
Zulma Espinola Gonzalez

Una “buena gobernabilidad” es necesaria

para el Paraguay a desarrollar

Una “buena gobernabilidad” es necesaria para el Paraguay a desarrollar

Zulma Espinola Gonzalez*

Una de las características de una “buena gobernabilidad” es que debe crear bases, condiciones y relacionamiento entre agentes e instituciones para el logro del desarrollo socioeconómico nacional, atacando los problemas estructurales. Uno de los fracasos de las



políticas económicas radica en la creación permanente de parches, que solo resuelven temas coyunturales. Otra señal de una buena gobernabilidad democrática está dada por la gestión eficaz y eficiente de la autoridad del poder, para satisfacer las demandas sociales.

¿Cómo afianzar el proceso de gobernabilidad democrática en un país con un índice de pobreza del 48%¹, con un 40% de la mano de obra en el sector informal, un ingreso per cápita de menos de 900 dólares –mucho menor que al inicio de los ‘90–, un sector real sin crecimiento y un sector financiero aún no recuperado de la crisis de mediados de los ‘90? La respuesta positiva a esta pregunta es un nuevo desafío para el Paraguay, y para todos los paraguayos. Otra cifra del atraso en materia de desarrollo, lo da el Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde el desarrollo humano es concebido como un proceso por el cual se logra la ampliación de oportunidades de las personas, y el mejoramiento de la calidad de vida, para aumentar las capacidades humanas, como tener una vida larga y saludable, acceder a los conocimientos y a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida digno y poder ejercer la ciudadanía plena (PNUD, 2003). En 1975, este Índice era igual a 0.663, y ubicaba al Paraguay en la categoría de país con desarrollo intermedio. En el último Informe mundial sobre Desarrollo Humano, del año 2003, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Paraguay presentaba un valor del IDH de 0,751, para el 2001, lo que le ubicó en el puesto 84, entre 175 países, y dentro del grupo de países de Desarrollo Humano medio, posición que refleja el no avance en estos últimos veinte años. Al efecto, en el presente ensayo se prevé enfatizar algunos aspectos subyacentes, no sólo de la gobernabilidad sino de

* Master en Economía (The University of Kansas, USA), Economista (Universidad Nacional de Asunción, UNA). Con cursos de especialización en Corea, Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. Es profesora universitaria de las facultades de Economía de la UNA y de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, UCA. Investigadora con varias publicaciones. Actualmente, trabaja en la Gerencia de Estudios Económicos del BCP. Directora de FinanCyberOnline.

1 La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en su Encuesta Integrada de Hogares (EIH), señala que la pobreza rural alcanza un porcentaje del 52,3% del total de habitantes, mientras que en el sector urbano existe un 46,1% de pobreza. En Asunción, el 29,6% de la población es considerada pobre.

una “buena gobernabilidad”, en pro del desarrollo socioeconómico sustentable, tan anhelado para el Paraguay.

Un primer paso, en el proceso de búsqueda de respuestas positivas a la interrogante inicial, es el entendimiento y claro conocimiento del concepto de gobernabilidad democrática. Naciones Unidas (1996) la define como *“conjunto de atributos o cualidades que deberían estar presentes en la comunidad, y dentro del propio gobierno, con el objetivo de establecer entre ambos, condiciones básicas de participación en las decisiones, eficacia en el desarrollo humano y respeto al estado de derecho, entre otros”*. Para toda Latinoamérica, el uso del término gobernabilidad quedó oficializado en la Declaración de Viña del Mar (1996), en la que se puso énfasis a la relación entre desarrollo, calidad de vida y democracia, al manifestar que *“la gobernabilidad democrática supone también transformaciones sociales, económicas y culturales, que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social”*. Todas las definiciones la revelan en un marco incluyente, pues el concepto de gobernabilidad da cabida a la participación del sector privado y de la sociedad civil, trayendo al mismo tiempo términos como el consenso, consentimiento para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Desde una perspectiva económica, podemos definir la gobernabilidad como *“un bien² público de alta trascendencia que, junto con las políticas económicas, constituye elemento necesario y suficiente para el inicio de la estabilidad y para el crecimiento socioeconómico a nivel país”*. Y como todo bien público, presenta una característica dual que lo identifica: la no rivalidad en el uso/consumo y la imposibilidad de exclusión. Esto es, toda provisión de un bien público no varía por el hecho de que una o muchas personas lo estén consumiendo. Sin embargo, conviene evitar la confusión entre los bienes públicos y los bienes de titularidad pública. Éstos últimos, son todas las propiedades del Estado; los

