

Conferencia Internacional

# GOVERNABILIDAD Y DESARROLLO

12 de agosto de 2008  
Asunción - Paraguay



Convocada por el Presidente Electo de la República del Paraguay  
Señor Fernando Lugo Méndez



Conferencia Internacional

# **GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO**

12 de agosto de 2008  
Asunción - Paraguay



Convocada por el Presidente Electo de la República del Paraguay  
Señor Fernando Lugo Méndez



El Presidente de la República del Paraguay, Señor Fernando Lugo manifestó su interés en convocar a una Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad y Desarrollo, como parte de sus actividades de inauguración como Presidente, con el objeto de que la sociedad paraguaya conociera de primera mano experiencias internacionales relevantes en materia de gobernabilidad y promoción de un desarrollo económico inclusivo.

Así entonces, tres días antes de asumir la presidencia, el 12 de agosto de 2008, el entonces Presidente Electo convocó a una Conferencia Internacional, denominada Gobernabilidad y Desarrollo, en la que se analizaron las experiencias de toda Latinoamérica, con especial énfasis en los casos de Chile y Uruguay, apuntando a identificar puntos que pudieran ser útiles para el gobierno del Paraguay.

En la ocasión, el Presidente había señalado, como las principales acciones de su plan estratégico para el período 2008-2013, el crecimiento sostenido con equidad social y el fortalecimiento de las instituciones del Estado.

La conferencia contó con la presencia del Ex Presidente de la República de Chile, Señor Ricardo Lagos y del Vicepresidente de la República del Uruguay, Señor Rodolfo Nin Novoa, quienes expusieron sobre las experiencias de sus respectivos gobiernos, señalando los principales desafíos en materia de gobernabilidad, al tiempo de sugerir acciones y políticas para avanzar en las agendas de crecimiento y desarrollo.

Participaron igualmente de esta iniciativa la Señora Clarisa Hardy, Ex Ministra de Planificación y Cooperación de Chile; el Señor Marcelo Giugale, Director de Política Económica y Programas de Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y el Señor Mario Marcel, Gerente del Sector de Cooperación Internacional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Conferencia Internacional contó con el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Sistema de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

Este documento contiene todas las presentaciones expuestas en la Conferencia para que puedan ser compartidas con la sociedad paraguaya.

<b>1. Apertura e Inauguración</b>	<b>7</b>
Discurso del Señor Fernando Lugo Presidente Electo de la República del Paraguay	9
<b>2. Conferencia Magistral del Señor Ricardo Lagos,</b> Ex Presidente de la República de Chile	<b>13</b>
<b>Presentación del Señor Dionisio Borda,</b> Ministro de Hacienda Designado	<b>15</b>
<b>Conferencia del Señor Ricardo Lagos</b>	<b>16</b>
<i>Preguntas y respuestas</i>	26
<b>3. La Agenda de Equidad en Oportunidades y sus Implicancias en Materia de Gobernabilidad</b>	<b>31</b>
<b>Presentación del Señor Miguel Ángel López Perito,</b> Ministro Secretario para la Secretaría General de la Presidencia de la República Designado	<b>33</b>
<b>Presentación de la Señora Esperanza Martínez,</b> Ministra de Salud Pública y Bienestar Social Designada	<b>34</b>
<b>Exposición del Señor Marcelo Giugale,</b> Director de Política Económica y Programas de Reducción de la Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial	<b>35</b>
<b>Exposición de la Señora Clarisa Hardy,</b> Ex Ministra de Planificación y Cooperación de Chile	<b>41</b>
<i>Preguntas y respuestas</i>	48

<b>4. La Agenda de Reforma del Estado: los Aspectos Institucionales y Operacionales que Permitan una Mejor Eficacia del Aparato Estatal</b>	<b>53</b>
<b>Presentación del Señor Federico Franco,</b> Vicepresidente Electo de la República del Paraguay	<b>55</b>
<b>Presentación del Señor Rafael Filizzola,</b> Ministro del Interior Designado	<b>56</b>
<b>Exposición del Señor Rodolfo Nin Novoa,</b> Vicepresidente de la República del Uruguay	<b>57</b>
<b>Exposición del Señor Mario Marcel,</b> Gerente del Sector de Cooperación Internacional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo	<b>61</b>
<i>Preguntas y respuestas</i>	<b>64</b>
<b>5. Cierre de la Conferencia a Cargo del Señor Federico Franco,</b> <b>Vicepresidente Electo de la República del Paraguay</b>	<b>67</b>
<b>6. Síntesis de la Jornada a Cargo del Señor Diego Abente Brun,</b> <b>Director Adjunto del Foro Internacional de Estudios Democráticos</b> <b>Fondo Nacional para la Democracia</b>	<b>71</b>



## APERTURA E INAUGURACIÓN

1





## Discurso Del Señor Fernando Lugo, Presidente Electo de la República del Paraguay

En esta etapa de la historia, este Gobierno debe distinguirse y se distinguirá por una administración dirigida hacia gobernar y gobernar bien, más allá de intereses grupales o apetitos personales.

En sentido etimológico y político, gobernar es timonear la nave del Estado. Gobernar bien es promover acciones y políticas orientadas al bien común y, en especial, a atender los problemas sociales y económicos que se han acumulado; cuya solución ha sido postergada por décadas. Gobernar bien es hacerlo con honestidad, eficiencia, transparencia, sensibilidad social, y con resultados tangibles.

Hemos señalado con claridad nuestros objetivos en un Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013):

- Crecer sostenidamente pero con mayor generación de empleo y mejor distribución de ingresos, evitando los desequilibrios macroeconómicos o daños medioambientales.
- Fortalecer las instituciones del Estado para hacer mejores políticas, entregar mejores servicios públicos así como ofrecer garantía jurídica a las personas y a las inversiones.
- Mejorar la inversión social en educación y salud focalizando el gasto público en el ataque a la extrema pobreza.
- Impulsar la participación de la sociedad civil y el sector privado en el desarrollo económico.

Materializar estas cuatro metas expresa nuestra voluntad, que se proyecta sobre lo económico, lo social y lo institucional.

*“Materializar estas cuatro metas expresa nuestra voluntad, que se proyecta sobre lo económico, lo social y lo institucional.”*



Señor *Fernando Lugo*,  
Presidente Electo  
de la República del Paraguay

Concretar estos objetivos requiere un acuerdo político con el Congreso, especialmente acerca de leyes puntuales que se refieren a:

- Adecuación impositiva para generar nuevos ingresos que permitan saldar la deuda social, acumulada por décadas de indiferencia, corrupción y desfalco.
- Marco de endeudamiento que permita definir topes, acordes con la capacidad de pago del país.
- Reordenamiento institucional del Estado que implemente una reforma profunda y gradual del Estado, con el objetivo de que aumente su eficiencia, su capacidad de servicio y su presencia en los ámbitos donde se lo necesita.
- Presupuesto con base en prioridades nacionales y disciplina fiscal, que se regionalice para mejorar su ejecución, en algunos gastos sociales –salud, educación y pobreza–, que evite modificaciones fragmentadas de salarios o alteraciones del anexo de personal; que termine con la práctica de aprobar gastos sin contrapartida de ingresos; que agilice la aprobación de préstamos y donaciones convenientes.

Conscientes de la necesidad de otorgar fuerte énfasis a la política social, estamos personalmente comprometidos en su implementación. La pobreza extrema del 20% y la pobreza de 37% de nuestros compatriotas, obligan a tomar medidas y ofenden con su escándalo a nuestra conciencia.

La Reforma Agraria Integral y la lucha contra la pobreza son partes del mismo emprendimiento. Y exigen una vigorosa política social orientada a liberar a nuestros compatriotas de la injusta desventaja así como de la vulnerabilidad en que viven, lo que favorece la opresión política, el clientelismo y las prebendas. La acción se desarrollará en cuatro frentes:

- Disminuir el nivel de pobreza, total y extrema, por la vía del empleo, única vía realmente sustentable para emerger de la pobreza.
- Mejorar los indicadores sociales, especialmente los fijados entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Reducir el trabajo infantil, priorizando a las formas de trabajo infantil con mayores riesgos y daños.

*“Concretar estos objetivos requiere un acuerdo político con el Congreso.”*

Señor Fernando Lugo, Presidente  
Electo de la República del Paraguay y  
el Señor Federico Franco,  
Vicepresidente Electo  
de la República del Paraguay



- Reducir la desigualdad en el acceso a servicios públicos, en particular entre el 20% más rico y el 20% más pobre.

Con ese objetivo es necesario tomar medidas concretas que podemos sintetizar así:

- Ordenaremos las instituciones y los programas con recursos contra la pobreza.
- Fortaleceremos la lucha contra la extrema pobreza, incluyendo todos los pilares de la estrategia: promoción social, protección social e inclusión económica.
- Priorizaremos la construcción y mejoramiento de viviendas, como parte de la lucha contra la pobreza.
- Crearemos empleos dirigidos a atender las necesidades de las madres en condición de pobreza.
- Aplicaremos una estrategia focalizada a la niñez en situación de calle.
- Mejoraremos las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

La Reforma Agraria Integral tiene estas metas:

- Implementar la Reforma con mediación del Estado y la participación de los sectores involucrados: la agricultura familiar y la agricultura empresarial.
- Fortalecer la agricultura familiar, como proveedora de alimentos, que garantice soberanía, seguridad alimentaria así como otros rubros para un crecimiento con equidad e inserción al mercado.
- Promover la participación del sector campesino a través del fortalecimiento del tejido social comunitario, atendiendo en particular los aspectos etarios y de género.
- Promover el arraigo territorial, social y cultural de los pueblos indígenas.

Nuestro desafío consiste en cumplir estas metas, con el apoyo de toda la ciudadanía. Su realización será la vara con la cual seremos medidos en el período que se inicia; porque es lo que el pueblo espera: un gobierno que gobierne y que gobierne bien. Un gobierno donde el interés común y el patriotismo sean las únicas guías y criterios rectores de nuestra acción gubernativa.

*“lo que el  
pueblo espera:  
un gobierno que  
gobierne y que  
gobierne bien”*



**CONFERENCIA MAGISTRAL**

**2**

**Expositor**

**Señor Ricardo Lagos,  
Ex Presidente de la República de Chile**

**Moderador**

**Señor Dionisio Borda,  
Ministro de Hacienda Designado**

**Tema**

Los desafíos, en materia de gobernabilidad, que enfrenta la región para avanzar en las metas de crecimiento económico, equidad y la construcción de democracias eficientes e inclusivas.

**Objetivo de sesión**

Establecer, a partir de la visión de un líder regional, cuáles son los principales desafíos, en materia de gobernabilidad, que enfrenta la nueva administración para avanzar en su agenda de desarrollo.



## Presentación del Señor Dionisio Borda, Ministro de Hacienda Designado

El Doctor Ricardo Lagos no necesita presentación alguna. La tarea que se me ha encomendado resulta entonces casi redundante, sencilla e inmensamente grata.

El Doctor Ricardo Lagos es abogado y economista, doctorado en la universidad de Duke. Profesor y autor de varios trabajos que lo acreditan en el ámbito académico. Fue uno de los líderes que articuló la lucha por la recuperación de la democracia en Chile. Ministro de Educación, Ministro de Obras Públicas, Presidente de la República. Ha sido una figura de mucha preponderancia de la política latinoamericana. Ha sido delegado ante las Naciones Unidas sobre el tema climático.

Lagos es uno de esas personalidades que nos hace sentir contentos de ser latinoamericanos, constituye un buen ejemplo de pensador y de político. Ha podido realizar una gran contribución al desarrollo de su pueblo, permaneciendo fiel a los principios, logrando éxito en sus emprendimientos y reconocimiento por parte del destinatario de sus esfuerzos, que es la gente. Pocos consiguen combinar todas estas cosas.

Muchos Presidentes inspiran una gran esperanza cuando comienzan su mandato. Muy pocos terminan su mandato con la inmensa popularidad y con el afecto popular con los cuales lo terminó su mandato Ricardo Lagos. Ello es fruto de su capacidad, de su laboriosidad, de su excelente capacidad de contar lo que hace, de contagiar a la gente con sus propuestas y también fruto de su modestia. No desperdicia tiempo en ocultar las limitaciones de sus actos cuando estas tienen lugar.

En la conferencia de hoy, Lagos se va a referir a la gobernabilidad, desde el punto de vista de la democracia. Cuáles son los desafíos de la gobernabilidad que permitan conjugar el crecimiento económico y la equidad social en libertad. Este es el desafío para todos los pueblos latinoamericanos y en especial, el desafío del próximo gobierno.

No diré más, los dejo con la palabra, con la visión, con la experiencia, el talento y la simpatía del Doctor Lagos, que ya otras veces, como hoy, ha venido al Paraguay para apoyar nuestros esfuerzos por la democratización, nuestras luchas por la igualdad, por la integridad y por el desarrollo económico del país. Y que hoy también está con nosotros.



### **Conferencia Magistral del Señor Ricardo Lagos, Ex Presidente de la República de Chile**

Paraguay está por iniciar una nueva etapa, como lo hemos escuchado recién del muy claro mensaje de inauguración que nos ha dado el Presidente Fernando Lugo. Y es en ese contexto que estamos acá. Más que para compartir experiencias, yo diría más para transmitir algo que se ha dicho en un momento dado, para simplemente señalar, en nuestro caso, algunos brochazos de cómo entendemos que podemos establecer ciertos acuerdos de poder, de gobernabilidad; de cómo, a partir de ello, fortalecer tanto las instituciones económicas, las instituciones sociales, y por qué no decirlo, profundizar el sistema democrático.

Para muchos, en la década de los 90, gobernabilidad era sinónimo de un sistema democrático que estaba necesitando llevar a cabo las llamadas reformas económicas. Y estas reformas económicas tuvieron lugar en un conjunto de medidas o materias, en el denominado Consenso de Washington.

No hay gobernabilidad sin participación ciudadana. No es posible hacer gobernabilidad sin que los ciudadanos digan qué tipo de sociedad quieren formar. En ese sentido, Fernando Fainsilver acuñó, en una ocasión, un término muy feliz de conceptualización estratégica, diciendo que esta “es un conjunto de acuerdos de largo plazo tanto explícitos como implícitos, entre el Estado, por una parte, y los principales actores políticos, sociales, por otro” respecto de ciertos objetivos instrumentales y, por supuesto, las consecuencias políticas y las innovaciones institucionales para poderlos alcanzar. Esto es, cómo somos capaces de tener ciertos acuerdos estables, que tengan relación con los fines, los objetivos y los instrumentos. Y esto, definido a través de la planificación ciudadana.

