómo avanzar? Veamos un poco las tareas para el Ejecutivo, para avanzar hacia una gestión por resultados, que permita mejorar la calidad de provisión de bienes y servicios a la población.

- **Primer mensaje. La institucionalización de la gestión por resultado desarrollo en América Latina y el Caribe se encuentra en estado principiante.** Sin embargo, todos los países en este momento están haciendo algo para mejorar su gestión pública orientada para resultados.
- **Segundo. No existe un modelo único.** Cada país tiene que trabajar su modelo, con base a su realidad, a sus condiciones para lograr un gobierno efectivo. Tienen que tomarse en cuenta las decisiones iniciales de cada uno de los países.
- **Tercero, mejorar la comunicación vertical, horizontal de las políticas públicas.** Esto es muy importante, porque cuando se inicia un gobierno empieza a gestionar. Hay muy buenas gestiones, hay programas, se hace un plan de desarrollo o se hace un plan de gobierno. Pero después hay muchas fallas de coordinación horizontal entre los distintos ministerios. Y, vertical, hacia debajo de los ministerios. Entonces,

“Una planificación participativa es un instrumento muy fuerte para lograr consensos”.

el ministro da una orden de que esto se tiene que hacer rápido. Pero, después pasan los días, los meses, y lo que hay son excusas porque no se hicieron las cosas. Pero no hay los resultados. De ahí que la coordinación de políticas, la coordinación interna es fundamental.

Entonces, atajando estos 5 pilares como gestión y poniendo cierto énfasis en el sistema presupuestario hacemos tres cosas en cada uno de los pilares. Si llegamos a avanzar en estas tres cosas, al final tendremos muy buenos resultados, en corto plazo.

- **Primero, una armonización en la planificación estratégica, una planificación centrada, en conceptos estratégicos a mediano y corto plazo.** La armonización entre el plan y el presupuesto.

Acá el Gobierno paraguayo ha presentado su estrategia, su plan: el Plan Económico Social, donde se enumera una serie de actividades. Están bien orientadas, con pocas prioridades. Pero, por ejemplo, no hay metas anuales. Entonces, sí tengo la meta al final del Gobierno, el tema del Gobierno. Pero desde el punto de vista de la gestión por resultado, necesito tener metas intermedias para poder hacer correcciones sobre esas metas. También si tengo desvíos, cómo voy a corregir, si lo único que tengo son metas al final del periodo; esas metas van a ser evaluadas por el próximo Gobierno, que va a decir lo que no hicimos. Pero nosotros lo que queremos es usar esas metas como indicadores parciales de gestión y avanzar en la gestión por resultados.

La planificación, en general, en América Latina todavía sigue siendo muy arbolito de Navidad. ¿Qué quiere decir? Que tiene muchísimos sectores, objetivos, etc., y no se concentra en otras áreas. Ese no es el caso en Paraguay. Creemos que es un buen enfoque el de pocas áreas, objetivos claros. Y una planificación más participativa, la búsqueda de consenso, fue mencionada por el Presidente del Congreso, por el Presidente de la República. Los bienes y productos que genera el sector público son de mediano y largo plazo. En la salud, los resultados no se ven en un gobierno.

Entonces, una planificación participativa es un instrumento muy fuerte para lograr consensos, mucho más allá de un gobierno.

- **Hay que diseñar incentivos.** No hay países más desarrollados, incluso Australia y Nueva Zelanda –que han implementado presupuesto por resultado– que no han montado sistemas de incentivos para cambiar una gerencia burocrática, de una cultura burocrática, a una gerencia por resultados. Los incentivos pueden ser monetarios. Tenemos la experiencia chilena, con incentivos monetarios, con incentivos para agencias.

- **Y, tercero, informar al Congreso y a la ciudadanía sobre los buenos y malos programas.** Cuando el Congreso sabe que hay programas que no están funcionando bien, el primer aliado del Ejecutivo en cortar esos programas es el propio Congreso. En esto, por ejemplo, la experiencia chilena es muy interesante.
- **En el otro pilar, el de gestión financiera,** hay que mejorar el análisis de riesgo fiscal. Esto es un tema que tenemos que incorporar al análisis. Pocos países lo hacen, caso de Paraguay; más allá del tema de la deuda, poco se hace para analizar el riesgo fiscal.

