

**HACIA UNA ECONOMIA MÁS EQUILIBRADA
Y SOSTENIBLE: EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO**

**Seminario Internacional de Presupuesto Público
Madrid, julio 08, 2010**

Antecedentes:

La Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIPP) es una organización sin fines de lucro fundada en 1972 por representantes de 37 países con el objetivo de ayudar a sus miembros a modernizar las técnicas de diseño y gestión presupuestal.

Desde 1984 ASIPP integra la nómina de organismos consultivos de ONU.

Esta asociación es supuestamente dirigida por un Consejo integrado por representantes de varios países que se renueva cada tres años pero, en los hechos, por una Secretaría Ejecutiva con sede permanente en Buenos Aires cuyo titular actual es el Ec. Eduardo Delle Vialle.

Entre las actividades de ASIPP está la realización de seminarios internacionales anuales en los que gobernantes, políticos académicos y especialistas abordan diversas temáticas referidas a las políticas económicas, fiscales y presupuestales.

Esta edición del Seminario Internacional de ASIPP está dedicada, fundamentalmente, al tema de la conferencia de cierre del mismo: el papel del sector público en el contexto de una economía más equilibrada y saludable.

.....

Amigas y amigos:

La prudencia indica que estando ya en el tramo final de este 37° Seminario Internacional de Presupuesto Público, conviene que mi intervención no sea aburrida ni extensa.

Trataré de seguir esa indicación. Pero no puedo iniciar mi exposición sin reiterar y socializar en este ámbito lo que ya he expresado personalmente a las autoridades de la Asociación Internacional de Presupuesto Público y a varios de ustedes: mis felicitaciones por la realización de este Seminario y mi agradecimiento no sólo por invitarme a participar en el mismo sino también por la hospitalidad con que me han recibido. Muchas gracias.

Gracias también por permitirme compartir con ustedes algunas consideraciones en torno a lo que podría llamarse la matriz temática o el hilo conductor de este seminario: **el papel del sector público en una economía más equilibrada y sustentable.**

Amigas y amigos:

Permítanme hacer **dos puntualizaciones:**

La primera : se supone que estamos refiriendo a una economía más equilibrada y sostenible que la actual o, en su defecto, más equilibrada y sostenible que la que determinó el descalabro actual.

Pues bien: yo no soy un experto en la materia, tampoco me gusta andar por la vida cobrándole cuentas al pasado y a los demás, pero **creo que ciertas patologías y ciertos desequilibrios económicos**

que se padecen hoy podrían haber sido evitados o atenuados si ayer no se hubiese despreciado tanto a “lo público”.

Reitero: no me gusta repartir culpas, pero lo cierto es que determinadas posturas hasta ayer fundamentalistas del mercado, hoy redescubren el Estado y reclaman su protección.

Son las mismas posturas que ayer consideraban a la política como un estorbo para los negocios y hoy reclaman a la política que les salve los negocios.

.... Y cómo reclaman!!Con qué energía !!!

En esta suerte de “comedia de conversos”, los protagonistas tienen nombre y apellido y sería bueno que así como ayer recorrían el mundo en su autoproclamada condición de dueños de la única verdad, hoy por lo menos dieran la cara para asumir sus responsabilidades. Una dosis de humildad y valentía nunca viene mal

Porque las consecuencias de sus errores y de su soberbia también tienen nombre y apellido, y tienen derecho a ser respetados.

La segunda puntualización refiere a un asunto aparentemente gramatical: ¿”sector” público o “lo” público?

Las cosas no siempre son como parecen, y a los efectos de lo que intento expresar esta diferencia entre “sector” y “lo” no es un detalle.

Por cierto que asigno al sector público un papel fundamental en la economía, pero con el sector público, tal como solemos definirlo ya sea por comodidad idiomática o por una concepción un tanto limitada del mismo, no basta.

También es necesario, además de la iniciativa privada y del mercado, “lo” público como espacio para la política en tanto:

- sistema de valores y principios humanistas y
- proyecto y procedimiento en la construcción de los países y de la comunidad internacional.

La política en clave de paz, libertad, democracia, justicia y desarrollo económico con inclusión social.

La política y la democracia para articular ese tupido, complejo y fermental tejido de esperanzas, derechos, intereses y compromisos que es la sociedad.

Política y democracia que no confundan proyectos con publicidad, ni estrategia con atención al cliente, ni debate con griterío, ni ciudadanía con teleaudiencia. Las consecuencias de tales confusiones son penosas e indisimulables.

Ojalá las dificultades de hoy sirvan para aprender definitivamente que a las sociedades las hacen los ciudadanos, no los consumidores. Y que el progreso no es derroche ni opulencia, sino ser mejores teniendo lo necesario.