A su vez, la gobernabilidad, en el campo económico, radica en un acuerdo acerca de cómo compartir los frutos del crecimiento. Ello requiere la participación ciudadana y un vigoroso respaldo a una agenda pública compartida.

Para alcanzar este consenso se requiere satisfacer cinco condiciones centrales:

- La primera es la construcción de una mayoría ciudadana y social, en torno

“ *No es posible hacer gobernabilidad sin que los ciudadanos digan qué tipo de sociedad quieren formar.*”

a un proyecto común. Lo que implica no solo el apoyo de la opinión pública sino también el respaldo del Congreso.

- La segunda condición es contar con una visión estratégica. Aunque se gobierna por cuatro, cinco o seis años no se gobierna para cuatro, cinco o seis años, sino para la próxima generación. Si bien es cierto que los mandatarios son juzgados por lo hecho en sus períodos de mandatos, ellos deben tener la mirada puesta en un horizonte más amplio. Deben también entender que la historia no comienza con ellos y saber apoyarse en la herencia recibida, para bien o para mal.

Esto no es fácil políticamente. Pero, a menos que se articule una visión estratégica de largo plazo, será imposible construir una mayoría ciudadana que acompañe un proceso de transformación significativo, que lleve al crecimiento compartido y a la profundización de la libertad. Uno de los obstáculos más severos para la articulación de esta visión, es la disponibilidad de recursos financieros genuinos. Por ejemplo, una presión tributaria de 11% impide que el Estado cumpla adecuadamente con su rol. Los países más desarrollados de la OCDE<sup>1</sup>, poseen una presión fiscal del 35% y, en algunos, como los escandinavos, ella llega hasta el 50%. A medida que los países crecen, va aumentando la presión tributaria porque son mayores las cuestiones que la sociedad entiende que el Estado debe contribuir a resolver.

Una política fiscal, que se haga en forma, permite también generar espacio para la política monetaria. Porque aquí hay una tendencia y una tensión permanente. Para la autoridad gubernativa, su preocupación es el crecimiento, es el generar empleo, como acabamos de escuchar por parte del Presidente Fernando Lugo.

Si no hay una política fiscal seria, si usted se excede en el gasto fiscal, inevitablemente la autoridad monetaria va a decir: “*Acá hay tendencia inflacionaria, aumento de tasa de interés y voy a afectar a la larga el crecimiento.*”

En consecuencia creo que acá hay una especie de *quid pro quo*<sup>2</sup>. Haga usted una política fiscal responsable y la entidad monetaria, cuando es autónoma, va a tener espacio para hacer lo que tiene que hacer.

Si la política fiscal se excede, va a tener dificultades, desde el punto de vista de la autoridad monetaria y, en consecuencia, el desafío es cómo establecer esa

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

2 Expresión latina que significa “Una cosa por otra”



Señor Ricardo Lagos,  
Ex Presidente de la  
República de Chile

*“Podemos tener un buen sistema fiscal, pero un mal sistema recaudatorio y la evasión es grande.”*

relación entre una autoridad monetaria que, muchas veces en nuestros países es autónoma, conjuntamente con la necesidad de definir estas normas básicas, desde el punto de vista económico.

El otro elemento, que si nos pareció central, es respecto al tema de la presión impositiva, y de la evasión tributaria. Porque acá hay dos temas, digámoslo francamente, en nuestros países. Podemos tener un buen sistema fiscal, pero un mal sistema recaudatorio y la evasión es grande.

Sé que es un tema complejo porque el discutir evasión, el discutir el tema tributario, como decía Galbraith<sup>3</sup>, el economista de la Universidad de Harvard, recientemente fallecido: cada vez que se usa la palabra impuesto, el rico se pone serio porque piensa que algo le va a tocar pagar y el pobre sonrío porque piensa que algo le puede caer.

De manera que es complejo el tema. Pero entiendo que hay que hacerlo de una manera muy abierta y muy franca. Me recuerdo que cuando era candidato me decían: sea usted socialista que eso es bueno, así como Felipe González. Entonces tanto me dieron este consejo que decidí ver qué hizo Felipe González. Felipe González asumió el poder el año 82. Dejó el poder el año 96. Estuvo 14 años. Cuando asumió, la presión tributaria en España era 22%. Cuando se fue la presión tributaria era 36%, prácticamente 1 punto por año. Entonces, la próxima vez que me dijeron eso dije: “Bueno, qué les parece si mi compromiso es subir 1 punto de presión tributaria por año”. Nunca más me dijeron que fuera como Felipe González.

Pero creo que acá estamos tocando un tema que en América Latina es muy delicado pero muy crucial. Tenemos un tema de evasión. El servicio de impuesto se hizo una contribución notable a través de Internet de los temas de modernización del aparato del Estado. Y los países compiten de muchas formas en el mundo, entre otras, por cual es la opacidad que tenemos en materia tributaria y cuál es nuestro nivel de transparencia.

- La tercera condición es el crecimiento económico. Sin crecimiento económico no se puede avanzar en ningún tipo de reforma. El ingreso per cápita de nuestros países es tan limitado que estamos obligados a crecer. Sin embargo, el crecimiento es una condición necesaria pero no

3 John Kenneth Galbraith.

Señor Ricardo Lagos y el  
Señor Dionisio Borda,  
Ministro de Hacienda  
Designado



suficiente: él debe darse con distribución. A su vez, la distribución sin crecimiento es inviable. La dicotomía de crecer o distribuir es falsa.

Esta realidad vuelve aun más fundamental desarrollar una visión estratégica, que compatibilice las metas de, por ejemplo, el campo, la vivienda, la reducción de la pobreza y la educación. En este último caso, la conjugación del corto y el largo plazo es compleja porque la inversión en los niños de 7 u 8 años recién va a fructificar en 30 o 40 años. Y qué duda cabe que esta tensión entre lo inmediato y lo mediato, el presente y el futuro, plantea uno de los desafíos más complejos que un Presidente debe resolver.

El llamado Consenso de Washington, con sus 10 puntos, es como un recetario para crecer y nadie hoy discute la necesidad de una política fiscal responsable: no es de izquierda ni de derecha, sino de sentido común. En ese sentido, Chile aplicó un esquema de superávit estructural, es decir, una política presupuestaria anticíclica que ahorra en momentos de expansión y gastaba en momentos de contracción. Esto daba también espacio de maniobra a la política monetaria. La política fiscal responsable hacía posible que la política monetaria independiente fuese acertada para combatir la inflación.

Otros aspectos de la política económica fueron los de generar una alianza entre los sectores público y privado para encontrar nuevas formas de financiamiento. Como se hizo en el ámbito de la infraestructura, en donde se adoptó un programa muy ambicioso de concesiones de obras públicas, por el cual los principales caminos urbanos e interurbanos del país fueron dados en concesión.

En síntesis, desde el punto de vista del crecimiento, hay ciertas normas que explican cómo hacemos para crecer, que es fundamental; cómo hacemos para tener un Estado de Derecho; qué es lo que hacemos con las normas en materia de inversión privada, sea ésta extranjera o nacional, etc.

- La cuarta condición tiene que ver con el rol del Estado en el ámbito social. El propósito de toda política pública, en último término, es que los seres humanos sean iguales en dignidad; el ser humano está en el centro de las preocupaciones: ese es el sentido de nuestra tarea de servicio público. Y en América Latina hay sociedades, como aquí se ha dicho, en donde no somos iguales en dignidad y, por lo tanto, no somos capaces de avanzar.

*“nadie hoy discute la necesidad de una política fiscal responsable: no es de izquierda ni de derecha, sino de sentido común.”*



Participantes de la Conferencia Magistral  
del Señor Ricardo Lagos

Esto nos lleva a examinar la relación entre Mercado y Estado. No se trata de elegir entre Mercado y Estado. Yo diría que queremos más Mercado y más Estado. Pero cada uno de ellos en su respectiva esfera.

A lo largo del tiempo, la idea de cuáles servicios deben ser proveídos a todos los habitantes ha variado. El concepto de bien público ha evolucionado con el tiempo. Decir *“queremos garantizar este servicio o que esté bien”* es una decisión pública, de Estado. Pero eso no significa que no pueda ser el Mercado el que entregue esos servicios. Lo importante es tener una política que les garantice a todos aquellos, que se consideran socialmente indispensables. Y estas decisiones las toman los ciudadanos, a través de los representantes, sea el Poder Ejecutivo, sea el Poder Legislativo, no el Mercado. Como ciudadanos todos somos iguales, pero en el Mercado los que definen son los consumidores, y aunque consumidores somos todos, tenemos distinto poder de consumo.

Porque colocamos al ser humano en el centro de la atención, son los ciudadanos quienes definen qué bienes y servicios deben estar al alcance de todos. Y en esto debe tenerse en cuenta los problemas de desigualdad y de pobreza. La pobreza, por desgracia, es en Latinoamérica una realidad que está allí. En los últimos años, la pobreza en América Latina ha descendido, como resultado del muy rápido crecimiento económico, fundamentalmente determinado, como todos sabemos, por factores externos. Pero, aún así, en Paraguay la pobreza es todavía del orden del 37%, y la indigencia, o sea la pobreza dura, se ha mantenido alrededor del 20%.

En el caso de Chile, se tenía en el año 90 un nivel de pobreza del 38% y comenzó a bajar sistemáticamente hasta llegar al 21%, hacia el año 2000. Sin embargo, el ritmo al cual disminuía la pobreza en los últimos años empezó a ser más lento, si bien es cierto que el crecimiento de la economía chilena también disminuyó. Por otra parte, se observó también que la indigencia, que era del orden del 13% había disminuido. Pero se mantenía en torno del 6%, y cualesquiera que fuesen los niveles de crecimiento del país, ese 6% no disminuía.

¿Qué es lo que se constató en el último término? Se comprobó que los instrumentos, que habían sido exitosos para reducir la pobreza, por así decir del 38 al 20%, o la indigencia del 13 al 6%, se estaban tornando ineficaces para poder seguir bajando los niveles de pobreza, no obstante los esfuerzos por crecer. Y, en consecuencia, se optó por diseñar nuevos instrumentos, distintos. Se escogió un

*“Como ciudadanos todos somos iguales, pero en el Mercado los que definen son los consumidores.”*

*“América Latina tiene el triste mérito de ser una de las regiones del mundo con un mayor nivel de desigualdad en materia de ingresos.”*

modelo basado en proveer un conjunto de apoyos familiares: personas que en representación del aparato público centralizado, gobierno central o municipio, golpeaban la puerta de una casa y decían “venimos a trabajar con usted, queremos trabajar con usted, ayudar a esta familia, para dejar atrás la indigencia”. Tenían que cumplir 54 requisitos, desde si en esa familia habían terminado la enseñanza básica o media, si en esa familia tenían cédula de identidad –y aquí la sorpresa fue que no sabíamos que había chilenos sin cédula de identidad–, si en esa familia sabían que tenían derecho a pensión asistencial, si sabían que si tenían enseñanza media podían o no postular para otras cosas, que podían o no tener acceso, a través de un carné especial, los fondos de salud, etc.

El efecto más importante de este programa no fue cuánta gente dejó atrás la indigencia; el efecto más importante de este programa, como lo dijeron muchas de estas personas, es que ahora ellos eran alguien y que alguien se acordó de ellos.

El haber llegado a golpear la puerta de la casa hizo ver a la gente que el pobre tenía derechos, que ser pobre no era su culpa y, por tanto, podía también acercarse al municipio y decir “quiero este tipo de ayuda”. Antes, no se atrevía porque pensaba que era vergonzoso ser pobre. Y fue así que, efectivamente, lograron reducir los niveles de pobreza, y bajarlos del 20 al 13%, en el periodo de 6 años de gobierno. Y, luego, la indigencia: reducirla de 6%, al 3.2%, que es el guarismo hoy día.

La otra parte tiene que ver con un elemento clásico, que es la distribución de ingresos, elemento central y crítico. América Latina tiene el triste mérito de ser una de las regiones del mundo con un mayor nivel de desigualdad en materia de ingresos. Y el país latinoamericano, con la distribución más igualitaria, es más desigual que el país europeo con la distribución más desigual.

Aquí se plantea un tema central, crucial, que obedece a muchas razones; razones históricas, de origen de nuestros recursos, y muchas más, pero que plantea que no se fue capaz de avanzar con la rapidez que se requiere avanzar. Considerando la población chilena por quintiles, en 1990 el 40% de los jóvenes pertenecientes al quintil más alto accedían a la universidad, pero solo el 4% del quintil más bajo. Hacia el año 2006 las figuras eran: el 60% del quintil más alto y el 12% del más bajo; es decir, lo que era una ratio de 40 % versus 4% ahora era

*“Si no se cumple la garantía, vale decir, el pasar de una sociedad de derechos a una sociedad de garantías, no se avanzará en América Latina.”*

60% versus 12%; es decir, de una relación de 10 a 1, hoy se pasó a una relación de 5 a 1. Hoy, de 10 jóvenes en la educación superior, 7 son de primera generación. Pero todavía el camino que queda por recorrer es enorme, en materia de desigualdad en el acceso a la educación superior.

Además, se tienen que dar más recursos en las escuelas donde hay más pobres. Los niveles socioeconómicos en donde esas escuelas están enclavadas indican que sus padres tienen menor nivel educacional y, por lo tanto, si se quiere avanzar, uno está obligado a tener que discriminar y dar más recursos. Ahora, se está intentando, con el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, una subvención diferenciada a los establecimientos educacionales, a partir de propuestas que hacen los distintos establecimientos de nivel socioeconómico más bajo. Igualdad de oportunidades no significa que se les da a todos por igual, porque en algunos casos hay que discriminar y dar más donde hay menos.

En el ámbito de la salud se tendía a enfatizar la función hospitalaria, y la verdad es que es más importante la atención primaria, la atención básica en los consultorios. Porque es en los consultorios donde se hace la prevención, donde se hace la atención básica; mientras que aquellos que son candidatos, cuando ellos no hacen la tarea que tienen que hacer, terminan en el hospital. Y normalmente entran en el hospital por los servicios de urgencias.

En consecuencia, lo que se propuso fue hacer una modificación drástica en el presupuesto de salud. Se planteó que el 12%, destinado a la atención primaria aumentara a 30%. En Inglaterra, la atención primaria utiliza el 50% del presupuesto de salud y el otro 50%, la atención secundaria hospitalaria. Aumentar de 12% a 30% quiere decir que se está aumentando la capacidad de resolución de un consultorio.

Se produjo también una reforma muy profunda que señalaba que el Estado tiene que garantizar tres derechos que son esenciales para la Nación: primero, atención de calidad; segundo, plazos de atención razonables; tercero, pagos compartidos. Y donde no hay posibilidad de pagos del paciente, paga el Estado.