En este momento, solo para darles una idea, los países más desarrollados de Europa están haciendo análisis de riesgo fiscal a 35 y 50 años. Y Estados Unidos, que se dice que es un país que no planifica, está haciendo análisis de riesgo fiscal a 75 años. Proyecciones a 75 años.

Tomen solamente una variable: envejecimiento de la población. El envejecimiento de la población llega a todo el mundo. Llega a China. A América Latina. Les llega a los países desarrollados, a los países en desarrollo, a todos. Eso significa que el mantener más viejitos más tiempo, con sistemas de salud mucho más costosos, habrá que financiarlo a futuro.

Ya se pueden prever algunos recursos para contemplar, por ejemplo, ese de riesgo fiscal. Podríamos hablar de otros, pero no tenemos tiempo. Fortalecer las auditorías ex post –posterior a la ejecución del presupuesto–. También en los países de Europa todas las evaluaciones ex post facilitan el avance de la gestión. Obviamente, hay que mejorar los sistemas internos y externos, avanzar en los sistemas y compras tradicionales. Paraguay está haciendo un buen trabajo en esta área, y creemos que pronto se va a poder validar por el Banco Interamericano, con lo cual esto permite reducir costos, significativamente. Y, por lo tanto, generar más espacio fiscal.

En término de gestión de programas y proyectos, también hay que ampliar la cobertura del sistema de inversión pública, para reducir los proyectos políticos. Los proyectos políticos, en el sentido de que son proyectos que no han sido evaluados, antes de la toma de decisiones. Se toman decisiones apresuradas y esos proyectos terminan costando mucho más de lo que se suponía y con impactos, a veces desconocidos.

Mejorar la gestión de bienes y servicios, incentivos a los prestadores, insumo a los clientes sobre calidad, análisis de costo de producción. Esto también es una tarea que tenemos que mejorar con América Latina y difundir a las poblaciones las informaciones. En término de sistema de monitoreo también, básicamente, ampliar el uso de los sistemas de monitoreo. Y evaluar mecanismos de operaciones políticas,

planes, programas; y también promover los resultados de las evaluaciones ante el Congreso y la sociedad civil.

Esto amerita, entonces, que los buenos programas avancen y los malos programas se queden en el camino. Dentro del indicador aparecen varias variables relacionadas directamente con el rol del Congreso. He tomado algunas por razón de tiempo. Una, que también está relacionada con la de Kaufmann; el tema de transparencia de presupuesto. Ustedes ven que en el caso de Paraguay hay un 4, o sea, hemos avanzado bastante, en cuanto a la transparencia del presupuesto. En cuanto a gasto presupuestario no declarado, como porcentaje del gasto total, también la situación de Paraguay es buena: 5. Aprobación del presupuesto a tiempo por el Congreso, 5. Como ustedes ven, no en todos los países los presupuestos se aprueban en las fechas que están establecidas y esto trae una serie de costos.

En cuanto a la relación con el gasto presupuestado y el gasto ejecutado, acá estamos bastante menos. Y acá hay problemas, porque ustedes saben mejor que yo que el presupuesto, en el caso de Paraguay, el Congreso puede aumentar los gastos siempre. Y cuando diga de dónde salen los recursos, a veces, después, esos recursos no se realizan y se hacen modificaciones permanentes al presupuesto, lo cual no permite planificar adecuadamente a los ejecutores.

En términos de evaluación de gestión que se presenta en el Congreso, no se hace, en el caso de Paraguay, al igual que en la mayoría de los países de avance medio e incipiente. Y, por lo tanto, obviamente, no se pueden presentar al Congreso si no se hacen informes de la evaluación de la gestión.