Hechas estas puntualizaciones, vayamos al sector público...

Amigas y amigos:

Vengo de un país con una fuerte tradición estatista. Una tradición que se remonta a principios del siglo XX, cuando durante los gobiernos presididos por José Batlle y Ordóñez (especialmente el segundo, comprendido entre 1911 y 1915) se estatizó el Banco de la República, se fundó el Banco Hipotecario, el Estado asumió el monopolio de los seguros y de los servicios de electricidad, acrecentó su participación en los servicios de agua potable, ferrocarriles y tranvías.

Ello se sumaba a la laicidad del Estado, al sistema escolar público, gratuito (y obligatorio en su nivel primario), a la Universidad también estatal y gratuita, al sistema de salud y de previsión social también estatales, en fin, a mediados del siglo XX la expansión de las actividades del Estado –y, en consecuencia, de la burocracia estatal– eran tales que alguien llegó a decir que el Uruguay era *“la primera oficina pública del mundo con status de país”*.

Seguramente exageraba. Pero no es mentira que uno de los más destacados cuentos de Mario Benedetti se titula *“El Presupuesto”*. Fue publicado en 1959 y narra, como Mario sabía hacerlo, la angustia de los seis o siete funcionarios de una ignota oficina estatal que esperaban un aumento presupuestal cuyo trámite se había iniciado casi treinta años antes y ahora estaba a consideración del Secretario del Ministro, según se había enterado uno de ellos cuyo tío era auxiliar administrativo en la contaduría del Ministerio. Pero el Secretario había pedido unos días francos por enfermedad de un familia y la continuidad del Ministro peligraba ante la enésima reestructura del gabinete que, según trascendidos, estaría analizando el Presidente.

Tampoco es mentira que más allá de sus gigantescas dimensiones, aquel Estado no era autónomo respecto a los partidos políticos. Por consiguiente, no contó con un aparato que condujera una política estatal orientada por reglas abstractas y universales. El Estado había sido invadido por la política partidaria que lo ocupó y gestionó con crudo criterio patrimonialista, particularista y electoral.¹

Vengo de ese país. Un Uruguay que ya no es el mismo de entonces, que está cambiando gradual y pertinazmente también en lo que hace a su sector público, porque los uruguayos así lo decidieron en las elecciones nacionales de 2004 al optar por un gobierno de cambios progresistas y una estrategia de país productivo con justicia social. Decisión que ratificaron en la elección nacional del año pasado.

Por edad e identidad, soy parte de una generación que ha dedicado sus sueños, esfuerzos e incluso su vida a la consecución del valor de la igualdad. En esa entrega, ¿por qué no admitirlo?, había una concepción del Estado que en nuestro caso no era totalitaria, pero era bastante abarcativa, por decirlo de alguna manera.

Sin embargo, ciertas lamentables experiencias ajenas y nuestra propia realidad (incluyendo el ejercicio del gobierno municipal de Montevideo, ciudad capital que concentra casi la mitad de la población total del país) nos enseñaron, entre otras cosas, que el Estado no es todo y (como fue expresado anteriormente) que “lo público” es bastante más que el “sector público”.

Entre las cosas hermosas que tiene el oficio de vivir, es que siempre ofrece la posibilidad de aprender y cambiar. La vida misma es

¹ Jorge Papadópulos y Cristina Zurbriggen: “El Estado uruguayo: reformas, dinámicas y tendencias”. Artículo publicado en “Uruguay: agenda 2020”. Montevideo, Ed. Taurus, 2007, pág. 138)

aprendizaje y cambio. Pero hay que tener humildad y coraje para asumirlo.

Amigas y amigos:

Hay quienes aún creen que el crecimiento económico y la justicia social son incompatibles o por lo menos disfuncionales.

Creo que se equivocan. Creo que **se puede crecer de la mano del mercado y distribuir de la mano del Estado al mismo tiempo.**

La cuestión no es entre más o menos Estado o más o menos mercado.

La cuestión es mejor Estado y mejor mercado.

Sin perjuicio de su papel en otras áreas y actividades estratégicas que hacen a la soberanía y viabilidad de una nación, **el Estado es insustituible** en su tarea de distribuir los beneficios del crecimiento a toda la población a través de políticas públicas sólidas, eficaces y eficientes. Es el único mecanismo por el cual los menos favorecidos en el mercado pueden acceder a bienes públicos de calidad.

Esta función insustituible del Estado significa, nada más y nada menos, que la justicia social y la construcción gradual de la equidad se relacionan con la política y no con el mercado.