Esto se escribe fácil: garantizar tres derechos. Pero lo importante fue pasar del concepto de derecho al concepto de garantía; es un tremendo paso. Todas nuestras Constituciones están llenas de derechos, pero otra cosa es que el Estado

El Ex Presidente Ricardo Lagos,  
el Presidente Electo Fernando Lugo y  
el Vicepresidente Electo,  
Federico Franco



garantice el derecho a la salud, a la educación, al empleo, pues garantizar es otra cosa. Si no se cumple la garantía, vale decir, el pasar de una sociedad de derechos a una sociedad de garantías, no se avanzará en América Latina.

- La quinta y última condición tiene que ver con cómo ser capaces de ampliar el universo de libertades, de aceptar y profundizar la diversidad cultural de nuestras sociedades. En todas nuestras sociedades tenemos una diversidad cultural, étnica y religiosa: cómo hacer para mantenerlas, fortalecerlas, y hacer de la sociedad una más diversa, más plural, más rica. Cómo entender que somos diversos, y que todos tenemos derechos a ser tratados con igualdad de derecho.

Junto con esto yo diría que está la otra condición. Y es: ¿Cómo este conjunto de temas se explican y se está en contacto con los ciudadanos? El Presidente de la República es Jefe de Gobierno y como tal Jefe de Gobierno hay veces que tiene que remangarse e ir a buscar votos cuando hay elecciones porque quiere mantener la mayoría.

Y, al mismo tiempo, yo diría que es el principal comunicador de un país; es decir, el Jefe de Estado, por definición, tiene que explicar lo que está haciendo. Y explicar quiere decir comunicar. Y comunicar quiere decir cómo expresa sus distintas políticas, de manera de hacer de esto un acuerdo de país.

Y aquí en este comunicar es como se establecen lugares de encuentro con el ámbito público y el ámbito privado. Porque, en verdad –digámoslo en el ámbito privado–, usted tiene fuerzas sindicales, grupos empresariales, usted tiene organizaciones de la sociedad civil ocupadas del medio ambiente, urbanización de la junta de vecinos, etc.

¿Cómo establecer lugares de encuentro, en donde cada una de estas políticas son pasadas por el tamiz del mundo de la sociedad real? En esto yo creo que nos queda todavía en América Latina un amplio lugar para aprender y crear canales de participación, muy superiores a los que hoy tenemos.

La satisfacción de estas cinco condiciones centrales de gobernabilidad tiene lugar en un mundo cada vez más global. Y la globalización esta aquí para quedarse. El tema es cómo prepararse para enfrentar bien la globalización, y

*“¿Cómo establecer lugares de encuentro, en donde cada una de estas políticas son pasadas por el tamiz del mundo de la sociedad real?”*

*“En el siglo XXI el ingreso per cápita va a seguir importando, pero en consonancia con la pregunta: ¿Y para producir ese ingreso, cuánto se poluye?”*

cómo insertarse al mundo. Pues esto significa, lógicamente, que crecientemente va a haber un conjunto de normas, que son las normas, a través de las cuales se va a negociar internacionalmente y se va a intercambiar internacionalmente. Por ejemplo, se requiere andar con credenciales democráticas o si no es más difícil andar por el mundo hoy. Bueno, así también tenemos que ser capaces de tener una economía de excelencia que pueda competir en el mundo.

Otra de las normas tendrá que ver con el tema del cambio climático. En el siglo XX el ingreso per cápita empezó a ser una obsesión: cómo crecer para poder tener un más alto ingreso per cápita, para ser más o menos desarrollados. No cabe la menor duda, no obstante, que en el siglo XXI el ingreso per cápita va a seguir importando, pero en consonancia con la pregunta: ¿Y para producir ese ingreso, cuánto se poluye?, ¿Cuál es la emisión de gas carbónico?, ¿Cuánto se está contaminando el planeta? Deberemos, pues, lograr en América Latina un crecimiento con mayor eficiencia energética.

En síntesis, reuniones como éstas permiten ver algo fundamental: cómo ser capaces de tener un nivel de gobernabilidad adecuado para alcanzar niveles de crecimiento creciente, distribuyendo bien los frutos. El hecho de que el Presidente, su gabinete, las personas que lo acompañan, decidan dedicar una mañana entera, a tres días de una inauguración presidencial, a discutir estos temas, constituye un importante acicate para un país que está dispuesto a iniciar su propio camino. No hay recetas; uno, a lo sumo, puede decir esto fue lo que a mi me pasó, no se cuán reproducible sea. Pero lo que sí creo que hay es la voluntad de todos los latinoamericanos de acompañar a Paraguay en este momento y desear un buen inicio de esta gran jornada.

La Conferencia Gobernabilidad y Desarrollo se realizó en Asunción, el 12 de Agosto de 2008. Fue convocada por el Presidente Electo Fernando Lugo, y contó con el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Sistema de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón



*¿Cómo se construye, desde el inicio, una concertación, una visión país, en un contexto de un cambio político? Y construir una mayoría, en donde se pudiera dar cabida a demandas acumuladas e intensas, dónde apunta esa dicotomía de Estado-Mercado, de metas de corto plazo y largo plazo. ¿Cómo se inicia en una sociedad dividida, con esta violencia, con un pasado?*

Tal vez pueda, porque es una pregunta muy compleja, responder con un ejemplo. Teníamos en el año 90 una cantidad enorme de tareas pendientes, entre otras en el mundo de las viviendas. Y la necesidad de vivienda, el déficit, era más o menos calculado en menos de 1.000.000. La demanda, en consecuencia, de viviendas era muy grande. Y fue el Ministro de Vivienda el que se encargó de abordar el tema, de una manera muy notable. A cada petición respondía con: "Organícense". Y a cada organización fue a visitar y a decirle: "Vamos a establecer viviendas y vamos a entregar, en primer lugar, a aquellos que estén mejor organizados, en los distintos lugares. Y, luego, los organizados van a participar en establecer los mecanismos de asignación de viviendas por sectores".

Usted lo que no va a ser es construir todas las viviendas de un día para otro, eso tenlo por seguro. Porque usted puede decir, como se dijo en su momento, voy a construir 100.000 o más viviendas por año, y era lo que se podía hacer, económica y socialmente. Y si usted tiene un déficit de 1.000.000, por Dios que le queda tiempo todavía.

Entonces, lo que se hizo con esa gran demanda es encauzarla y organizarla.

En tanto si es sujeto de derecho, usted tiene derecho de estar en una vivienda, tiene derecho a organizarse, a luchar por su vivienda, dónde las va a instalar, cuáles son los sitios que tiene, esos sitios tienen o no acceso a servicios básicos, agua potable, etc. Y yo siento decirles que el tema de la vivienda nos ha acusado todos estos años. Por cierto, las viviendas que hicimos en el año 90 no tienen nada que ver con el tipo de viviendas que se hacen ahora con el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Son de mucha mejor calidad, de mucho mejor nivel, y con espacio.

Lo que quiero decir es: cómo usted encausa las demandas sociales. Usted no puede decir solamente no. Lo que puede decir es no porque estoy haciendo otras cosas. Y eso creo que nuestros pueblos, países, son lo suficientemente maduros para comprender. Lo grave es cuando no ven un camino. Cuando no ven una solución en el largo plazo. La gente entiende cuando se explica.

A mi me tocó llegar una vez, era Ministro de Obras Públicas, a uno de los lagos del Sur de Chile. Eran unas lluvias torrenciales. Se llevaron 4 puentes. Y llegué a visitar ahí. Llego a un lugar y al otro lado había una cantidad de gente y me exigieron puentes por supuesto. Yo les dije: "No les puedo decir ahora porque no se, pero me comprometo a mandarles una carta y decirles cuando puede haber un puente". Mandé hacer los estudios. Pero el año siguiente, hubo un terremoto en el Norte y obviamente el proyecto del puente fue cortado, no hubo puente. Pero les escribí explicándoles porqué ese año no iba a ver puente. Después se hizo el famoso puente. Pero cuando les expliqué lo del terremoto eso lo entendieron. O sea, no dijeron: "No importa. El terremoto es en el Norte, nosotros estamos acá en el Sur...No". Creo que es tan importante cuando usted establece un diálogo serio, no demagógico, decir la verdad como es.

Muchas veces hay que decir que no. Hubo que cerrar las minas de carbón en Chile. Y al presidente Frei<sup>4</sup>, en su momento le tocó eso tan doloroso. Habló al país por cadena nacional y lo explicó. Y todo el país, en definitiva, lo ayudó en ese tema. A eso voy: cuando hay que tocar medidas duras lo mejor es explicar.

Yo tuve un fracaso tremendo porque todos me dijeron cuando fui candidato: “No diga números”. Y dije números. Que voy a crear 200.000 empleos en un año. Y llegué al mes de setiembre. Iba a estar lejos de los 200.000 empleos. Y opté por decirles yo que he fracasado. Mejor que lo dijera yo, que lo dijeran otros. Y explicar porqué paso todo aquello. Eso creo que es muy importante. Lo único malo fue que cuando se crearon al final 200.000 empleos, en el último año de gobierno, ya no era noticia.

Lo que quiero decir que esa parte es muy crucial: hablar con la verdad y decirlo firmes. Eso yo sé que a veces cuesta. Pero creo que ese rol es muy importante. Entonces, allí se ve cómo se hace con esa demanda.

### *¿Cómo articuló las reformas políticas institucionales, con la continuidad de políticas de gobierno?*

Bueno, uno de los problemas cuando uno deja de ser Presidente es que no hay un Ministro Lagos para que responda las preguntas difíciles. ¿Por qué lo digo? Porque, como ustedes saben, introdujimos reformas institucionales, respecto a la Constitución que había hecho Augusto Pinochet. Y, en consecuencia, nunca hubo fuerzas políticas como para hacer una Asamblea Constituyente. Y la forma de hacer las reformas constitucionales era muy compleja, en tanto la Constitución tenía un conjunto de elementos que las dificultaban. Se requerían quórum muy especiales para poder hacer las reformas constitucionales. Ahora, en definitiva, se optó por llegar a un consenso con la oposición, respecto de un conjunto de temas que eran lo que nosotros llamados, en clave, “autoritarios”. Vale decir, normas constitucionales que estaban muy lejos, a nuestro juicio, de pasar el test de un Estado verdaderamente democrático. El que el Presidente de la República no pudiese disponer de los altos mandos de la Fuerzas Armadas, o que el Presidente de la República tuviera que someterse a un Consejo de Seguridad Nacional, donde había 4 representantes de las instituciones armadas, y 4 representantes de los poderes civiles: Presidente del Parlamento, Presidente de la República, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, etc.

Y, en consecuencia, se llegó a ciertos consensos. Con estos consensos se llegaron, por ejemplo, a reducir el mandato presidencial de 6 a 4 años, sin elección, cosa que yo creo ha sido más adecuado, en su momento

El sistema electoral binominal que estaba en el gobierno de Pinochet<sup>5</sup> se sacó y se estableció para ser definida como una ley, pero también de quórum calificado. Y ese yo creo que todavía es el tema que sigue pendiente en Chile: el sistema electoral. Y no necesito decir que un sistema electoral pasa a ser un elemento muy determinante del punto de vista de los procesos democráticos. El primer problema que tenemos; estamos teniendo un padrón electoral viejo, de adultos mayores. Hay 3 millones de chilenos no inscriptos, y de esos 3 millones 85% son jóvenes, menores de 30 años. Lo cual me parece grave, desde el punto de vista de nuestro sistema democrático. No ha sido posible conseguir el contacto elemental para la inscripción automática. En Chile es al revés. Eso viene de la Constitución de Pinochet.

En la inscripción para ser ciudadanos, usted resuelve si se inscribe o no. Pero una vez que se inscribe está obligado a seguir votando. O lo que plantea exactamente eso, que la inscripción sea automática; y el voto es voluntario.

Pero hasta ahora no hemos tenido éxito con esto. En consecuencia, hemos logrado concesiones de lado a lado. Pero en esta materia no fue posible un acuerdo.

<sup>4</sup> Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ex Presidente de Chile (1994-2000).

<sup>5</sup> Augusto Pinochet, ex Presidente de Chile (1973-1990).

Esta parte no funciona bien. Y no me refería a políticas públicas. En el debate se va a dar la posibilidad más adelante. Que no dan resultados exitosos, como habíamos pensado, como el caso del transporte público en Santiago. Creo que también tenemos que hacernos cargo de las cosas que no han salido bien, por no decir mal.

*¿Cómo podemos hacer que la alta gerencia de la función pública tenga una alta competencia y sea bien remunerada y cuál ha sido la experiencia de Chile en este tema?*

Bueno, ahí una pequeña anécdota. Estaba yo en una reunión anual con el mundo empresarial, y el presidente de los bancos me dijo: “Sabe Señor Presidente que usted nombra 3.552 funcionarios, que son de su confianza, y en Inglaterra el primer ministro británico solo nombra 283.”; “Guau, 3.500 contra 283!” Bueno, eso fue el acicate inicial, digamos. Pero hubo normalmente consenso y se dio en el país para nombrar la alta administración pública, que es un cuerpo integrado por 5 personas. Y se establece que hay un conjunto muy alto de los principales cargos del Estado que, a través de sus ministros y sus secretarios, de ministros hacia abajo, de directores generales hacia abajo, en distintos cargos del gobierno central y del gobierno descentralizado, las personas son de confianza del Presidente; el Presidente puede destituirlos o puede pedirles la renuncia.

Pero estas personas solo pueden ser nombradas de ternas, como establece esta alta autoridad civil. Y, en consecuencia, lo que se ha establecido es que esta alta sociedad civil respecto a esta alta lista de cargos, ya no se qué porcentaje –más de la mitad, creo– debió ser designado por este sistema. Vale decir: está el sistema de la alta autoridad civil. Le mandan las ternas al Presidente y el Presidente elige de esas ternas.

Ahora, lo segundo es que también se estableció niveles de remuneración superior teniendo en cuenta lo que ocurre en el sector privado.

Ahora, no hemos llegado todavía a la situación de Singapur. En Singapur, no se si ustedes saben, el sueldo del Primer Ministro se establece a partir de cuál es el sueldo que se paga en las 3 principales empresas del país. Y a partir del sueldo del Primer Ministro, se empieza hacia abajo. Eso ya requiere, creo yo, un nivel un poco más alto del que tenemos. Pero sí creo que se ha hecho un esfuerzo por mejorar la función pública.

Yo, por lo menos, creo que hay también un elemento en el sector público. Por lo tanto, no necesariamente todo tiene que ser dinero. Creo que también el servicio público conlleva una satisfacción implícita y eso creo que vale la pena en sentido de mucho, voy a decir, tiempo para el sector público. Como un sentido de servir al país creo también que pasa a ser un elemento importante.