En cuanto a la participación del Congreso en los planes de mediano y de largo plazo, hay unos casos como el Brasil, México y Colombia, donde los planes de mediano plazo los Gobiernos los presentan y son aprobados por el Congreso. En el caso de Paraguay todavía eso no ha ocurrido. ¿Y en qué podemos mejorar el rol del Congreso? En general, primero apuntando a mejorar la gestión por resultados. Primero, un control más estratégico del resultado del desarrollo y de la gestión de valor público; es decir, enfocarnos en la tarea hacia el tema de cómo puedo mejorar la generación de valor público, no tanto en los procesos sino en términos de efectividad y representatividad. No tanto en los procesos, pero me permitiría lo más activo del Legislativo, tanto en funciones de control, como en asignación de recursos, orientados a resultados. Y podría ayudar a recuperar la imagen del Congreso ante la ciudadanía.

Tenemos que ver cosas concretas que hace el Congreso en términos de la calidad de los ciudadanos. ¿Cómo podría mejorar el Congreso para la calidad por resultados?

- Primero, ampliar la participación del Congreso en el diseño, ejecución, monitoreo de estrategias nacionales a mediano plazo, a través de un proceso de consultas, decisiones y realimentación con el Ejecutivo.
- Fortalecer la articulación entre los planes de mediano plazo, los marcos fiscales, cuando existe, y el presupuesto anual para que no haya una divergencia entre el presupuesto anual y los planes de mediano plazo.
- Probar el presupuesto por resultados, abandonando el presupuesto incrementalista tradicional.
- Demandar al Ejecutivo mejor información sobre la ejecución del presupuesto, en relación con la efectividad del gasto. Qué impacto tuvo ese presupuesto, ese peso gastado, qué cambio, qué resultados obtuvo.
- Para esto una de las cosas que se puede hacer en varios países es fortalecer la capacidad técnica del Congreso. En varios países de la región, Uruguay, República Dominicana, se están creando oficinas técnicas de Presupuesto para mejorar la discusión y la calidad. Y no dejarlo, entonces, simplemente como una negociación política, sino hacerlo sobre bases sólidas de información.
- Para eso también se puede consultar a la sociedad civil, en los países en que hay sociedad civil organizada. Y, de esa forma, conseguir el asesoramiento que a veces requiere el Congreso.

Para terminar, quisiera comentarles que nosotros en el programa PRODEV del Banco Interamericano, seguimos a un filósofo contemporáneo, un filósofo argentino. Y nos gusta mucho una frase que tiene. En realidad, no es un filósofo contemporáneo. La verdad es un cantante de rock. Pero él tiene una canción cuyo leitmotiv es: "Saber que se puede, querer que se pueda". Así que hagamos esfuerzos para querer que se pueda.

Comentario del señor Juan Darío Monges, Senador Nacional de la República del Paraguay.

Es importante que tomemos conciencia de que la gobernabilidad es necesaria, fundamentalmente en nuestro país, a los efectos de encaminarnos hacia la justicia social. Quiero compartir plenamente y suscribir la ponencia del Dr. Kaufmann. Sin embargo, para el logro de ese objetivo nos ha señalado que debe imperar la gobernanza. Y, naturalmente, que la corrupción debe disminuir.

Nos decía Kaufmann que la corrupción y la gobernanza son medibles. Sin embargo, quiero manifestar que en nuestro país no se visualiza la gobernanza. Y eso, naturalmente, hace que no sea fácil el control de los niveles de corrupción por más de que se haga un esfuerzo. Y por qué digo que la gobernanza no se visualiza en la forma en que nos llevaría a encaminar su consecución. En virtud de que, actualmente, la conformación de los poderes del Estado, tiene una pluralidad. Eso es natural en la democracia. Sin embargo, quien hoy ejerce la Presidencia de la República, en su conjunción para el ejercicio del poder deviene de un ámbito muy plural y contrapuesto.