bienes públicos puede que sean proveídos por el Estado, y puede que no. En el caso de la gobernabilidad, se prevé una participación entre las instituciones del Estado, la sociedad civil y economía de mercado, y las relaciones entre estos sectores. ¿Por qué un bien público? Pues porque una gobernabilidad democrática, como cualquier otro bien público, se genera para el logro del bienestar de todos. Este contexto económico, de lo que es la gobernabilidad, es desconocido por una gran mayoría. Es más, generalmente se cree en la tergiversación de los nobles propósitos de la gobernabilidad, en pro de intereses económicos de ciertos grupos de presión. Sin embargo, lo que todo el pueblo sabe, aun sin necesidad de estudios económicos, es que debe lograr un crecimiento con equidad, una salida a su estado de pobreza, una mejor educación, un mejor servicio de salud, entre otros. Estas son variables socioeconómicas que deben ser enfrentadas con metas y políticas socioeconómicas. Si uno enumera los factores del atraso socioeconómico en el Paraguay, encontrará, entre otros, dos aspectos tales como la politización de la economía y la ausencia de un compromiso expreso de cada agente de mirar el bienestar social en conjunto. Desde el punto de vista económico, se conocen desde hace una década las posibles soluciones a nuestra recesión y pobreza. No se han llevado a cabo ciertas medidas de reformas estructurales, tan necesarias para la creación de un escenario económico creíble. Por ende, la “buena gobernabilidad”, tomada ésta en un contexto socioeconómico, como un bien de todos, puede ser el puente que se necesita para pasar de este estado de pobreza, a uno generador de riquezas. Hasta ahora, una de las mayores restricciones al crecimiento socioeconómico ha sido el factor político. Más bien, el rol de los políticos. Por esa razón, una de las vías para ver los frutos de la “buena gobernabilidad” es la despolitización de la economía.

Cuando en las decisiones y acciones económicas están agentes u organizaciones más próximas al ciudadano, propiciando una mayor par-

2 Todo bien sirve para satisfacer una necesidad.

ticipación, se puede tener organismos de control que tiendan a la eficiencia en estos procesos.

El porqué de la necesidad de una “buena gobernabilidad”

Porque detrás de este término no solo se busca una participación política más eficaz, sino también la reactivación de las economías locales y la protección de sectores desfavorecidos. Este aspecto sistémico de participación y descentralización conllevará a un efecto multiplicador positivo, a nivel país. Una de las características de una buena gobernabilidad es que debe crear bases, condiciones y relacionamiento entre agentes e instituciones para el logro del desarrollo socioeconómico nacional, atacando los problemas estructurales. Uno de los fracasos de las políticas económicas radica en la creación permanente de parches, que sólo resuelven temas coyunturales. Otra señal de una buena gobernabilidad democrática descansa en la gestión eficaz y eficiente de la autoridad del poder, para satisfacer las demandas sociales.

De hecho, no solo se necesitan actores para hacer una buena gobernabilidad sino “proactores”, con roles específicos en los que cada sector/agente ofrece su contribución particular, sintetizando esto en un papel dual más un canal de interacción. Por un lado, los gobiernos, como creadores y afianzadores de un marco institucional, político y jurídico propicio para el desarrollo económico con equidad. Y por otro lado, todo el sector privado como generador de riqueza, con una participación proactiva. Como canal interactivo, la sociedad civil, como gestora de los lazos de solidaridad humana y social, facilitando las interacciones políticas y sociales y, sobre todo, la movilización y participación de grupos en las actividades económicas, sociales y políticas. Esto implica la incorporación de los padres de familia, jóvenes, líderes, empresarios y la comunidad toda, además del Estado, haciendo el lema del crecimiento económico sustentable un tema inherente a todos.