Pero sí reconozco que tenemos un problema grave con lo que es la Administración Pública: un tema pendiente. En cualquier país de la región, en los primeros 5 años de egreso, un universitario del sector público es relativamente competitivo como un privado. Es después de los 5 años que se empieza a construir una inversión salarial, donde comienzan las mayores dificultades porque ahí entonces comienza la grúa a llevarse los mejores del ámbito público al sector privado. Porque hay una diferencia salarial, y el sector público se va quedando con aquellos que no son levantados por el sector privado. Ahí creo que tenemos un tema complejo.

Creo que acá la situación es un poco especial ¿no? Porque la situación que había en el régimen militar era muy directa con las instituciones armadas y, por lo tanto, el percibir a las instituciones armadas era como vincularlas al régimen autoritario que tuvimos hace 17 años. Acá fue un sistema de acercamiento sucesivo. Por una parte, el mundo militar comprendió que parte de los temas vinculados a la defensa nacional tenían que ver con un sistema democrático. O sea, el que un país pueda participar en una fuerza de paz de Naciones Unidas porque en ese país hay credenciales democráticas, y esa fuerza de paz implica un reconocimiento al profesionalismo que existe, por parte de las instituciones armadas, eso tiene que ver también con la forma que el país va va insertándose en el mundo.

¿Cuál es el rol que tienen las instituciones armadas? No fue fácil decir "No" a Irak. Pero dijimos "No" a Irak porque se quería ir a Irak, fuera de las Naciones Unidas. Y cuando en un país chico usted dice "No", este es un país con derecho también en el mundo.

Y por lo tanto si hay guerra en Irak, la guerra la decide el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Y si el consejo dice "No", Chile no va. Y no fuimos. No fue fácil decir "No". Pero 9 meses después, ese mismo Consejo de Seguridad dijo: "*Necesitamos fuerzas en Haití*". Y en 72 horas colocamos 150 o 200 soldados en Haití. Y eso lo hicimos con una gran rapidez, como una forma de mostrar que era posible acceder a lo que planteaba Naciones Unidas. Y, en consecuencia, ahí se establece una relación con las instituciones armadas donde ellos perciben que hay una razón distinta.

Segundo, las instituciones armadas reconocieron los dramas que hubo de violaciones a derechos humanos. Y aceptaron que la justicia en Chile opere. Y esa es la razón por la cual el que fue jefe de los servicios, llamémoslo de seguridad en Chile, hoy día esta preso, con condena perpetua. Un número muy alto de miembros del Ejército de las Fuerzas Armadas chilenas están siendo procesados, o están condenados en Chile. Y eso ha sido aceptado por ellos. Del mismo modo también entendemos, lo que dice la Nación: con las Fuerzas Armadas tiene que tratarse de políticas de Estado, que ellas no estén sujetas a los vaivenes políticos. Y que todos tenemos que estar respaldando lo que están haciendo las instituciones políticas armadas.

En ese sentido, yo creo que fue efectivamente un cambio muy grande el que, en un momento una mujer esté a cargo del Ministerio de Defensa...no fue menor. Y que esa mujer haya sido objeto de torturas, en un momento dado, y que esa mujer haya tenido un padre que perteneció a la familia militar y ha sufrido y había muerto, en condiciones complejas.

Creo que todo eso fue disipando mitos. Y en este momento yo creo que, relativamente, las instituciones armadas están plenamente integradas, al acontecer del país. Creo que eso ha sido un logro importante.



**LA AGENDA DE EQUIDAD EN OPORTUNIDADES  
Y SUS IMPLICANCIAS EN MATERIA  
DE GOVERNABILIDAD**

**3**

### Apertura

**Señor Miguel Ángel López Perito,  
Ministro-Secretario para la Secretaría General  
de la Presidencia de la República Designado**

### Moderadora

**Señora Esperanza Martínez,  
Ministra de Salud Pública y Bienestar Social Designada**

### Expositores

**Señor Marcelo Giugale,  
Director de Política Económica y Programas de Reducción  
de la Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial**

**Señora Clarisa Hardy,  
Ex Ministra de Planificación y Cooperación (2006-2008) de Chile**

#### Tema

Las implicancias en materia de políticas públicas y gobernabilidad derivadas de una agenda centrada en mejoras substanciales de las oportunidades de equidad social.

#### Objetivo de sesión

Establecer los requerimientos político-institucionales que se derivan de una priorización de los temas de pobreza y equidad en la agenda pública.



### **Apertura del Señor Miguel Ángel López Perito, Ministro-Secretario para la Secretaría General de la Presidencia de la República Designado**

Vamos a trabajar, en esta parte de nuestra conferencia, sobre un tema altamente pertinente, fundamentalmente dada la opción del nuevo gobierno, de comprometerse sustancialmente con las políticas de mitigación de la pobreza.

La cuestión sobre la que van a versar las conferencias y sobre las que vamos a debatir son las implicancias en materia de políticas públicas y gobernabilidad, derivadas de una agenda centrada, en mejoras sustanciales en miradas sociales.

El objetivo de esta sesión, principalmente, es ejercer los requerimientos políticos institucionales que se derivan de una priorización de los temas de pobreza y equidad en la agenda pública.



El Señor Miguel Ángel López Perito, el Señor Marcelo Giugale y la Señora Clarissa Hardy en la presentación a cargo de la Señora Esperanza Martínez, Ministra de Salud Pública y Bienestar Social Designada

### **Presentación de la Señora Esperanza Martínez, Ministra de Salud Pública y Bienestar Social Designada**

La sesión que vamos a iniciar en este momento se denomina “La Agenda en la equidad en el desarrollo económico y social, implicancias en materia de gobernabilidad”

Nos acompañan en la mesa dos invitados internacionales:

El señor Marcelo Giugale. Es Director de Política Económica y Programas de Reducción de la Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, un líder internacional en el campo de la Economía. Sus 20 años de experiencia abarcan el Medio Oriente, Europa del Este, Asia Central y América Latina. Encabezó negociaciones de políticas públicas y más de 8.000 millones de dólares en financiamiento de proyectos, a través de amplios préstamos de países y sectores de desarrollo. Sus publicaciones cubren temas de Política Económica, Finanzas, Desarrollo Económico, Agricultura y Econometría Empírica. Ciudadano argentino e italiano, recibió condecoraciones de los gobiernos de Bolivia y Perú. Enseñó en la American University de El Cairo, en el London School of Economy y en la Universidad Católica de Argentina. Tiene un doctorado en Economía en el London School of Economy.

La Señora Clarisa Hardy fue Ministra de Planificación y Cooperación de la República de Chile, durante el periodo 2006-2008. Es docente del Diplomado de Gerencia Social y Políticas Públicas y del Magíster de Política y Gobierno de la FLACSO de Chile. Previamente, tuvo diversos roles de gran responsabilidad en el Fondo y Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). En el año 1994, la señora Hardy se integra a la Fundación Chile 21 donde, a partir del año 2000, es nombrada directora ejecutiva. Previamente, fue profesora de Psicología Universitaria en la Universidad Autónoma de México e investigadora del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. Nuestra invitada es graduada en Psicología de la Universidad de Chile, y post graduada en Antropología Social en la Universidad de Oxford, Inglaterra.



### **Exposición del Señor Marcelo Giugale, Director de Política Económica y Programas de Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial**

Latinoamérica tiene niveles inaceptables de pobreza, sobre todo cuando uno los compara con el potencial de la región. Para darles una idea, aproximadamente 1 de cada 5 latinoamericanos es pobre. Vive con 2 dólares al día o con menos; y 1 de cada 10 es indigente. Por otro lado, en los últimos 15 años, y en especial en el último lustro, la pobreza ha comenzado a bajar: casi 8 puntos porcentuales, en 15 años.

A medida que la pobreza disminuye, el debate se ha venido desplazando hacia el tema de la desigualdad. Algo natural, teniendo en cuenta que América Latina es la región más desigual del mundo, después del África sub-sahariana. Paraguay, junto con Bolivia y Brasil, tiene algunos índices de desigualdad de ingreso, que no se habían visto antes en el mundo. Y aunque dicha desigualdad se refiera al ingreso, esta realidad se replica en múltiples niveles como ser la tenencia de la tierra, el acceso a la educación, los servicios de salud, etc.

Sin embargo, este debate se torna altamente conflictivo y estéril cuando se centra en la contraposición entre distribución de la riqueza o protección de la propiedad y los contratos. Ese es el debate equivocado. Mucho más importante que debatir sobre la desigualdad de resultados entre adultos, es debatir entre la desigualdad de oportunidades entre niños y como dar la misma oportunidad a todos. El debate, así, se convierte en un debate sobre la equidad.

Limitaciones metodológicas impidieron hasta ahora diseñar programas de estrategias de desarrollo de país con el objetivo primario de la equidad. Recientemente, este vacío metodológico comenzó a llenarse, y hace unos meses, un consorcio de investigadores brasileños, argentinos, y del Banco Mundial ha logrado desarrollar con éxito una metodología de medición de desigualdad de oportunidades. Y la han podido aplicar a 200 millones de niños latinoamericanos en los 19 países más grandes de la región.

*“A medida que la pobreza disminuye, el debate se ha venido desplazando hacia el tema de la desigualdad.”*



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

La metodología se basa en la interacción de dos variables: una es el esfuerzo personal puesto a la vida con talento y suerte y, la otra, las circunstancias personales sobre las que no se tienen ni control ni responsabilidad, tales como el color de la piel, el género, el patrimonio de la familia, el lugar de nacimiento, etc. A partir de ello, se indaga cuán influyentes son estas circunstancias en determinar el acceso a los servicios básicos que son necesarios para progresar en la vida.

Tomando el ejemplo de dos niños latinoamericanos arquetípicos, estandarizados estadísticamente, se analiza primero la probabilidad que tienen de completar el sexto grado a tiempo. Completar el sexto grado a tiempo es tal vez el mejor indicador de que ese niño va a acceder a la secundaria; en contraste, es casi seguro que si no la terminó que ya no la termine y que pierda la educación terciaria.

Estos dos niños no tienen nada de diferente, excepto sus circunstancias: el uno, digamos el niño A, vive con 4 hermanos, en un hogar rural, encabezado solamente por un adulto, padre o madre. Ese adulto es analfabeto y el ingreso per cápita, de cada miembro del hogar es 1 dólar al día. El otro, llamado B, es un niño que vive con un solo hermano en un área urbana, con ambos padres, los cuales terminaron la secundaria, y el ingreso por cabeza de la familia es de 25 dólares al día.

Analizando los datos, se observa que en Jamaica, por ejemplo, las probabilidades son casi iguales para ambos niños. Pero en Brasil, la probabilidad para el niño A es menos de una décima parte de la del niño B. Y en Paraguay la probabilidad es también mucho menor y varía significativamente de departamento a departamento. En Caaguazú, por ejemplo, la probabilidad para el niño A es menos de un quinto de la que tiene el niño B y en San Pedro una décima de la probabilidad del niño B. Con el resultado de esta medición, construimos un índice de oportunidad humana.

Este índice nos permite saber hoy que, entre una cuarta parte en Colombia, y la mitad en Guatemala, de la desigualdad de ingresos permanentes –el de la vida entera de los adultos– se explica por esa desigualdad de oportunidades en la niñez. Este es el pecado original, gestado 30 años atrás que explica, más que los modelos económicos, las grandes disparidades en términos de equidad. Aún así, algunos países han logrado cambiar esta herencia, más rápido que otros.

*“Paraguay, junto con Bolivia y Brasil, tiene algunos índices de desigualdad de ingreso, que no se habían visto antes en el mundo.”*

Uno de ellos ha sido Brasil, que ha elevado la oportunidad para su gente más rápido, entre todos, en Latinoamérica.

Además, debe tenerse en cuenta que no hay una relación única entre la desigualdad de ingresos de adultos y la desigualdad de oportunidades para la niñez. Existen países que tienen un alto grado de desigualdad de ingresos entre sus adultos y otros que tienen índices bajos. Por otra parte, existen países que garantizan mucha oportunidad a su niñez y otros que no. Cruzando estas dos variables se obtiene una matriz de 2 x 2, y se puede observar que hay países de relativa equidad y alta oportunidad, como Argentina, Costa Rica y Uruguay, y existen países de mucha desigualdad entre adultos pero con mucha mayor oportunidad para la niñez, como son los casos de Chile, Ecuador y México. Lamentablemente existen también países, como Paraguay, donde hay desigualdad entre adultos y nada que esté cambiando entre los más jóvenes.

Finalmente, se plantea un ejercicio de comparación de la posición relativa de cada país, en términos de tres índices: el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, el Índice Doing Business, de la Corporación Financiera del Banco Mundial, y el Índice de Oportunidad Humana. Esta comparación permite ver no solamente como rankean los países, unos en relación a otros, sino también que tan homogénea o heterogéneamente lo hacen, en términos de estos tres índices. Entre los países con resultados homogéneos se encuentran Chile y Paraguay, aunque el primero encabeza el ranking, mientras que Paraguay se ubica en el puesto 13, de 19 países.

Quizás la conclusión más importante de este ejercicio comparativo es que no se trata de elegir entre crecimiento o redistribución. Centrarse en el tema de la equidad permite entender que el crecimiento y la redistribución, la equidad y la eficiencia, el mercado y la gente pueden ir de la mano.

En el caso paraguayo, se ha dado un progreso importante en el acceso al agua potable, sobre todo en el sector rural. Entre 1999 y el 2005, Paraguay aumentó su nivel de equidad, tanto por mayor cobertura en acceso al agua, como por mayor equidad en la distribución del acceso, con menor discriminación. Esto es un doble éxito. No hay cosa como una dicotomía en este debate. Ahora usted me dirá, muy interesante esta metodología nueva, va a traer mucho diálogo, que abre nuevas puertas, que empieza a explicar otras cosas, otros investigadores que están

*“1 de cada 10 niños latinoamericanos no existe.  
No sabemos quiénes son, no van a votar,  
no tienen derecho a propiedad, no entran en contratos,  
no tiene sistema judicial.”*

sumando para ver si pueden explicar dilemas del pasado, con el nuevo índice de igualdad mas que el índice de desigualdad.

Pero qué significa esto en el día a día. Y, la verdad, es que cuando usted tiene como objetivo primario la equidad y no la igualdad lo que se ilumina es que muchos programas que ustedes llevan a cabo son importantes y hay que profundizarlos.

Déjenme darles algunos ejemplos:

- Lo primero que se ve, en estas circunstancias, cuando usted se enfoca en la oportunidad como objetivo, y no en la igualdad, es el énfasis en la infancia temprana. En los primeros días inclusive de vida, intervenciones ambientales pueden cambiar la composición genética de una persona por el resto de su vida.