Voy a remitirme, simplemente, al tema del Congreso. Los proyectos de leyes que nosotros tratamos en nuestras sesiones ordinarias y extraordinarias. Al final de la jornada, siempre somos más los no oficialistas –casi me salió oficialista; me acostumbré por mucho tiempo a serlo–. Estamos en el pleno. Entonces, es necesaria la crítica, con el pensamiento constructivo con que lo hago, que desde el Ejecutivo se pueda congeniar con los parlamentarios del oficialismo a los efectos de que tengamos, también nosotros los opositores, acompañamiento en el tratamiento de los proyectos, que hagan al interés nacional.

Acá le veo a un senador oficialista, el colega Grillón³ y él puede dar fe de que muchas veces quienes hacemos el quórum, somos los del partido de la oposición. Y, sin embargo, los oficialistas están fuera o ya se retiraron y, en muchos casos, nos quedamos sin quórum, porque los oficialistas ya se retiraron de la sesión.

Entonces, ¿cómo podemos llegar a la gobernabilidad, si en el propio oficialismo no hay compatibilidad o no hay un espíritu de cuerpo para llevarla adelante?

Y el tema de la corrupción es responsabilidad de todos. No es responsabilidad, solamente del Ejecutivo, no es solamente responsabilidad del sector público. Sin embargo tiene su contrapartida. La corrupción no impera solamente en el sector público. Tiene su contrapartida en el sector privado, porque no hay corruptos sin corruptores.

Y el combate debe ser frontal y debemos recuperar, por sobre todas las cosas, la conciencia; y uno de los temas fundamentales de la conciencia es la conciencia tributaria.

Nosotros –y me pongo como ejemplo–, cuando vamos y compramos en una tienda y cuando nos expiden la boleta de una farmacia, optamos muchas veces por no retirar-

³ Alberto Grillón, Senador Nacional de la República del Paraguay.

la. Porque no tengo conciencia tributaria. Sin embargo, es necesario tener conciencia tributaria. Al tratar la conciencia tributaria se habló también de la confianza. El pueblo, al recuperar esa conciencia tributaria, tiene que tener la confianza de que los impuestos, que él está destinando para su aplicación posterior, tiene que ser transparente.

Compartimos plenamente por eso que la gobernabilidad tiene que ir acompañada necesariamente de una buena gobernanza, del combate a la corrupción y, fundamentalmente, de que seamos transparentes en el ejercicio de la cosa pública.

Quiero manifestar también que la corrupción es un tema que se viene combatiendo frontalmente, desde hace mucho tiempo. Sin embargo, tiene sus tentáculos. Y tiene muchas aristas. Sin embargo, no debemos claudicar ante esa situación. Y el Parlamento debe jugar un rol protagónico, fundamental, en esta tarea.

También quiero señalar que la reforma de la justicia y la modernización del Estado, señaladas en el contexto de la gobernabilidad, son fundamentales. En ese sentido, cuando hablamos de la modernización del Estado, nosotros tenemos una estructura que, hasta si se quiere, -por qué no decirlo- es obsoleta, fofa, gelatinosa, que tenemos que ir decantándola. Y en esa tarea creo que el Parlamento tiene que tener un rol importante, compartido.

Días pasados, con unos compañeros, colegas parlamentarios, hablábamos de la acción social, por ejemplo, que está bifurcada en varias instituciones con políticas diferentes, sin poder llegar a la consecución.

El tema de las transferencias condicionadas lo hace Acción Social. Acción social también la hace IMPRO; la hace también DIBEN. Son varias instituciones y se impone estudiar un Ministerio de Desarrollo Social, a los efectos de ir conjugando el esfuerzo que cae dentro de la modernización del Estado.

Quiero concluir, y coincido plenamente con el segundo expositor, de que la crisis debe ser una oportunidad. Creo que en el Paraguay, de esta situación de crisis financiera mundial, debemos hacer una oportunidad. Y para que sea una oportunidad, debemos concurrir absolutamente todos a sumar nuestro esfuerzo.