¿Una gobernabilidad populista o una gobernabilidad con participación popular?

Algunas obras señalan la participación popular como sinónimo de “participación ciudadana”. Sin embargo, es de destacar que una “buena gobernabilidad” no precisamente es una “populista”. Pero sí es la que recalca y motiva la participación ciudadana. Una gobernabilidad populista no es lo aconsejable, pues toda medida de ese tipo, en países como el nuestro, trata de favorecer a la clientela política, antes que al pueblo en general. De hecho, lo que se debe crear gradualmente es un proceso democrático y social, fundamentado en una gobernabilidad con participación popular. Esto trae figuras ciudadanas, tales las organizaciones vecinales, indígenas y campesinas, con sus usos y costumbres; organizaciones juveniles, de mujeres, cooperativas, mutuales; toda célula de participación comunitaria y autoridades tradicionales, que junto a figuras como las municipalidades locales, desempeñan un rol interactivo.

En cuanto al nivel de participación ciudadana, podemos ver que ésta ocupa el último nivel, considerando el modelo de estado centralizado que rige en el Paraguay actual, cuya estructura jerárquica de mando y operativa se realiza en forma piramidal para todo tipo de decisiones, ya sea económicas, políticas, sociales, etc. Las decisiones, mandos y ejecución se producen primero a nivel del gobierno central (Poder Ejecutivo). Luego pasan al gobierno regional o departamental, para trasladarse a las dependencias de los distritos municipales y, por último, a la sociedad civil.

La participación ciudadana no es desconocida para el país. Tenemos ejemplos concretos, como³ la autogestión en la ciudad de Atyra, del departamento de Cordillera, hoy considerada como la ciudad más limpia del país y la octava del mundo. Otro modelo de emprendimiento comunitario es el denominado “Carapeguá en

3 PNUD (2003) Informe sobre Desarrollo Humano.

Desarrollo”, cuyo lema principal es “Jaiko porave hagua”, (para que vivamos mejor). El mayor ejemplo de modelo productivo son las colonias mennonitas del Chaco Central, con su sistema de desarrollo cooperativo basado en la solidaridad y el trabajo de sus colonos. Exhiben un ingreso per cápita de US\$ 15.000. En estos ejemplos claves, sobresalieron como principales factores la capacidad de autogestión y la conciencia de la gente, la eficacia en el servicio, la gestión transparente, superación de las vallas de tono político y competencia para el autosostenimiento. Asimismo, se puede ver un avance positivo en el fortalecimiento de la descentralización, lo que se verifica en el alto grado de complementación de recursos de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada, además de la promoción de mecanismos de participación eficaces para la implementación del proyecto. De hecho, el éxito en las iniciativas de la implementación y funcionamiento del sistema descentralizado, depende de ciertas características bien marcadas, como: la autogestión y autoabastecimiento, la capacitación y concienciación, la motivación, compromiso y sentido comunitario, la participación ciudadana, la puesta en acción y el trabajo coordinado, confianza en las propias instituciones, interacción entre la sociedad civil y las autoridades, voluntad de las autoridades, democracia y transparencia, la no politización y el no paternalismo.

Asimismo, siguiendo con el análisis del caso paraguayo, junto con los ejemplos concretos mencionados, se puede señalar que se han dado primeros pasos muy fructíferos, en materia de información sobre el rol de la gobernabilidad. Al respecto, cabe destacar la labor de Información para la Gobernabilidad para el Paraguay (IGOPY), un sistema de información y conocimiento, creado con el objetivo de fortalecer las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en Paraguay. Este proyecto pionero focaliza su objetivo en el tema de la gobernabilidad con miras de desarrollo. Si bien existen también otras redes, organizaciones no gubernamentales centradas en la participación ciudadana, pero con enfoques orientados más bien hacia fines cívicos y políticos, que socioeconómicos.