Esta probabilidad, que todavía está por verse que tan real es, podría cambiar completamente la manera de los programas sociales. Por ahora, nos fijamos en cosas simples, pero muy importantes: el parto institucional, por ejemplo. Como resultado, muy fácil de medir, preguntarles a las madres en ese momento tan íntimo cuando usted estaba empujando para dar a luz y miraba para abajo qué vio: ¿vio un médico o una enfermera? Y si la respuesta es sí, muchas otras cosas en los programas sociales deben haber salido bien porque a esa madre la atendieron a tiempo, llegó a una clínica de algún tipo, alguien le va a dar a ese niño un certificado de nacimiento. Ustedes saben que 1 de cada 10 niños latinoamericanos no existe. No sabemos quiénes son, no van a votar, no tienen derecho a propiedad, no entran en contratos, no tiene sistema judicial; entonces, partos institucionales.

- Segundo, invertir en escolaridad básica. Claro, esto parece trivial. Lo hemos hecho por mucho tiempo. Pero ahora tenemos nuevas ciencias como sistema de que resultados se esperaron, de la escolaridad básica. Y cómo hacer para que los padres, los grandes usuarios se sumen a exigir rendición de cuentas a la escolaridad básica. Por ejemplo, hoy sabemos que un niño al final de segundo grado no importa de qué raza sea y de qué contexto cultural venga tiene que poder leer 60 palabras por minuto, al final del

Momento de la presentación  
del Señor Marcelo Giugale



segundo grado. Un test muy simple: Usted agarra a su hijo de noche y le dice que venga y lea. Si no lee, hay un problema. 60 palabras por minuto es el límite por debajo del cual en EEUU a su hijo lo consideran retrasado. Nosotros creemos que ni siquiera la mitad de nuestros niños latinoamericanos, en segundo grado, lee 60 palabras por minuto. No tenemos un índice para toda la región pero creemos que la mitad puede lograrlo.

- Tercero es proteger a la adolescencia y eso tiene muchas aristas. Quisiera enfocarme en una que es el tema de la educación reproductiva, un tema absolutamente cultural para nosotros, mezclado con matices religiosos. Sea lo que fuese que se enseña, no podemos seguir en silencio. La oportunidad se trunca con el embarazo antes de tiempo, por así decirlo de alguna manera.
- Cuarto, financiar –no regalar– la educación superior. Esto es fundamental. El tamaño de subsidio en educación terciaria que es capturado por los que no lo necesitan, por los que ya tuvieron la oportunidad, es mayor. Pero el esfuerzo explicativo que escuchamos también el Presidente mencionar de los líderes es fundamental. Creo que ahí hay una arista de momento de oportunidad muy importante.
- Quinto, asegurar la identidad jurídica. Hablamos del certificado de nacimiento, que tal los títulos de propiedad, la libreta de votantes. Se sorprenderían con nuestros desplazamientos migratorios rurales y urbanos en Latinoamérica, la cantidad de asentamientos rurales que tenemos y gente viviendo en los asentamientos que del punto de vista patrimonial no existe, no tiene título.
- Sexto, es el rigor contra la discriminación de personas y la monopolización de mercados. Así como nos hemos preocupado, desde el punto de vista ético, de poner leyes que impidan la discriminación sobre la base del sexo, la base del género y demás, y no las hemos aplicado. Lo mismo nos ocurre con la discriminación en los mercados, el acceso al mercado, la desmonopolización del mercado, tampoco las hemos aplicado. Tenemos anti tras todos los libros, pero no las hemos aplicado.

*“Nosotros creemos que ni siquiera la mitad de nuestros niños latinoamericanos, en segundo grado, lee 60 palabras por minuto.”*

*“Los subsidios a los pobres, sobre todo infraestructura, tienen un impacto enorme en la oportunidad humana. Y no hay razón para no usarlos.”*

- Séptimo, es abrir acceso a la información. Pregúntese usted qué tan cerca viven sus hijos de la biblioteca pública. Tal vez uno de los mejores programas, en cuanto a resultado de oportunidad que yo he visto es crear amor por la lectura, antes de los 7,8 años. Los expertos en educación dicen que si usted no lee corrido a los 7,8 años ya nunca va a leer. Siempre va a ser un esfuerzo para entender lo que dicen las palabras.
- Octavo, es la focalización de subsidios a los servicios públicos. Creo que esto vale la pena decirlo en voz alta: los subsidios no son malos y viniendo de alguien del Banco Mundial puede significar mucho. Lo que son malos son los subsidios a los que no lo necesitan. Los subsidios a los pobres, sobre todo infraestructura, tienen un impacto enorme en la oportunidad humana. Y no hay razón para no usarlos.
- Noveno, ofrecer servicios a micro empresarios, ir mucho mas allá del crédito. Tenemos esta mentalidad que el microempresario no exija crédito y esto es cierto, necesitan mucho más que crédito, necesitan información, regularización, formalización. Eso hace más por una oportunidad que dar simplemente un crédito.
- Y, por último, compartir los beneficios de la globalización. Creo que todos esperábamos que la globalización destruya los monopolios del mercado laboral y eso no sucedió.

Quiero dejarlos, finalmente, con un concepto, que todo esto es demasiado fresco. Todavía ni siquiera se ha publicado para tomarlo como cierto. Pero sí creo que en este debate sobre gobernabilidad que nos ha ocupado, que nos ha tensionado, entre derechas e izquierdas, que nos ha llevado a confrontarnos entre latinoamericanos unos con los otros, nos hemos olvidado que nos estamos peleando por el objetivo equivocado: el objetivo no es la igualdad sino es la equidad.



## Exposición de la Señora Clarisa Hardy, Ex Ministra de Planificación y Cooperación de Chile

Esta es una oportunidad para compartir experiencias, yo creo. La verdad es que la primera reflexión que uno hace ante la invitación de este tipo, es que los caminos son realmente intransferibles. Las realidades nacionales son las que marcan las necesidades de la política que se adoptan y así las políticas públicas. Pero de lo que se trata es, a lo menos, compartir alguna reflexión, a partir de la experiencia chilena. Me pregunté qué teníamos en común para seleccionarlo y conversarlo con ustedes.

Voy a decir que es la primera vez que estoy en el Paraguay. Y, por lo tanto, lo que conocí del Paraguay tiene que ver con información empírica que uno encuentra en estos estudios.

La primera es que los indicadores que tienen en materia de pobreza, de desigualdad o inequidad, de debilidad de la institucionalidad pública y política de baja confianza en las instituciones, son similares a las que recibí Chile después de la dictadura.

La ventaja o fortaleza que se tiene hoy es que se ha logrado no solo en este país sino que, en general en América Latina, un nuevo consenso. Del nivel del Consenso de Washington: que los frutos del desarrollo económico reciente no se han distribuido equitativamente y que, por lo tanto, es preciso una política social bien formulada, orientada y ejecutada.

En efecto, este nuevo consenso social ha derrumbado dos mitos: el primero –heredero del Consenso Washington–, que la mejor política social es la política económica; y, el segundo, que existiría una relación unidireccional y automática entre crecimiento, superación de pobreza y las desigualdades.

En efecto, un reciente estudio analizó cuáles fueron los factores que permitieron reducir la pobreza en Chile del 38% en 1990, al 20% para el 2000, y al 13% para el 2006; y la indigencia del 13%, en 1990, al 6% para el 2000, y al 3% para el 2006. En la década del 90, más del 80% de la reducción de la pobreza

*“Es necesario construir acuerdos y Paraguay tiene que enfrentarse al hecho que no existe una coalición en el Congreso que exprese la fuerza política que tiene el actual gobierno.”*

era atribuible al crecimiento económico. Solamente en torno del 20 % era explicado por factores distributivos: se trataba de un período de inicio del proceso de democratización y de una nueva política social y, por lo tanto, de factores distributivos que no estaban presentes, inicialmente. Sin embargo, de ahí en más, el 22 % de la disminución de la pobreza fue producto del crecimiento económico mientras que, casi el 76 %, fue atribuible a factores distributivos, tales como los ingresos de las transferencias; es decir, a las políticas sociales.

Pero esto no solo explica la situación chilena. Si alguien tiene dudas respecto a que no existe una relación automática entre crecimiento y pobreza puede analizar los datos de la CEPAL, para ver la relación que existe entre tasa de pobreza y tasa de reducción de pobreza en América Latina y observará que es absolutamente errática.

En el caso de Chile, entre 1990 y 2000 hubo una reducción de 1/2 punto porcentual de pobreza por cada punto de crecimiento; pero entre 2000 y 2006, el rendimiento de cada punto de crecimiento se triplicó al reducir la pobreza en 1.2 punto porcentual. Esto demuestra que hubo algo obviamente adicional, distinto, que con similares niveles de crecimiento logró resultados distintos de pobreza, lo que legitima, por su propio mérito, el rol de las políticas sociales.

Queda, sin embargo, por resolver el problema de armonizar las políticas de largo plazo con las exigencias urgentes que hace la ciudadanía. Si bien es cierto que el gran horizonte es garantizar igualdad de oportunidades, desde el momento más desigual, desde la cuna, uno no puede desconocer que en el mundo de la política algunos de los resultados deben ser inmediatos. Y esto requiere grandes pactos y acuerdos; es inviable plantearse, sobre todo con los datos que uno tiene del Paraguay, el cómo dar ese salto si no hay unos acuerdos.

Es necesario construir acuerdos y Paraguay tiene que enfrentarse al hecho que no existe una coalición en el Congreso que exprese la fuerza política que tiene el actual gobierno. El gran debate y la gran tarea son cómo se suman en un proyecto colectivo las distintas fuerzas políticas en el único espacio de deliberación democrática que se conoce que es en el Congreso.

El primer acuerdo necesario consiste en aceptar que existe un rol social indelegable e insustituible del Estado. Esto implica la construcción de un sistema

*“En América Latina el promedio ponderado de gasto per cápita social anual es de 658 dólares por persona.”*

de política de acción social porque los ciudadanos, por el solo hecho de serlos, son titulares de derecho.

A partir de ese acuerdo, la deliberación práctica –segundo acuerdo– determinará de cuántos y cuáles derechos son titulares los ciudadanos. Eso es parte de la discusión de lo posible; lo que no es objetable es que existe una titularidad de derechos por parte de la ciudadanía y que para garantizarlo el Estado tiene un rol indelegable.

El tercer acuerdo consiste en cómo traducir estos dos grandes acuerdos en un principio de solidaridad en el financiamiento. Y este es el pacto fiscal por la equidad. Habrá un momento en el que se tendrá que centrar en cómo eliminar la evasión y la elusión tributaria, pero habrá otro momento en el cual se tendrá que discutir cuál es la carga tributaria necesaria cuando uno tiene las realidades de pobreza que tienen en América Latina.

Por ejemplo, en América Latina el promedio ponderado de gasto per cápita social anual es de 658 dólares por persona. El Paraguay tiene 108 dólares. Este es el primer y gran desafío. Cuando uno enfrenta niveles de pobreza como los que tiene el Paraguay, niveles de precarización del empleo, baja cobertura en la prestación de servicios... esto se observa ya al analizar cuánto se gasta anualmente para dar respuestas a estas necesidades.

En cuanto a la relación que existe entre el gasto público social y el Producto Interno Bruto, el promedio ponderado para América Latina se encuentra en torno al 16% del PIB. En el Paraguay es la mitad.

En último término, en cuanto a la proporción del total del gasto público destinado al gasto social, el promedio ponderado hoy en América Latina es el 60%. En Paraguay es el 40%.

Por eso un pacto social por la equidad es parte consustancial del debate acerca del rol social del Estado que, asumiendo la titularidad de derechos de una ciudadanía, discuta cuántos y cuáles comprometer, teniendo en cuenta los niveles posibles del Paraguay.

Fue importante haber pegado un salto desde las políticas asistenciales, en los 90, a las políticas fundadas y los derechos garantizados de esta nueva década.

*“Si algo uno puede poner en discusión de las políticas de los 90 es la excesiva focalización, que terminó por crear dos tipos de ciudadanía. Ahí hablamos de ciudadanía de primera y de segunda.”*

A nosotros nos tomó 14 años llegar a esta convicción. La pregunta es ¿Paraguay va a esperar 14 años o va a tener que asumir no solo la urgencia de satisfacer necesidades básicas y, simultáneamente, generar garantías? En el caso nuestro esta la reforma de la salud, que fue iniciada en el periodo del presidente Lagos. Incluso llegó a judicializarse el derecho a la salud porque no se cumplía con el compromiso; ese es el nivel de derecho garantizado.

Hoy en día tenemos 14 años de educación garantizada, no obligatoria, garantizada. Porque se ha incluido la pre-básica. Por lo tanto, jardines infantiles están incluidos en una subvención garantizada. No solo educación básica y media sino la pre-escolar; derechos de maternidad, protección de maternidad, infancia: una prioridad. Se anhelaban los estudios que está haciendo el Banco Mundial; derechos laborales, en un país donde se tienen la característica de informalidad del trabajo.

Esta es la envergadura que nosotros demoramos mucho en construir y que hoy en día es un desafío.

Otra cuestión es que, cualquiera hayan sido las contingencias económicas, se ha mantenido de manera creciente y sostenible el gasto social. Probablemente, Chile es uno de los pocos países de América Latina en donde el gasto social no ha seguido las contingencias económicas, sino que ha logrado mantenerse estable.

Esta es una condición de credibilidad; es decir, cuando uno habla de gobernabilidad es cuando uno no castiga sobre la base del gasto social, porque son situaciones económicas que están fuera del control de la ciudadanía. Y, por lo tanto, como crea instrumentos e instituciones, el Estado retoma y repone la confianza de la ciudadanía.

Lo otro son reformas sociales, con fortalecimiento del pilar solidario. Si algo uno puede poner en discusión de las políticas de los 90 es la excesiva focalización, que terminó por crear dos tipos de ciudadanía. Ahí hablamos de ciudadanía de primera y de segunda. Uno puede garantizar accesos que, finalmente es lo que la sociedad chilena ha garantizado. De manera muy importante, sin embargo, no hemos logrado garantizar compromisos de legalidad comparable. Los nuevos modelos de segregación, hoy en día, no es por la falta de accesos, sino por la

Señora Clarisa Hardy,  
Ex Ministra de Planificación  
y Cooperación de la  
República de Chile



diferente calidad con los que esos servicios son provistos, y esto genera una irritación ciudadana tremenda. Sentirse ciudadano de segundo nivel.