En el tema presupuestario, naturalmente, quiero compartir con el doctor García López que el presupuesto debe ser como parte fundamental de un acuerdo social, no una mera asignación de ingresos y gastos. Pero, en esa tarea también, el presupuesto debe ser por resultado. En ese sentido, compartimos plenamente que nuestro presupuesto no contempla una meta, por decirlo, anual o a mediano plazo, para los 2 años y medio o para los 5 que dura el ejercicio de un gobierno.

Para eso necesitamos, nosotros como congresistas, que las políticas públicas y las

políticas del Estado sean promovidas desde el Ejecutivo, de tal forma que el Congreso asuma su responsabilidad y su compromiso para llevarlas adelante.

El tema también fundamental es el diseño, y tengo que reconocer que el Parlamento tiene sus debilidades, en términos de la formulación del presupuesto, porque nosotros creemos que el presupuesto debe ser participativo, en su concepción. Como se originan en los distintos ministerios o reparticiones públicas, previamente auscultando el pensamiento, las expectativas y las necesidades de la gente, pasa por el Ministerio de Hacienda para luego el Ejecutivo remitir al Congreso. Sin embargo, el Congreso recibe ese presupuesto, muchas veces sin contemplar las expectativas de la ciudadanía, y el Congreso recibe en audiencias, nuevamente los reclamos fundamentalmente por las cuestiones sociales.

Comprendemos plenamente que desde el Ejecutivo, desde el Ministerio de Hacienda se tiene la expectativa de los ingresos, y se aplican topes correspondientes. Y si nosotros nos ceñimos exclusivamente a la expectativas de ingresos y a los topes correspondientes, seguramente no vamos a lograr conservar lo expresado por el Dr. Roberto García de que el presupuesto debe ser como parte fundamental, con un acuerdo social. Y eso conlleva naturalmente atender las necesidades más postergadas de nuestra gente.

En ese sentido, quiero señalar que desde el Congreso de la Nación, nosotros hemos puesto toda nuestra voluntad para acompañar los proyectos, fundamentalmente que hagan a la vida de la República. En ese sentido, simplemente quiero manifestar que se tienen unos créditos, ya sean préstamos y donaciones de más de 800 millones de dólares a ejecutar.

Nuestro problema fundamental, bien lo señalaba uno de nuestros expositores, es gerenciamiento. Para ser buenos gerentes tenemos que ser capaces. Entonces la capacitación también es necesaria, como seguramente desde el ejercicio de la función pública y parlamentaria, a los efectos de encaminarnos hacia los logros que deben responder necesariamente a una planificación, a una ejecución y a un control.

Y hablando de control, naturalmente el Congreso está en déficit en ese sentido. Porque fórmula el presupuesto y no tiene, hasta hoy día, el riguroso control a los efectos de obtener los resultados mencionados por nuestro expositor.

Pero, creemos definitivamente, quienes hoy conformamos el Congreso Nacional y particularmente la Cámara de Senadores, que vamos a dejar de lado todos nuestros intereses personales, movimentistas o partidarios en homenaje a la vida nacional que reclama de nosotros la ciudadanía y hagamos que esta crisis, verdaderamente, sea una oportunidad, pero una oportunidad para alcanzar la oportunidad para nuestro pueblo paraguayo.

¿De qué manera los recursos humanos tienen incidencia en los temas abordados por el Dr. Kaufmann y el Dr. García?

Señor Kaufmann: El Senador Monges mencionó algo muy importante. Hizo varios comentarios importantes. Pero uno del que no hay que olvidarse: la responsabilidad del sector privado. Este asunto de la gobernabilidad y la megacorrupción.

Hoy, todos los aspectos de la crisis de gobernabilidad, la crisis financiera es, en gran medida, debido al problema con el sector privado, la captura del sector regulatorio.

En cuanto a las implicaciones de los recursos humanos con la gobernanza y la corrupción, hay dos direcciones, obviamente, del nexo que son importantes.

Una es que cuando hay falta de gobernabilidad, cuando hay alta corrupción, hay un resultado muy negativo sobre el capital humano y sobre los recursos humanos.