Este, a su vez, puede ser un buen asignador de recursos, puede generar buenos incentivos a la inversión, puede ser el mejor escenario para el crecimiento de la economía, pero no puede resolver los problemas de pobreza y desigualdad que en mayor o menor medida existen en todas las sociedades.

Ahora bien, para crecer y distribuir al mismo tiempo, para tener mejor Estado y mejor mercado, para que el sector público y el sector privado se integren, cada uno desde su respectiva identidad, en un proyecto común, tampoco alcanza con deseárselo, decretarlo o proclamarlo.

Hay que hacerlo. Y para ello se necesitan varias cosas más y entre ellas cuatro que me interesa por lo menos enunciar en esta exposición.

La primera: un proyecto estratégico.

A menudo la gestión del presente y las exigencias de lo inmediato impiden que las sociedades y las naciones puedan verse a sí mismas con una perspectiva de 30, 50 ó 50 años hacia delante.

No se trata de hacer futurología ni ciencia ficción. Se trata de prever el futuro, de **modelar el futuro**.

Sí....., el futuro no se espera ni se adivina: se modela como lo modelaron (cada uno a su manera), Platón, Al Biruni, Confucio, Francis Bacon, Leonardo da Vinci, Voltaire, Julio Verne y tantos otros cuyos nombres no conocemos pues la historia no se agota en lo conocido.

El futuro se modela sin modelos. En esta tarea no hay verdades reveladas ni fórmulas milagrosas, ni estrategias infalibles. Aunque a los médicos (yo soy, por vocación, uno de ellos....) pueda provocarnos cierta “urticaria profesional”, debemos admitir que tiene razón el historiador Eric Hobsbawm cuando afirma que “...*la búsqueda de la píldora mágica, garantizada por científicos de bata blanca o bandera roja, azul, verde o amarilla y con absolutas garantías de curar el cáncer, el cólera, el reumatismo y la gripe o sus equivalentes políticos, pertenece*

más al campo del autoengaño y la publicidad que a la ciencia y a la política...”²

Pero no tener modelos no significa no tener responsabilidad. Por el contrario: **modelar el futuro implica una buena dosis de algo que médicos y científicos llamamos “principio precautorio”.**

En efecto, así como la prudencia acompaña al progreso científico, la responsabilidad ha de acompañar el desarrollo de la sociedad, la construcción de las naciones y el afianzamiento de la comunidad internacional.

El progreso no es que algunos disparen hacia delante sino que **todos avancen sin que nadie quede atrás.**

El progreso –permítanme reiterarlo- no es tener más, sino **ser mejores.** Porque la gente no se cotiza por lo que tiene, sino **que vale por lo que es.**

La segunda: un Estado diferente al del cuento de Benedetti.

Ello requiere un complejo y continuo proceso de transformaciones que debe ser montado sobre pilares sólidos, configurado como políticas de Estado y no como modas pasajeras.

Es más fácil y sencillo proclamar la reforma del Estado que abocarse a la tarea (generalmente gris) de construir capacidades institucionales para reinventar un Estado con capacidad de pensamiento estratégico y para sostener y transformar objetivos de mediano y largo plazo en políticas y planes; para saber ejecutarlos, monitorearlos y evaluar sus

² E. Hobsbawm: “Historia y futuro”. Artículo publicado en “New Left Review”, N° 125. Londres, febrero 1981, págs. 3-19

resultados; para que el Estado tenga una gestión de excelencia (ágil, eficiente, transparente ...); y para que la asignación del gasto se refleje en políticas públicas de fuerte impacto en el bienestar de la ciudadanía.

Entender que el Estado no es un fin en sí mismo, ni es un motín electoral, ni propiedad de sus funcionarios, ni es la tabla de salvación de todos y de cualquier cosa; transformarlo permanentemente sabiendo que nunca será perfecto pero que puede mejorar cada día, requiere en primer lugar vencer las propias resistencias de sus responsables políticos, incluso de los más transformadores, porque aún en los proyectos políticos de cambios siempre está latente la tentación de la comodidad (por no mencionar otros aspectos más oscuros de la naturaleza humana que se manifiestan en la gestión pública).

El tercer requerimiento que me interesa enunciar se llama **governabilidad**.

En efecto, ninguna política pública, ninguna estrategia de país -por mejor inspirada que estén, por sólidos que sean sus fundamentos técnicos- , puede prosperar si no cuenta con un andamiaje institucional adecuado, porque la posibilidad de desarrollo de un país no radica solamente en sus capacidades productivas y recursos humanos, sino también en sus instituciones y en sus marcos normativos.

Es necesario un clima favorable , por ejemplo, a la inversión y a la innovación, a la educación y formación de recursos humanos, a las relaciones laborales equilibradas, al uso responsable de los recursos naturales y a la preservación del medioambiente, a la integración regional y a la inserción internacional, etc.