Y esto implica, en el caso nuestro, que los grandes acuerdos estuvieron solamente concentrados en el Congreso, por virtud de un sistema binominal que implica no tener mayoría. Cuando teníamos aun el voto mayoritario ciudadano, se hicieron las negociaciones de acuerdos en el Congreso. Pero hay un elemento adicional, que se incorporó en el gobierno de la presidenta Bachelet, y que tiene que ver con una preocupación que también en ustedes está muy presente. Que es cómo convocar un gran acuerdo, un pacto social, con la ciudadanía participando en ella.

Se crearon los llamados Consejos de Asesores Presidenciales, en los que una pluralidad de expertos y representantes de la sociedad civil de todas las corrientes de pensamiento, fueron sentados a pensar en común, en las grandes reformas. Este modelo fue extraordinariamente combatido por los congresistas. Se sintió que se conculcaba la deliberación del espacio del Congreso.

Nuestra experiencia es que esto permitió generar acuerdos previos que allanaron el debate parlamentario. La reforma de la salud le tomó al presidente Lagos, si no me equivoco 4 años; el despacho de la reforma previsional fue en 1 año.

Este acuerdo, que se logró venir previamente en un grupo muy plural expresivo de la heterogeneidad, visiones valóricas, políticas, de la sociedad, allanó el debate parlamentario y lo enriqueció. Para nada lo sustituyó.

En reformas de infancia hicimos otro tanto, en la reforma educacional otro tanto, aunque menos exitosas pero tienen que ver con una radicalidad de demanda ciudadana de mayor urgencia, de mayor exigencia. La premura en las respuestas, muchas veces, limita un debate razonado. Pero me atrevería a decir que esta modalidad de encontrar acuerdos puede facilitar mucho el debate cuando es difícil construirlo en la esfera directamente política.

Algunas lecciones de la experiencia chilena pueden resultar de gran utilidad para enfrentar el caso paraguayo:

En primer lugar, en materia de gestión hay una responsabilidad pública indelegable e insustituible, que tiene que ver con definir cuáles son los roles y

*“El subsidio no da autosustentabilidad. Debe estar amarrado, vinculado a aquellos elementos que generan sustentabilidad de oportunidades a largo plazo. Y esas son políticas sociales.”*

responsabilidades del Estado, los diseños de normativas, el rol fiscalizador, y el papel regulatorio. La ejecución, sin embargo, puede ser provista por entes no gubernamentales. No todo debe hacerlo el Estado.

Un segundo elemento, de especial importancia en países donde la suspicacia respecto de la corrupción, la probidad, y la transparencia son muy fuertes, es generar muy buenos sistemas de información. Esto ayuda a saber dónde realmente destinar los recursos, monitorearlos, realizar evaluaciones y generar la capacidad de corregir los errores que pudieran haber. Todo esto requiere profundizar la descentralización, no solo porque la mejor política social es la que se hace más cercanamente a la familia y a los hogares sino, además, porque políticas internas exitosas en general solo son posibles cuando uno territorializa la oferta ya que ésta es la que articula el esfuerzo. Otro elemento fundamental debe ser la participación, pero hay que reconocer que en Chile ha sido un proceso extraordinariamente difícil y lento.

En tercer lugar, hay que reconocer que parte de la difícil gobernabilidad democrática es atribuible a la desconfianza legítima del ciudadano hacia las instituciones, cuando ellas se usan de manera clientelista. La única manera de garantizar la equidad con oportunidad es tener elementos de selección que garanticen a los ciudadanos oportunidades por el solo hecho de serlos, no por ser afiliados a un partido, ni pertenecer a un sector de la sociedad particular. Para ello existe la posibilidad de hacer intercambio de cooperación técnica en materia de elaboración de fichas de protección social, identificación de usuarios y mapas territoriales.

Finalmente, estas tres lecciones se aplican a los tres componentes del sistema social chileno, que acompaña el ciclo vital completo de las familias: el sistema de protección Chile Solidario, inicialmente destinado a la extrema pobreza y luego a los grupos de vulnerables; los sistemas de protección de infancia; y, finalmente, el sistema de protección social del trabajo.

No hay sino algunas lecciones que uno puede extraer de esto:

La primera es tener continuidad de las políticas y estabilidad de las instituciones.

Participantes a la Conferencia de la Señora Clarisa Hardy



El presidente Lagos decía: uno no puede tener la tentación de fundar la historia cada vez. Pero eso requiere grandes pactos y acuerdos, para que cada gobierno asuma la posta en aquellas cosas que son compromisos nacionales.

Segundo, que nuestras sociedades coexisten con pobreza y desigualdades y tenemos que preocuparnos en la misma cantidad y esfuerzo de políticas de igualdad de oportunidades, en los accesos y en las calidades. Yo creo que una de las lecciones es que pasamos de las políticas de emergencia de los 90. Debemos entender que estamos hablando de políticas universales, básicamente de la política de educación, salud, vivienda, trabajos y previsión y, finalmente, terminar con el falso dilema entre asistencialismo e inversión social.

Es impensable, que quienes se debaten en la línea de subsistencia no tengan subsidios garantizados.

Pero el subsidio no da autosustentabilidad. Debe estar amarrado, vinculado a aquellos elementos que generan sustentabilidad de oportunidades a largo plazo. Y esas son políticas sociales.

*Al Señor Giugale: ¿Por qué Brasil y Chile son los países que han podido acumular la oportunidad de sus habitantes en solo 2 a 4 años?*

La respuesta sincera es: todavía no sabemos realmente porqué fue. Pero hay una sospecha muy fuerte. Pensamos demostrar, no probar, que lo que al margen le dio mayor velocidad al aumento en el índice de oportunidad humana para Brasil y Chile en los últimos 10 años, fue la focalización de subsidios. El hecho de que el gasto marginal y social se puso claramente en aquellos que más lo necesitaban y, en el caso de Brasil, con alguna condicionalidad. El programa bolsa familia condiciona la transferencia en efectivo al comportamiento que aumenta la oportunidad propia. Por ejemplo, mantener al hijo en el colegio, o asegurarse que la madre embarazada vaya a la clínica, se asegure la vacunación. Ahí, cuando usted demuestra que cumplió la condición, la transferencia se efectúa. Entonces ese parece ser el motivo, sospecha de vuelta: la focalización de subsidios.

La buena noticia, detrás de los ejemplos, sobre todo de Brasil, es que Brasil venía de un problema de desigualdad posterior entre adultos, realmente calamitosa. Es el país campeón del mundo en desigualdad. Y ha mejorado muchísimo. Si se pudo hacer en Brasil se puede hacer en muchas otras partes.

Y el segundo mensaje también es positivo. Es que nosotros, los latinoamericanos, somos campeones mundiales de los subsidios no focalizados. Allá por los 50, 60 creamos una clase media, separando subsidios a todo. Todo era subsidiado para todos: los precios de los servicios públicos, los cortes impositivos; eso si era una sábana común entre todos. Entonces tenemos mucho por focalizar.

Son países que nos quedan, que todavía tienen mucho espacio por focalizar. Y la focalización, recuerden, deviene mas no solamente espacio fiscal para hacer otras cosas, sino equidad.

*A la Señora Hardy: ¿Cómo pudo la República de Chile demostrar que los mitos de que la mejor política social es la política económica? Y que existe una relación unidireccional automática entre crecimiento económico y superación de la pobreza, que no son lo más importante para nuestros países de América.*

El mito que derrotamos en Chile, primero nos costó mucho, pasó mucho tiempo para que fuera de alto debate álgido político; de hecho hasta la última campaña presidencial, esto no había aparecido ni siquiera en la escena.

Era más bien sujeto de gran discusión. Yo creo que el mito se rompe porque empieza a generalizarse como discusión en América Latina.

Y eso es lo que ha permitido generar un terreno de acuerdos mayores, porque es parte de un debate más regional.

El primero, como lo señaló el Presidente empíricamente, es efectivamente que hay un momento inicial, cuando el nivel de pobreza es tan alto como el que tienen hoy en el Paraguay, como el que teníamos nosotros al inicio de la transición. Es como las dietas: los primeros kilos siempre se bajan rápido. En una primera inyección de recursos, las políticas públicas van a lograr mostrar su impacto.

Pero, al igual que las dietas, el rendimiento luego empieza a decrecer y lo que se

requiere es una alta especialización. Y eso, por lo tanto, implica qué se hace con los frutos del crecimiento. Es inobjetable; aquí hay una discusión que no está en discusión. No esta en discusión que no hay que crecer. La discusión es qué se hace con los frutos del crecimiento y cómo se hace.

Eso es parte de la discusión. Y en eso creo que es muy interesante lo que nos pueda demostrar el resultado de consorcio que organizó el Banco Mundial. Es llegar a saber el detalle de cuáles son, con mayor precisión, aquellos tipos de políticas que, efectivamente, están logrando los resultados que se señala.

Y tenemos la ventaja que no tendremos que esperar el ensayo de error por intuición, con datos nacionales sino con información empírica regional: cómo acertarle mejor y, por lo tanto, hacer mucho mejor, utilizable y rendible el crecimiento. Para los efectos de superar pobreza y mejorar oportunidad.

*¿Cómo se logra el consenso en el Parlamento cuando hay dificultades en el Gobierno ya que hay intereses directos, hay una pluralidad en la composición y todavía queda mucho resabio en intereses partidarios y políticos dentro de la experiencia nacional? Y ¿cuáles serían esas recomendaciones de la mirada chilena?*

**Señora Hardy:** Fortalecer la democracia, probablemente es la única arma posible que logre la inevitable defensa corporativa que los partidos producen a lo largo de su gestión.

Cuanta más ciudadanía se crea, cuanta más institucionalidad política se construye, cuanto más se fortalece la voz ciudadana, es mayor la exigencia sobre sentido político.

Si uno mira los resultados de Latinobarómetro y de los estudios –yo no se acá– pero en Chile, de manera sistemática, se evalúa cuál es la percepción ciudadana sobre las distintas partes del país. Les digo que las 2 peor evaluadas son los partidos y el Congreso. Y esto tiene que ver con la mirada que la ciudadanía siente que no hay una relación entre el ejercicio de la política y los resultados que ellos experimentan. Dicho de otra manera, uno no puede predicar para la sociedad igualdad de oportunidades si la política no se construye a si misma con un modelo de generación y reproducción donde están abiertas las oportunidades.

Mientras la política sea mirada con desconfianza, con suspicacia, en donde proyectos colectivos son sustituidos por proyectos individuales o donde las pugnas entre los partidos, lo que no hacen es sino interrogarse de esto con lo que nos desafió el presidente Lagos, de un proyecto estratégico compartible, probablemente el mejor castigo lo va a recibir el conjunto de sistemas políticos. No solo el gobernante. Y esto erosiona la democracia. Esto le genera ingobernabilidad a quien hoy gobierna y al que hoy es oposición, y que mañana podría ser gobierno y que el gobierno pudiera ser oposición.

De modo que la invitación es a entender que la búsqueda de consensos es una estrategia política, si uno lo que quiere es gobernar en el largo plazo en sociedades en donde los ciudadanos crean que estas instituciones son las mejores para poder funcionar como sociedad y como país.

**Señor Giugale:** Yo soy bastante optimista, sobre la dirección estratégica de la región y su conjunto. Creo que, más allá del día a día, de los titulares periodísticos, hay una formación de consenso nuevo, que yo quisiera llamar: el consenso de la gente.

Más que un Consenso de Washington, hay un tipo de consenso. La gente parece haber comprado algunos de los valores que aparecen al vaivén entre izquierdas y derechas, Mercados y Estados. Ese debate parece no tener fin. La gente ha recuperado algunos valores y se los exige a sus gobernantes. Sea el gobernante del partido político que sea.

Primero es el valor de la estabilidad; la estabilidad de los precios, de mi trabajo, de mi depósito. Hoy no hay gobernantes de izquierda ni de derecha que puedan tener una vida fácil cuando hay inflación o cuando los depósitos vibran o cuando el trabajo desaparece.

Ese concepto de estabilidad, que la gente lo pone en esos términos, detrás tiene una capacidad técnica muy sofisticada. Eso requiere la independencia monetaria, la solidez fiscal, la calidad de manejo de deudas. Todo lo tecnológico y lo tecnocrático la gente lo ha fundido en un término muy simple que es: queremos estabilidad; si no, la verdad., este gobernante tiene que salir.

Segundo es el concepto de la modernidad. Yo creo que los latinoamericanos hemos comprado el concepto de modernidad.

La idea de que vamos a vivir para atrás, cerrar las puertas, vamos a vivir con nuestras reliquias solamente...yo creo que eso ya no vende políticamente.

Yo creo que la gente dice: *"Quiero Internet, la última tecnología."* Y eso nos fuerza a estar globalizados, porque la gente está comprando la globalización, de una manera distinta a la que quisimos vender los tecnócratas. La gente no entiende de tecnología, de transferencia de tecnología o sistema. La gente entiende modernidad.

Yo creo que ese concepto, de vuelta, ya es comprado. Fíjense: nuevos políticos, líderes de la región que han venido con una fuerza muy autóctona, cuando llegó el momento no pudieron cerrar sus economías y mucho menos sus países.

Tercero es el concepto de justicia. Creo que la gente demanda justicia y ahí donde me parece que la diferencia entre igualdad y equidad va a ser mucho más fuerte.

Cuarto, es el concepto de decencia. La gente habla menos de realización de cuentas, de transparencias, es una terminología muy propia de instituciones financieras internacionales. Pero la gente sí habla de decencia. Hoy ser corrupto es más difícil de lo que era hace 30 años. La gente quiere políticos y líderes que muestren que llevan la bandera de la decencia.

Y, por último, quiero mencionar la seguridad. Que se mencionó poco hoy. Es parte del nuevo consenso: la seguridad física de mi propiedad, propiedad física como mi casa.

Y se van formando otros nuevos conceptos, que no tienen tanta solidez o tanta comunalidad. Concepto de calidad de vida. La gente todavía no compró el cambio climático, todavía no entiende de visión de carbonos. Pero sí entiende de calidad de vida. Y el hecho de que pronto veamos inundaciones cerca de donde vivimos o que veamos grandes sequías, o que tengamos problemas con la calidad de aires en nuestras ciudades, eso sí empieza a ser el día a día.

Entonces sí yo soy optimista; creo que el sistema político latinoamericano y, en su conjunto, el país va a reflejar este nuevo consenso, si no lo está reflejando ya.