Especialmente -y lo hemos medido en los aspectos de salud, mortalidad infantil-, hay un efecto enorme cuando hay falta de gobernabilidad. Cuando se reduce esa corrupción, cuando mejora la gobernabilidad, se puede cortar en dos tercios la mortalidad infantil en el largo plazo, como ejemplo. Lo mismo en aspectos de educación.

Por el contrario, gran parte del problema de falta de gobernabilidad y de corrupción no es un problema de capacidad. Se dice "somos corruptos, tenemos baja gobernabilidad porque no tenemos educación". Hay que comenzar por la educación. Obviamente, educación es importantísima por muchos temas de desarrollo. La inversión en educación es crucial. Pero no hay evidencia de que la problemática mayor de que por qué ciertos países tienen mejor gobernabilidad que otro y por qué algunos tienen tanta corrupción sea por ignorancia. Eso es un poco un mito.

Obviamente, es muy importante la parte educacional, en cuanto integridad, en cuanto a ética hasta cuando los niños están en preparatoria, en los primeros grados de colegio; hasta los 10, 12 años. Pero después de los 18, una vez que ya somos adultos, el asunto no es incentivo. Meternos en cursos de ética, todo ese tipo de experimentos, de más entrenamiento. Y que así se va a solucionar el problema de gobernabilidad o de corrupción, no es cierto. Obviamente, capacitación es importante, capacitación durante toda la vida es importante.

Hoy en día países en África como Botswana o Liberia, donde no tienen los más grandes niveles de educación, han logrado tener un auge muy importante en gobernanza. Hay muchos países en América Latina inclusive, donde los niveles de educación han mejorado mucho, están bastante altos, pero que todavía tienen el gran desafío institucional de gobernabilidad y de corrupción

Así que hay que tener cuidado con ese nexo de exagerar, que a veces es una excusa. No se puede esperar que mejoremos la gobernabilidad, que controlemos la corrupción, porque tenemos tanta ignorancia, tanta falta de educación. No es cierto.

Señor García López: Es fundamental, para mejorar la gestión, tener recursos humanos calificados, preparados. Eso no significa estrictamente pensar en programas de muy largo plazo con maestrías, etc., sino en cursos específicos, cortos, entrenamientos que tengan que ver con la solución de los problemas que los funcionarios tienen que resolver.

Claro que esto no es suficiente. Porque, además de la capacitación y la utilización de los instrumentos, se necesita lo que se acaba de mencionar en términos de los incentivos.

Si yo facilito que algún funcionario, o futuro funcionario, se entrene en el exterior con una maestría y después no hay incentivos, es difícil que ese funcionario siga trabajando en el sector público. Los sistemas de penas y castigos, especialmente castigos, son muy importantes, en términos más generales, no solo de los funcionarios públicos o de la sociedad en su conjunto.

En cuanto al comentario de presupuestos plurianuales, sí hay varias experiencias. La más cercana es la de Uruguay. Tiene un presupuesto plurianual, a 5 años. Y ese es el máximo que se conoce. Con la característica de que es un presupuesto plurianual los primeros 5 años. Pero después se ajusta; después es un presupuesto de 4, de 3 y después, el último año, es un presupuesto anual.

Pero mencionó el comentarista términos de presupuestos plurianuales a 20 o 30 años. No hay experiencias de ese tipo. No creo que sea un ejercicio muy productivo. Con marcos fiscales de mediano plazo, a 3, 4 años, es suficiente. No entrar en un detalle exhaustivo. Y mantener el ejercicio anual, que es buen ejercicio. Porque la repetibilidad de hacer anualmente el ajuste nos permite avanzar hacia políticas sociales y de eficiencia.



CLAUSURA

5



Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay y Pedro Alba, Director del Banco Mundial para el Cono Sur.

Clausura

**Señor Pedro Alba,
Director del Banco Mundial para el Cono Sur.**

**Señor Dionisio Borda,
Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.**

Palabras del Señor Pedro Alba, Director del Banco Mundial para el Cono Sur.