Una información simétrica es condición necesaria para el logro de una fructífera y eficiente canalización de una participación democrática proactiva. Para ello, es importante el aprovechamiento óptimo de estas instituciones comprometidas en el proceso de educar a las personas y concienciar sobre la necesidad de una “buena gobernabilidad”. Por ende, este ensayo prevé el delineamiento de una estrategia de desarrollo basado en una “Agenda Educativa”, que se presenta en la siguiente sección.

Hacia una sencilla estrategia de desarrollo para una “buena gobernabilidad”

Dadas las condiciones institucionales y las características socioeconómicas brevemente descritas en el párrafo inicial, la creación de una agenda educativa que involucre a todos los actores de la comunidad con miras al logro de una “buena gobernabilidad” es una de las vías disponibles para poner al alcance de todos los paraguayos las bondades de una participación democrática, no solo con fines políticos. De hecho, se necesita diseñar estrategias y políticas específicas, selectivas y sectoriales, en especial, acordes a las características socioeconómicas, como el nivel educativo de los residentes, el sexo y la edad. Una de las fallas de la mayoría de los paquetes educativos que se han lanzado en el país radica en el carácter global de su elaboración, sin considerar la heterogeneidad de los agentes beneficiarios. Cabe mencionar que no se trata de una agenda educativa ideológica o doctrinal, sino de una con líneas bien claras en materia de identidad, de valores éticos, y que realmente cumpla con la misión de ser un elemento de simetría para la igualdad de informaciones, a nivel comunitario; y en la que se recalque y se defienda la necesidad de instaurar los valores necesarios para una sana participación ciudadana. Éstos son la integridad y la responsabilidad, con un compromiso traducido en una conducta “proactiva” de todos los agentes.

Esta agenda educativa debe dirigirse al pueblo, a cada hogar, a los distintos agentes comunitarios.

rios (autoridades municipales, escuelas, colegios, universidades, iglesias de todas las denominaciones, oficinas, clubes de recreación, firmas, entre otros), considerando sus características y necesidades sectoriales. Toda la visión y las metas se deben consolidar mediante la edificación de tres pilares inherentes para la acción, a saber:

PILAR 1: Voluntad e interés de todos los agentes económicos (autoridades municipales, familia, empresa, gobierno, etc).

PILAR 2: Instalación de una cultura de una buena gobernabilidad

PILAR 3: Motivación a la participación ciudadana.

Sin el primer pilar, consistente en capturar la voluntad y el interés de toda la comunidad, el programa será un fracaso. Una fórmula ideal para edificar este pilar es la demostración de la relación costo/beneficio de un desarrollo para toda la comunidad. En toda la agenda debe quedar claro que con una visión ganar-ganar, la participación ciudadana no solo suma sino multiplica beneficios. El segundo pilar es la instalación de una cultura de "buena gobernabilidad", basada en la información simétrica y conocimientos sobre por qué, cómo y cuándo participar. Para los estudiosos tradicionales, el cambio cultural requiere de una generación. Sin embargo, en la etapa actual de la economía de la información, el cambio cultural se puede lograr en un plazo inmediato, por lo que esta agenda debe sopesar la educación de la participación ciudadana, por todos los canales disponibles para el ciudadano común. De hecho, la instalación de la citada cultura requiere de materiales, insumos, plantel humano que coopere y desarrolle los aspectos básicos para la formación de una cultura de participación proactiva, en todos los sectores socioeconómicos. Una sólida instalación comprende tópicos no solo de "cómo participar" o "maneras de participar", sino también de "porqué participar". El tercer pilar es la búsqueda de estrategias básicas para la motivación a un proactivo rol social de los agentes. No basta con la instalación de la cultura; se debe tratar de que la

participación sea un hábito y haga parte de la conducta ciudadana paraguaya. Una participación equilibrada y eficaz será fruto de la motivación interna y externa, generada en el seno mismo de cada red participativa.