Y para ello se necesitan mayorías. **Mayorías políticas, obviamente, pero también mayorías sociales.**

¿Qué construir tales mayorías no es sencillo? Por supuesto!!! Pero así es la democracia. Requiere, por citar apenas algunos actores y factores:

1. gradualismo,
2. consensos básicos en la sociedad,
3. legitimidad en los elegidos,
4. control por parte de los electores,
5. mecanismos que puedan regular los conflictos que existen en toda sociedad,
6. movimientos sociales y políticos representativos, activos, con capacidad de exigir pero también de proponer . de comprometerse y de cumplir sus compromisos ,
7. y un sistema político capaz de articular respuestas adecuadas.

La democracia, bueno es tenerlo siempre presente, **no es un adorno; es el núcleo del desarrollo.**

El cuarto y último elemento que quiero enunciar en cierta forma ya fue enunciado: **la ciudadanía en tanto sistema de derechos y responsabilidades.**

Los países son, sustancialmente, su gente. La calidad y dignidad de su vida, y en especial, la calidad y dignidad de la vida de los sectores más vulnerables y desprotegidos de la sociedad. Tal vez no sea muy científico de mi parte, pero creo que el auténtico desarrollo de una sociedad no se mide por lo que pueda sobrarle a algunos, sino por lo que tienen todos.

Según Zygmunt Bauman –uno de los más lúcidos pensadores de nuestro tiempo- el problema contemporáneo más siniestro y penoso

puede sintetizarse en “*unsicherheit*”, palabra alemana que fusiona otras tres en español: incertidumbre, inseguridad y desprotección.

“Lo curioso –sostiene Bauman- es que la naturaleza de este problema es también un poderosísimo impedimento para instrumentar remedios colectivos: las personas que se sienten inseguras, las personas preocupadas por lo que puede deparar el futuro y que temen por su seguridad, no son verdaderamente libres para enfrentar los riesgos que exige una acción colectiva. Carecen del valor necesario para intentarlo y del tiempo necesario para imaginar alternativas de convivencia; y están demasiado preocupadas con tareas que no pueden pensar en conjunto, a las que no pueden dedicar su energía y que solo pueden emprenderse colectivamente.

Las instituciones políticas existentes, creadas para ayudar a las personas en su lucha contra la inseguridad, les ofrecen poco auxilio. En un mundo que se globaliza rápidamente, en el que gran parte del poder político –la parte más seminal- queda fuera de la política, estas instituciones no pueden hacer gran cosa en lo referido a brindar certezas y seguridades”³

Disculpen la extensión de la cita, pero creo que expresa mucho más breve y claramente que lo que yo podría hacerlo, el principal desafío que en mi opinión tiene planteado el Estado: acompañar a la gente a lo largo de vida.

La gente no quiere que le dirijan la vida, pero tampoco quiere andar sola por la vida.

³ Zygmunt Barman: “En busca de la política”. Edit. Fondo Cultura Económica, 2007. Pág. 13.

En tal sentido, entonces, ni Estado omnipresente, ni Estado ausente.
Estado que haga lo que le compete, lo que nadie puede hacer mejor que él, y que lo haga bien

Podrá decirse que esto tiene bastante poco que ver con la economía.
Como poder, puede decirse pero ¿es correcto afirmarlo?.

¿Qué es la economía? ¿Es apenas la sumatoria de transacciones mediadas por el dinero o es un instrumento para que la gente viva mejor y las sociedades progresen?

¿Qué son los presupuestos si no expresión de programas de gobierno y proyectos de país?

¿Qué son los gobiernos si no mandatarios -en el sentido de portadores del mandato ...- de la voluntad ciudadana?

¿Y qué es la voluntad ciudadana si no esa extraña síntesis de pasado y futuro, de esperanzas e incertidumbres, de intereses y compromisos mencionada anteriormente?

Amigas y amigos:

Es tiempo de cerrar esta intervención. Me pregunto si la misma ha estado al nivel de este seminario y ha correspondido a vuestras expectativas, pero no soy el más indicado para responder esa interrogante.

En todo caso, permítanme decirles que he intentado compartir con ustedes algunas consideraciones y pistas en torno a la temática planteada. Consideraciones y pistas, pues recetario no tengo y en milagros no creo.

Pero además de compartir esas consideraciones y pistas, permítanme testimoniar una vez más mi agradecimiento a ustedes; **así como mi confianza en que es posible un sector público más ágil y vigoroso como componente de una economía más sana para un futuro razonablemente mejor que se construye desde el presente; y mi compromiso de participar, como uno más entre todos, en esa tarea.**

Muchas gracias.