Hace un año ayudamos al Gobierno a realizar la primera conferencia y recuerdo muy bien las expectativas y el entusiasmo que había en ese momento histórico de cambio que estaba viviendo el país. Un entusiasmo contagioso. Creo que esta agenda sigue siendo muy importante y, por tanto, para nosotros ha sido un gran honor, cuando se nos pidió ayudar a preparar esta segunda Conferencia.

Creo que la Conferencia de hoy constituye un paso más adelante de la primera. En particular, porque se ha confirmado –y muchos conferencistas lo han dicho– la importancia de que hay una colaboración entre los poderes del Estado en la construcción de una ruta hacia la gobernabilidad democrática.

Ese es un paso extremadamente importante. Y me recuerda mucho –yo soy español– lo que se vivió en mi país en el 77, cuando se firmaron los Pactos de la Moncloa, cuyo objetivo principal era construir la democracia.

Resumiendo, Alejandro Foxley mostró muy claramente a través de sus 7 convicciones cómo se debe construir un consenso y cómo esto puede mantenerse a través del tiempo. También dio algunas ideas sobre qué temas, a su criterio, merecen un enfoque especial. Habló del empleo en particular y también sobre la reducción de la pobreza.

Seguidamente, el Senador Suplicy habló de la implementación de la renta básica ciudadana. Explicó la experiencia brasileña donde hubo un consenso para hacerlo en una forma progresiva, en particular empezando a través de las capas sociales más necesitadas. Nos expuso las ventajas sociales de este tipo de programas para Brasil y para cualquier país del mundo. Fue verdaderamente una exposición bastante interesante. Y después recordó a Bob Dylan¹ con su canción. Yo creo que la ministra no lo reconoció porque es más joven que nosotros.

Después escuchamos la exposición sobre las oportunidades, presentando el Índice de Oportunidades que el Banco Mundial creó y que es un orgullo para todos nosotros. Ahora, hay que pasar del Índice a algo más práctico. Y Jaime aportó ideas sobre cómo se puede construir un contrato social, y monitorearlo de año en año, con los componentes de este contrato que es muy interesante. Y podríamos, si el Ministro de Hacienda lo quiere, trabajar en forma más detallada con este monitoreo para Paraguay.

Pasamos al tema del presupuesto. Danny Kaufmann se dedicó mucho en su presentación a destruir los mitos de la gobernabilidad, lo que llamaba la gobernanza. Habló en particular sobre la ponderación, de los progresos que se pueden medir. Y, muy importante para esta Conferencia, la posibilidad de que se puedan hacer cambios rápidos en la gobernabilidad. No son generacionales. No hace falta 20 años de trabajo. Se puede hacer de una forma rápida. Finalmente, compartió ideas bastante claras y ejemplos muy prácticos de cómo se podía mejorar la transparencia y la gobernabilidad.

¹ Músico, cantante y poeta estadounidense.



Finalmente, Roberto García López enfatizó mucho en la importancia de mejorar la gerencia del Estado. Dio ejemplos prácticos de cómo hacer eso con la implementación del un sistema de presupuesto por resultado. Brindó una exposición muy detallada en donde estaba Paraguay, y qué tipo de medidas se podía implementar en el corto y mediano plazo.

Yo creo que mirando hacia futuro, en mi opinión personal –aquí no hablo por el Banco– es que los siguientes encuentros deben ser más acotados y focalizarse en un tema como la igualdad de oportunidades o la reducción de la pobreza u otro.

Y dedicar a hablar solo de la experiencia paraguaya para intentar llegar a conclusiones más prácticas, y que ayuden a elaborar un consenso más societal, y no solo de temas internacionales.

¿Puede el Banco ayudar en eso? Si, estaríamos muy honrados otra vez. Muchas gracias.

Palabras del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.

Coincido, en general, con lo que Pedro Alba ha manifestado. Pienso que del primer evento que tuvimos, exactamente hace un año, a hoy, hubo un avance interesante. Porque en aquella oportunidad fue una iniciativa del Poder Ejecutivo y hoy se ha sumado el Poder Legislativo. Hemos avanzado, inclusive, hacia el objetivo de una agenda país y un plan, un programa de gobernabilidad. Lo que sembramos hace un año no ha caído en tierra estéril. Ello significa que esto está en movimiento.