La construcción de estos tres pilares básicos en la agenda educativa, debe considerar la presencia de ciertos factores comunes que hacen a una gobernabilidad democrática, tales como: la visión desarrollista, la participación proactiva y el consenso, la eficacia y la eficiencia en las acciones, la transparencia y disciplina del mercado, junto con un marco institucional actualizado y justo.

- Una visión desarrollista de país que promueva un desarrollo socioeconómico sustentable y equitativo, en la que se dejen de lado los intereses mezquinos y se busque el bienestar de toda la comunidad. Donde se pregona una visión positiva, traducida en acciones concretas, con miras a romper el círculo vicioso de pobreza.
- Una participación y el consenso proactivo de los agentes. A través de los valores éticos y de la solidaridad y responsabilidad de todos, es posible construir. El "no" al conformismo debe ser un lema en todos los canales de comunicación. Se debe resaltar las ventajas de la sinergia de la acción ciudadana en general.
- Eficacia y eficiencia en las gestiones de los actores involucrados. Oportunidad en costos y en ganancias debe ser la meta de gestión.
- Transparencia y disciplina en el mercado y en las acciones del estado, rompiendo barreras de corrupción, burocracias, fallas.
- Un marco institucional adecuado y justo, que facilite la participación ciudadana.

La mayoría de estos elementos ya está implícita en las características de una "buena gobernabilidad". Resta darle suma importancia, con unas

bases de acciones sólidas donde la frontera de información traspase los canales convencionales de comunicación masiva y personal.

Si bien se aconseja la elaboración de una agenda educativa que atienda la heterogeneidad de los beneficiarios, todos deben estar impregnados de la misma información, de tal forma que haya simetría sobre la información a la participación ciudadana. La igualdad de informaciones sobre las ventajas de participación ciudadana es un factor crucial, sobre todo si se requiere de un cambio cultural inmediato. Toda falla proviene de la desinformación o desigualdad de información.

La implementación de esta agenda educativa, que conciente y expanda la participación ciudadana, debe producir necesariamente reversiones progresivas de los indicadores de marginalidad, pobreza, informalidad, corrupción, baja calidad de la educación y de la salud paraguaya, entre otros factores.

Finalmente, cabe recalcar que el éxito o el fracaso a largo plazo de los esfuerzos destinados a

promover instituciones más eficaces y democráticas en el Paraguay, depende en gran medida de la capacidad de la comunidad toda como "generadora de riquezas". Por otro lado, no solo el diseño de agendas educativas de participación ciudadana revertirá el proceso de pobreza. Es más, ni la más completa y sofisticada agenda puede ser motor de desarrollo, sin el apoyo o consenso de los beneficiarios o agentes activos involucrados en la gobernabilidad.

Las oportunidades están dadas para el Paraguay. Existe voluntad y consenso en las nuevas autoridades del gobierno, en materia de despertar socioeconómico. Resta aprovecharlos, y una buena información sobre las ventajas de la participación ciudadana en distintos aspectos de la economía paraguaya, puede ser un puntal para el anhelado desarrollo. Nos queda no ignorar el efecto multiplicador de la buena gobernabilidad democrática y que ésta es un "bien público", del cual todos debemos y podemos salir beneficiados. Como adelantamos en párrafos anteriores, ya se conocen las recetas económicas para romper el círculo vicioso de pobreza. Lo que falta es una cultura de participación proactiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Serafini, Verónica; Lucien Muñoz y otros (2003). Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano en el Paraguay 2003. PNUD-ID-DGEEC. Asunción, 2003.
- Flecha, Víctor; Eusebio Ayala y otros (2001). Plataforma de Descentralización desde la Perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales. USAID-CHEMONICS INTERNATIONAL INC.-URBAN INSTITUTE. Asunción, 2001.
- Livieres Banks, Lorenzo (2001). EL Presente Político Paraguayo y la Descentralización Gubernativa. Serie Enfoques CEPPO. CEPPO. Asunción, 2001.