La conferencia tuvo como principal expositor a Ricardo Lagos Ex Presidente de la República de Chile, y otros destacados panelistas: Rodolfo Nin Novoa, Vicepresidente de la República del Uruguay; Clarisa Hardy, Ex Ministra de Planificación y Cooperación de Chile; Marcelo Giugale, Director de Política Económica y Programas de Reducción de Pobreza para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y Mario Marcel, Gerente del Sector de Cooperación Internacional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo





**LA AGENDA DE REFORMA DEL ESTADO:  
LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y OPERACIONALES  
QUE PERMITAN UNA MEJOR EFICACIA DEL  
APARATO ESTATAL**

**4**

### **Apertura**

**Señor Federico Franco,  
Vicepresidente Electo de la República del Paraguay**

### **Moderador**

**Señor Rafael Filizzola,  
Ministro del Interior Designado**

### **Expositores**

**Señor Rodolfo Nin Novoa,  
Vicepresidente de la República Oriental de Uruguay**

**Señor Mario Marcel,  
Gerente del Sector de Cooperación Internacional y  
Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo**

#### **Tema**

Existe una creciente inquietud por parte de sectores de la sociedad paraguaya en torno a la necesidad de hacer cambios importantes a la arquitectura institucional, inclusive en temas de carácter constitucional. Asimismo, la efectividad y eficiencia del sector público es crítica para el logro de las iniciativas de desarrollo del país.

#### **Objetivo de sesión**

Hacer un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sector público paraguayo y a partir de experiencias internacionales relevantes, ayudar a identificar posibles agendas de cambio institucional, tanto de la perspectiva de su arquitectura institucional como de la eficiencia y eficacia de aparato estatal.



## Apertura del Señor Federico Franco, Vicepresidente Electo de la República del Paraguay

Tengo la satisfacción de compartir la mesa con el Ministro Designado del Interior, el Doctor Rafael Filizzola. Lo acompaña el Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay y, a su vez, hago la aclaración porque es muy importante, sobre todo pensando en el país, Presidente del Congreso Nacional Doctor Rodolfo Nin Novoa. También lo acompaña el Señor Mario Marcel, que es Gerente importante para el desarrollo económico del Banco Interamericano de Desarrollo. Estuvo compartiendo el gobierno con el presidente anterior y es una persona que conoce mucho el desarrollo económico en la República de Chile.

Simplemente, en honor al tiempo, dos reflexiones. Paraguay está viviendo un momento de cambio, nunca antes visto en la historia. Desde 1811, cuando se independiza Paraguay, hasta hoy, jamás un Presidente de un signo político ha entregado los atributos de mando a otro presidente de un signo político diferente. Es la primera vez. No hay ningún antecedente, ninguna experiencia de este hecho verdaderamente inédito en la historia política del país.

Entonces qué mejor que aprender de la experiencia del Doctor Rodolfo Nin Novoa. El es un Vicepresidente exitoso. Comenzó su trabajo político, seguramente el Doctor Rafael Filizzola lo va a presentar, pero yo tuve ocasión de escuchar comentarios –que me ha hecho en privado– que me gustaría muchísimo que lo haga en público. Porque, como se dijo recién, no se va inventar la pólvora sino que, de la experiencia, del conocimiento de los ex Vicepresidentes y, en este caso, Vicepresidente en ejercicio, podemos aprender mucho.

Vengo deseoso, Rodolfo, de aprender y al mismo tiempo de compartir acá con los amigos paraguayos, el cuerpo diplomático, la experiencia y los conocimientos y que me ayuden para que sea un buen Vicepresidente. Y quisiera pasar a la historia como el mejor Vicepresidente del Paraguay.



### **Presentación del Señor Rafael Filizzola, Ministro del Interior Designado**

Rodolfo Nin Novoa es Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay, desde marzo de 2005. Anteriormente, fue Senador Nacional por la Alianza Progresista. Tiene una larga trayectoria de actuación política en su país. Durante los años 70 fue Presidente de la Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo. Entre el 82 y el 85, Consejero de la Federación Rural del Uruguay. Cuando volvió la democracia en el Uruguay fue electo Convencional por el Partido Nacional en 1982. En 1984 fue elegido Intendente de Cerro Largo por el Partido Nacional y reelegido en 1989.

En 1994 firmó el documento fundacional del Encuentro Progresista, quedando formado entonces el Encuentro Progresista Frente Amplio que ha llevado al gobierno a la dupla conformada por el Presidente Tabaré Vázquez y el Vicepresidente Nin Novoa.

El Doctor Nin Novoa, además, fue uno de los impulsores del Frente Amplio para las campañas de defensa de los Derechos Humanos, incluyendo el Referéndum contra la caducidad y el Referéndum contra la privatización de las empresas públicas.

También va ser disertante el Señor Mario Marcel que es Gerente del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo. El Señor Marcel tiene una distinguida trayectoria profesional y sólida experiencia en Finanzas Públicas y Presupuesto, Políticas Sociales, Reforma del Estado y Sistema de Administración Financiera, en organismos internacionales e instituciones académicas en América Latina. Recientemente se desempeñó como Presidente del Consejo Presidencial para la Reforma de Pensiones de Chile e investigador de CIPLAN que es la Corporación de Estudios para Latinoamérica. Fue director de Presupuestos de Chile, presidente del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno y miembro del Consejo del Sistema Administrativo de Empresas Públicas en Chile. Previamente, ocupó el cargo de Director Ejecutivo para Chile y Ecuador, en el Banco Interamericano de Desarrollo. Posee una maestría en economía en la Universidad de Cambridge del Reino Unido.



## Exposición del Señor Rodolfo Nin Novoa, Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay

Me han pedido que hablase de la Democracia y del Estado y de los elementos operacionales, para mejorar la eficacia del Estado. Quisiera decir, en primer lugar, que lo que interesa pensar es en para qué queremos el Estado. Lo que tiene mucho que ver con el concepto de desarrollo para países como el Uruguay y Paraguay, como con las estrategias nacionales que se definan para alcanzarlo. Esto constituye un primer abordaje importante. La eficacia del Estado implica establecer, con la mayor precisión posible, los objetivos que se pretenden alcanzar, con las funciones y actividades que se asignan a diversas secciones u organismos.

Tales objetivos no deben, por lo tanto, referirse con seguridad a los derechos minimalistas que tanto ha sido remarcado como concepciones dominantes durante los últimos años, durante las últimas décadas.

Por el contrario, modelar los mercados, alinear a las responsabilidades sociales. Nuevas formas de convicción y convivencia.

Definir objetivos de desarrollo a largo plazo, sobre los que aquí se ha hablado toda la mañana y que todos compartimos. Establecer las instituciones estatales, que contribuyan con su cumplimiento, parece un imperativo clave para la agenda de los gobiernos progresistas de nuestra región. Las crisis sociales y económicas agudizaron procesos de exclusión que demandan soluciones que atienden su complejidad, mediante propuestas que, a la vez de moldear nuevas formas de integración social, fomenten alternativas de inserción de las comunidades afectadas.

Desde finales de la dictadura de los 80 a la fecha, la reinstalación de las democracias no ha logrado todavía resolver, definitivamente, la disociación –y este ha sido también tema durante toda la mañana– entre crecimiento económico y desarrollo social.

En efecto, las reformas de primera y segunda generación esbozadas por el neoliberalismo se apoyaron en falsas contradicciones entre Estado y Mercado



Señor Rodolfo Nin Novoa,  
Vicepresidente de la  
República Oriental del Uruguay y  
los señores Rafael Filizzola y  
Federico Franco

y pensando que el crecimiento, mediante las políticas de goteo, absorbería la pobreza, dejaron desprovistas de protección social a las poblaciones que enfrentaban, además, los cambios producidos por la globalización y la apertura regional.

En los 90 la política social se separa de la política económica. Parece, entonces, necesario integrar las políticas de desarrollo mediante una visión estratégica de largo plazo. Y se debe partir de un concepto de desarrollo integral, en el que la satisfacción de las necesidades sociales provendrá de una eficaz actuación del Estado, con una economía activa en crecimiento y en conjunción con la sociedad civil, como el primer paso de un proyecto alternativo.

El desafío contemporáneo es el crecimiento económico con equidad, en particular en América Latina. Y de la persistencia de los índices de pobreza. Mejorados, pero persistentes, que ponen en riesgo la sustentabilidad de cualquier modelo económico de desarrollo.

La cuestión de la equidad aparece en la agenda pública no como una cuestión exclusivamente ética sino como condición de desarrollo humano. En este sentido, un gobierno progresista debe aspirar a ejercer una función de dirección política orientada a transformar los aspectos económicos y el escenario de articulación de intereses, respecto a cuestiones de agendas políticas, tales como el rol de Estado en la sociedad contemporánea y su relación con lo privado, la relación con el poder político, y el vínculo entre Política y Economía. También, la relación del Estado con la sociedad civil, la democratización del aparato estatal y las esferas del poder público, la diversidad de las cuestiones sociales y, en consecuencia, los paneles para lograr los propósitos de crecimiento con equidad.

En esta primera parte de esta reflexión e intervención no hay nada en lo que se este en desacuerdo acá. Es más, creo que la terminología es básicamente la misma, los propósitos son iguales. Y parece que América Latina y América del Sur se encaminan a la búsqueda impostergable del crecimiento con equidad y la inclusión de los excluidos. Esta es la primera de las condiciones que debe llevar adelante un gobierno progresista.

El nuevo gobierno uruguayo se propuso, como objetivo, el crecimiento con equidad. Asumía el poder con una tasa de desempleo que afectaba a casi el 14%

*“El desafío contemporáneo es el crecimiento económico con equidad, en particular en América Latina.”*

*“Junto con Paraguay, Uruguay era uno de los dos países que no contaba con un impuesto a la renta a las personas físicas.”*

de la fuerza laboral y un nivel de pobreza por encima del 35%, que parecería que en una región que tiene una población con casi el 55% de pobreza no fuera muy alarmante. Pero para el Uruguay, que siempre fue una sociedad más homogénea, resultaba una bofetada.

En ese marco, desarrolló dispositivos de rápido despliegue, comenzando con la creación del Ministerio de Desarrollo Social que llevó adelante el llamado Plan de Atención de Emergencia Social, PANES. Entre marzo del 2005 y marzo 2006 el plan, que combinó ingresos condicionados e ingresos ciudadanos, alcanzó al 8% de la población, es decir a casi 250.000 personas. No existe política análoga en el continente que haya logrado una experiencia como el PANES. Fue un puente que permitió conectar las emergencias con políticas que aseguraran los derechos básicos de las personas y fomentaran la cohesión social.

La segunda parte de este plan de equidad constituyó la estrategia general de reformas de más largo alcance:

En primer lugar, se partió de la premisa de que las políticas de desarrollo social resultarían imposibles de implementar sin una sólida base fiscal. El sistema tributario de Uruguay mostraba uno de los sesgos menos progresivos en América Latina. Junto con Paraguay, Uruguay era uno de los dos países que no contaba con un impuesto a la renta a las personas físicas. Por ello, se puso en marcha una reforma que incluyó la simplificación del sistema tributario, la eliminación de 14 impuestos, la reducción de impuestos como el IVA, que era el principal impuesto indirecto, la eliminación de un impuesto a los salarios, y la instauración del impuesto a la renta de las personas físicas.

En segundo lugar, se abordó el desafío educativo. Lo más importante fue triplicar el presupuesto educativo público y, en términos del porcentaje del producto destinado a la función educativa, llegar al 4.5%, cifra que, aunque arbitraria y discutible, está muy cerca del 5% de los consensos de discusión mundial. Otro componente importante fue entregar una computadora “laptop” a todos los niños del Uruguay que van al sistema público de escuela primaria. Ya se han entregado 100.000, y para el final del período de gobierno se entregarán las 150.000 restantes.

En tercer lugar, se encaró la reforma de la salud. En Uruguay existe un programa mutual casi privado. Dicho sistema fue complementado con un fondo



Señor Rodolfo Nin Novoa,  
Vicepresidente de la  
República Oriental del Uruguay

nacional para la salud, FONASA, financiado con aportes de entre el 6% y el 9% de los ingresos, dependiendo del número de hijos.

En cuarto lugar, se crearon los consejos de salarios, con el objetivo de asegurar la adecuada distribución de beneficios en una sociedad en la que en la década anterior la riqueza creció 21.5% pero la masa salarial solo 5%. En ausencia de acuerdo entre trabajadores y empleadores, el Estado define y, en promedio, lo ha hecho la mitad de las veces a favor de los trabajadores y, la otra mitad, a favor de las empresas.

En quinto lugar, se promovió la transformación democrática del Estado. Uno de los fundamentos principales de esta reforma es el principio de: a igual función, igual remuneración.

Otro elemento central ha sido el combate al clientelismo, que ha tenido una fuerte predominancia en una carrera funcional, de modo a que el mérito y la preparación sean lo más importante y no haya ningún ingreso al Estado como funcionario público que no sea por concurso.

Se ha puesto mucho acento en la incorporación agresiva de tecnologías de la información, a través de la acción decidida de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica. En paralelo, se ha invertido en desarrollar centros de atención a la ciudadanía en el interior más lejano del país y se ha promovido la descentralización, algo no fácil en un país con escasa tradición municipal. Todos estos elementos resultan vitales para ordenar la administración pública y mejorar la calidad del Estado.

*“Otro elemento central ha sido el combate al clientelismo, que ha tenido una fuerte predominancia en una carrera funcional.”*



## Exposición del Señor Mario Marcel, Gerente del Sector de Cooperación Internacional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo

Cuando hablamos de capacidad institucional no nos podemos quedar solamente en las comparaciones. Los organismos internacionales tenemos, en ese sentido, algo así llamado pecado original que es el de la estática comparada. Siempre estamos viendo las diferencias entre los países, hacemos estudios, y siempre encontramos que es lo que diferencia a un país de otro.

Y, sin embargo, la realidad no opera así: no traslada realidades al país vecino. La realidad opera con cambios reales, que se dan en tiempos históricos. Y la estática comparada nos cuenta poco sobre como se producen esos cambios.

Las realidades de los países, sus capacidades institucionales y sus especificidades, hacen difícilmente trasladables recetas de un país a otro. No es posible, tampoco, quedarse solamente en las comparaciones de los organismos internacionales pues sería abandonarse a una suerte de estática comparada que, aunque pueda identificar diferencias entre un país y otro, no logra capturar la dinámica de los tiempos históricos ni la compleja trama de causalidades subyacente en la realidad de cada país.

En los últimos 20 años, ha habido enormes esfuerzos por reformar al sector público, partiendo de los propios países desarrollados, motivados por una crisis en el modelo burocrático y, a veces, también por crisis fiscales en algunos países. Estas reformas, por lo tanto, apuntaron a flexibilizar y reducir las regulaciones y a promover un nuevo concepto de gerencia pública, basada en un compromiso por resultados.