En segundo lugar, la amplitud de temas nos hace ver que la agenda de la gobernabilidad la tenemos que ir construyendo en forma permanente. Quizás la lección que quiero extraer de esta pluralidad de temas es que ella nos permite construir el Paraguay, realizar un trabajo específico para seguir avanzando tanto en el área de presupuesto y gobernanza, como en el de gobernabilidad y desarrollo.

También creo que es el momento de hacer un alto en el camino para evaluar los avances que hemos logrado y algunos obstáculos que hemos tenido en el campo de la gobernabilidad en el Paraguay. Quizás en el próximo encuentro debamos dedicar un capítulo de las exposiciones a la experiencia de estos años, de esta administración y de toda la transición. Y, en forma más acotada, analizar la gobernabilidad política, la gobernabilidad de los recursos y la gobernabilidad en las áreas de interés fundamental de Hacienda: la fiscalidad y la inclusión social.

No me sobran más palabras que agradecer especialmente al Banco Mundial, que nos ha acompañado en esta tarea, y a los otros cooperantes que también contribuyeron para la realización de este segundo evento.

Finalmente, quiero agradecer a los expositores que dejaron sus tareas habituales para acompañarnos en el día de hoy.

Exponentes de diferentes sectores participaron de la Conferencia.



Compartiendo el desarrollo de los temas tratados en la Conferencia entre los expositores, asistentes y representantes de los medios de prensa.



La Conferencia Gobernabilidad y Desarrollo 2009, convocada por el Presidente *Fernando Lugo* y el Presidente del Congreso Nacional Senador *Miguel Carrizosa* fue organizada bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda, el auspicio del Banco Mundial y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Sistema de Naciones Unidas, la Comunidad Europea y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Los equipos de organización de la Conferencia fueron conformados por:

Poder Ejecutivo:

Ministro de Hacienda: *Dionisio Borda*

Directora General de Ceremonial y Protocolo: *Auda Roig de Reichardt*

Equipo Técnico: *Gladys de Parra*, Asesora Ceremonial y Protocolo; *Ricardo López*, Asesor Ceremonial y Protocolo; *Laura Núñez*, Jefa de Prensa del Ministerio de Hacienda; *Patricia Locio*, Jefa de Gabinete del Ministerio de Hacienda.

Congreso Nacional:

Presidente del Congreso Nacional: *Miguel Carrizosa*

Directora de Cooperación Externa: *María Liz Sosa Studutti*

Asesora de Comunicación: *María Lis Rodríguez Alcalá*

Equipo Técnico: *Julio Echagüe*, Director de Protocolo y Ceremonial

Banco Mundial:

Director para el Cono Sur: *Pedro Alba*

Representante Residente para Paraguay: *Rossana Polastri*

Punto Focal de Gobernabilidad para el Cono Sur: *Felipe Sáez*

Equipo Técnico: *Graciela Sánchez Martínez*, Especialista en Desarrollo Social (Líder de Tareas); *Yanina Budkin*, Oficial Senior de Comunicaciones para el Cono Sur; *Ruth González Llamas*, Responsable de Comunicación e Información Pública para Paraguay; *Mercedes Ocampos*, Oficial Administrativa; *Gloria Duré*, Asistente Ejecutiva de la Representación; *Karem Edwards*, Asistente Administrativa; *Débora Aquino*, Asistente de Oficina; *Susana I. Pérez*, Asistente Administrativa.

Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

La edición de todas las intervenciones, disertaciones y preguntas y respuestas son fieles a la reproducción de la Conferencia. Sólo se realizaron ediciones de estilo para mejorar la comprensión y la lectura.

Cuidado de edición: *Benito Fleitas Guirland*

Diseño y Diagramación de la sistematización: *Karina Palleros*

Impreso en Editorial Mercurio

Diciembre, 2009