En América Latina, sin embargo, los problemas son distintos. Mientras en el mundo desarrollado se habla de crisis en el modelo burocrático, en América Latina se trata con Estados pre-burocráticos. Estados que no pasaron por una revolución burocrática a comienzos del siglo XX, donde no hay un servicio civil de carrera en las mayorías de los países, y donde los Estados son muy diferentes de lo que vemos en aquella otra parte del mundo.

*“Las realidades de los países, sus capacidades institucionales y sus especificidades, hacen difícilmente trasladables recetas de un país a otro.”*



Señor Mario Marcel, Gerente del Sector de Cooperación Internacional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo y los señores Rafael Filizzola, Rodolfo Nin Novoa y Federico Franco

De hecho, uno podría decir que el principal problema del Estado en América Latina es la brecha que existe entre ingresos públicos –que, en promedio, están entre 3 y 4 puntos, por debajo de lo que correspondería de acuerdo a su nivel de desarrollo– y las necesidades que el Estado tiene que atender.

Estos problemas incluyen un nivel de pobreza que afecta a más del 40% de la población, un nivel de informalidad que alcanza a la mitad de la fuerza de trabajo, y un gasto social que, aunque debiera por lo tanto ser sustancialmente superior, representa apenas la vigésima parte de lo que los países desarrollados destinan a sus políticas sociales.

He aquí pues la paradoja de que los países en donde más se necesitaría de la acción del Estado para reducir las desigualdades y garantizar derechos, menos recursos tienen el Estado para hacerlo. Esta realidad es particularmente marcada en el caso de Paraguay en donde los ingresos fiscales, como porcentaje del Producto Interno Bruto y del ingreso per cápita, están más alejados de lo que correspondería a su nivel de desarrollo.

Así, lo que en el mundo desarrollado es una crisis del Estado burocrático, en América Latina es una crisis de un Estado con dificultades materiales y operativas para llevar a cabo su misión, acentuadas por instituciones pre-burocráticas, clientelismo, patrimonialismo, mal uso de los recursos públicos, rigidez fiscal e institucional, debilidades de carácter institucionales, como la inexistencia o la debilidad de poder, limitaciones de la transparencia, y la inflación de exigencias de derechos no reclamables.

Siendo este contraste con el mundo desarrollado tan obvio, lo que América Latina necesita es promover reformas orientadas a fortalecer la capacidad de sus Estados. Sin embargo, gran parte de las experiencias han tendido a estar dominadas por el formalismo legislativo. Por ejemplo, primero se legisla y después se pregunta qué se puede hacer con esa legislación. O la fijación instrumental con el modelo de presupuesto por resultado, que lleva a generar infinidad de indicadores pero no saber realmente qué hacer con ellos, cómo incorporarlos a la toma de decisiones, y cómo construir sobre la base que otros han hecho antes.

*“Donde más se necesitaría de la acción del Estado para reducir las desigualdades y garantizar derechos, menos recursos tienen el Estado para hacerlo.”*

Finalmente, es cierto que el panorama general refleja un Estado relativamente pequeño, pero hay diferencias significativas entre los países, no sólo en el tamaño del Estado sino también en la forma que éste usa su recurso para fines sociales. No solo existen diferencias en el tamaño absoluto del Estado, sino también en la composición y eficacia del gasto público. Este es el desafío que enfrenta el Paraguay.

*Al Vicepresidente del Uruguay: Explique el rol del subsidio y de las políticas públicas del sector forestal en el desarrollo del Uruguay, con generación de empleos rurales, etc.*

Bueno, las políticas públicas vinculadas al sector forestal fueron una clásica decisión de esas llamadas de consenso nacional; una visión estratégica de largo plazo que, aprovechando una ley por impulso forestal, hizo que se ordenara el desarrollo de esa actividad. Esto es un subsidio explícito para aquellos que cumplan determinadas condiciones. El país se regionalizó y aquellas tierras que no eran potencial agrícola superior y que pudieran tener actitud forestal –en realidad todo el país tiene actitud forestal, lo que nosotros llamamos suelos de prioridad– hizo que en esos suelos se pudiera llevar a cabo una política de reforestación donde el subsidio incluía la mitad del costo de reforestación, básicamente eucalipto.

El error que, quizás, tuvimos fue no abrir esta posibilidad para plantar maderas de mejor calidad maderera.

Hay unas 800.000 hectáreas plantadas en Uruguay. En ese sentido, hay más para dos plantas celulosas. Una de ellas ya se instaló en el Uruguay.

Tuvo un conflicto con la Argentina, pero es una inversión muy importante, cuyos resultados ambientales, me gusta decirlo acá, hoy son absolutamente satisfactorios.

Participaron de esta Conferencia Internacional representantes de la sociedad civil, del Estado, de la Academia y especialistas temáticos del equipo de trabajo gobierno entrante





**CIERRE DE LA CONFERENCIA**

**5**





## **CIERRE DE LA CONFERENCIA A CARGO DEL SEÑOR FEDERICO FRANCO, VICEPRESIDENTE ELECTO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

Quiero agradecer a nuestros conferencistas. Al presidente Lagos, a Rodolfo también por su exposición, a Marcelo, Clarisa, Mario, a cada uno de ustedes.

Hemos hecho con el Presidente Lugo un gran compromiso. Paraguay es un país que tiene muchas oportunidades, es un territorio relativamente grande para la población de habitantes, tenemos lo que el mundo necesita, alimentos, energía limpia; tenemos agua superficial y profunda de la mejor calidad y lo que faltaba era este cambio que lo hemos hecho entre todos.

El 15 de agosto<sup>6</sup>, inauguramos, si Dios permite, el cambio. Fruto del trabajo, sacrificio de todos los sectores políticos. Estoy seguro que si el Presidente Lugo estaba acá el hubiese dicho que este cambio se hizo para favorecer al Paraguay y para demostrar a todos que esta tierra bendita, llena de oportunidades, se merecía este periodo de crecimiento y desarrollo. Me decía el presidente que le gustaría imitar la experiencia exitosa de Chile y Uruguay, y estos altos exponentes como el presidente Lagos y el Vicepresidente Nin Novoa no es una coincidencia.

Están aquí porque tanto Chile como Uruguay son los mejores referentes de América Latina de lo que el Paraguay puede hacer.

Yo cierro los ojos y veo a este país lleno de esperanzas, de oportunidad, con el asesoramiento del Presidente Lagos, Vicepresidente Nin Novoa. Les aseguro que en 5 años vamos a volver a juntarnos para celebrar este gobierno que va a ser un éxito para el beneficio de todo el paraguay.

**6** 15 de agosto de 2008, fecha de asunción del Presidente Fernando Lugo.



**SÍNTESIS DE LA JORNADA**

**6**





## SÍNTESIS DE LA JORNADA A CARGO DEL SEÑOR DIEGO ABENTE BRUN, DIRECTOR ADJUNTO DEL FORO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS - FONDO NACIONAL PARA LA DEMOCRACIA

Sintetizar, en poco tiempo, toda la riqueza del debate de este seminario es una tarea imposible. Más aún, teniendo en cuenta que, con excepción de la presentación de la Ministra Clarisa Hardy, no tuve acceso al material con anticipación. Más que una síntesis, voy a realizar un subrayado rápido de aquellos aspectos de mayor relevancia y urgencia para la situación que enfrenta hoy el Paraguay.

El Presidente Lagos señaló, en su brillante intervención, cinco de los principales desafíos de la gobernabilidad y el desarrollo. Recogió dos de ellos, que consideró prioritarios para el Paraguay de hoy y aquí. En primer lugar, la necesidad de adoptar una visión estratégica que identifique los objetivos y las metas con una adecuada combinación de amplitud y precisión y que, además, administre los términos del gobernante y el estadista, es decir el corto y el largo plazo.

Esta visión está contenida en el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013, esbozado por Presidente Lugo: desarrollo económico sostenible con equidad social. Se trata, sin embargo, de que dicha visión sea internalizada por todos los altos funcionarios del Gobierno y que se identifiquen las políticas que llevarán a su concreción.

El imperativo, simple de enunciar, es no obstante complejo de realizar. En una de sus connotadas obras, Albert Hirschmann se refería a lo que Gustave Flaubert bien llamó la *"rage de vouloir conclure"* como el pecado latinoamericano. En una suerte de versión perversa del mismo, un grupo demasiado numeroso de políticos repite, sin pudor y sin cesar, que en *"el largo plazo estaremos todos muertos"*.

Sugiere así una suerte de política de tierra arrasada, donde todo se supedita a lo inmediato. Esta ha sido lamentablemente la característica principal de los gobiernos, desde 1989 y los resultados están a la vista. Al mismo tiempo, sin embargo, es imposible postergar, indefinidamente, lo urgente en aras de lo



El Señor Diego Abente Brun, Director Adjunto del Foro Internacional de Estudios Democráticos - Fondo Nacional para la Democracia y los señores Rodolfo Nin Novoa, Federico Franco y Mario Marcel

importante. Se trata pues de lograr el difícil equilibrio entre lo inmediato y lo mediato, entre responder a las demandas presentes y asegurar, al mismo tiempo, un futuro distinto y mejor para las generaciones futuras.

Como bien lo dijo el presidente Lagos *“[el] propósito de toda política pública en último término es que los seres humanos sean iguales en dignidad; el ser humano está en el centro de las preocupaciones: ese es el sentido de nuestra tarea de servicio público”*. Ello significa que el nuevo Gobierno debe poner un énfasis particular en la lucha contra la pobreza, que hoy azota a casi el 40% de nuestra población y la extrema pobreza, en la que está sumido el 20% de nuestros compatriotas.

Al respecto de este acento en lo social, las reflexiones de Marcelo Giugale, Clarisa Hardy y el Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa resultan de mucho valor. Giugale, al replantear el dilema de la equidad, en términos de oportunidades en la infancia temprana, y aún antes en las mujeres embarazadas, pone el acento en lo importante, en lo que, al fin de cuentas, irá a dar una solución sustentable al problema de la pobreza y la inequidad.

Clarisa Hardy, por su parte, ilumina con mucha lucidez lo urgente. Hardy pone el acento en el hoy y ahora de la pobreza y en la necesidad de desarrollar una batería de políticas sociales bien diseñadas y mejor focalizadas para combatirla.

Finalmente, el Vicepresidente Nin Novoa demuestra, con meridiana claridad, cómo programas como el PANES, bien concebidos e implementados pueden, en poco tiempo, alcanzar a la mayoría de la población en situación de pobreza y aliviarla, sin por eso dejar de atender la institucionalidad y la inversión social que, en último término, definirá la diferencia entre ganar o perder la batalla. Nos demuestra, en fin, cómo el flagelo de la pobreza no puede combatirse solamente como el desafío de la sociedad futura, sino también como el reto del presente.

A la luz de estas reflexiones, resulta indispensable que el gobierno implemente, a la vez, una doble iniciativa. Por una parte, buscar la legitimidad fiscal, a través de una reforma tributaria que genere de manera justa los recursos necesarios para el cumplimiento de la misión del Estado. Es evidente que los actuales niveles de presión tributaria son insuficientes para lograr dicho propósito. Por otra parte, impulsar políticas sociales que garanticen la legitimidad social y política. Y ello me parece, de una manera u otra, requiere un amplio y bien estructurado programa de transferencias condicionadas.

7 Gustave Flaubert decía que *“la rage de vouloir conclure est une des manies les plus funestes et les plus stériles qui appartiennent à l’humanité”*; el rabioso deseo de querer terminarlo todo es una de las manías mas funestas y estériles de la humanidad.

*“Se trata pues de lograr el difícil equilibrio entre lo inmediato y lo mediato, entre responder a las demandas presentes y asegurar, al mismo tiempo, un futuro distinto y mejor para las generaciones futuras.”*

Por último, pero no por ello menos importante, Mario Marcel ilustra que toda esta visión y todas estas políticas pueden quedar por el camino si no se cuenta con la herramienta fundamental para hacerlas realidad: un Estado eficiente. De las tantas y variadas dimensiones de la mentada reforma del Estado, piensa que hay dos de particular relevancia para el caso paraguayo. En primer lugar, el problema de la escasez de recursos y la baja presión tributaria. Es preciso buscar la legitimidad fiscal a través de una reforma tributaria que genere, de manera justa, los recursos necesarios para el cumplimiento de la misión del Estado. Es evidente que los actuales niveles de presión tributaria son insuficientes para lograr dicho propósito. En segundo lugar, la indispensable y urgente transición de un Estado pre-burocrático, patrimonialista, prebendario, opaco, e irresponsable a un Estado meritocrático, universalista, transparente, y que rinda cuentas de sus gestiones a la ciudadanía.

Estas son, en líneas generales y, a vuelo de pájaro, las cinco principales conclusiones que extraigo de esta densa jornada de excelentes aportes. Resumiendo: la necesidad de una visión estratégica, la armonización de las políticas de corto y largo plazo, la centralidad de la problemática social, la combinación de políticas sociales que enfrenten, a la vez, el problema de la pobreza actual -transferencias condicionadas- y la equidad futura –como ser la inversión en educación, salud, y sanitación– y la imprescindible transformación del Estado en un instrumento capaz de cumplir estos objetivos.

Los objetivos están claros. Las metas definidas. El camino desbrozado. Faltan solo dos días para que el nuevo Gobierno asuma una tarea titánica. No queda más que arremangarse y poner manos a la obra.



La Conferencia Gobernabilidad y Desarrollo, convocada por el Presidente Electo Fernando Lugo, fue organizada bajo la coordinación del Banco Mundial en Paraguay, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Sistema de Naciones Unidas, la Comunidad Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

Los equipos de organización de la Conferencia fueron conformados por:

Gobierno Electo:

Ministro de Hacienda Designado: *Dionisio Borda*

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

Ministro de Información y Comunicación Designado: *Augusto Dos Santos*

Equipo Técnico: *Gladys de Parra*, Asesora Ceremonial y Protocolo Designada; *Ricardo López*, Asesor Ceremonial y Protocolo Designado; *Roque González*, Viceministro de Información y Comunicación Designado; *Rubén Penayo*, Director de Información Presidencial Designado; *Lourdes Ramírez*, Directora General de Medios Estatales Designada

Banco Mundial:

Director para el Cono Sur: *Pedro Alba*

Punto Focal de Gobernabilidad para el Conosur: *Felipe Sáez*

Representante Residente para Paraguay: *Pedro L. Rodríguez*

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 de Oficina; *Susana I. Pérez*, Asistente Administrativa A; *Inés Ferres*, Asistente Administrativa

Cuidado de edición: *Benito Fleitas Guirland*

Idea original del diseño de imagen de la Conferencia: *Florencia Milcheltorena*

Diagramación de la sistematización: *Karina Palleros*

Impreso en Editorial Mercurio

Abril de 2009

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

Abril, 2009





