

“Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”

“La democracia y el desarrollo económico y social son *interdependientes* y se refuerzan mutuamente”
(Carta Democrática Interamericana)¹

I. Introducción

Las Américas *necesitan* fortalecer sus mecanismos democráticos y para lograrlo, no hay otro camino que resolver los problemas sociales y concretamente, la pobreza. La herramienta básica para superar este flagelo, es el trabajo considerado *decente*² ya que “sigue siendo el mejor modo para la realización personal y para participar en la vida de la sociedad”³ y por lo tanto, para construir valores democráticos y propiciar la participación de la sociedad civil para pasar de una democracia electoralista a una democracia de “ciudadanos”.

En este ensayo realizamos en una primera instancia un diagnóstico de la situación en las Américas poniendo el acento en la zona MERCOSUR para luego, y en una segunda instancia, evaluar cuales son las recomendaciones que pueden ser útiles para la concreción del objetivo planteado: “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”. Tomando como base el concepto de *Gobernabilidad social* y considerando documentos varios que expresaron en distintos foros y organismos internacionales la necesidad de fortalecer la democracia con el desarrollo económico y social mediante medidas concretas. Estos documentos nos sirven para confrontar con la realidad para identificar las falencias y aciertos en trono a la *construcción social y política de la equidad*. Por último realizamos una revisión general del trabajo.

¹ OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Capítulo III, art. 11, Septiembre 11, 2001

² Este concepto de trabajo decente incluye la mejora no solo a niveles de *cantidad* sino también de *calidad* del mismo.

³ OIT, *Panorama Laboral 2004 y perspectivas*, XXXVIII GRIC / SIRG, GRIC inf 17/05, Junio 8, 2005.

II. Diagnóstico

La "deuda social" de los países especialmente latinoamericanos para con sus ciudadanos es uno de los factores que provoca inestabilidades y graves problemas de gobernabilidad democrática. La extensión geográfica de la "deuda social" es casi total⁴, siendo los indicadores expresivos de la magnitud de la "cuestión social": 42,9% de pobreza, 18,6 % de indigencia⁵, un crecimiento del PBI que recién se empieza a recuperar a partir del 2003 luego de dos décadas perdidas (1,9% en el 2003 5,5% en el 2004)⁶. A su vez Latinoamérica es la región con más desigualdades⁷ del mundo ya que el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe retiene el 48% del ingreso total mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6% (Banco Mundial, 2004)⁸. Esto significa que en las Américas hay riqueza, pero esta muy mal repartida. Este último aspecto resalta la mala distribución de la riqueza y las potencialidades de la corrupción en la región como indica el informe sobre "Percepción de Corrupción en América Latina y el Caribe"⁹. Coincidimos con el informe de las Cumbres 2001-2003 en que "el fortalecimiento de las democracias ha creado grandes expectativas en la gente; sin embargo, cuestionan los beneficios que ella ha producido y ven a la pobreza como una seria amenaza (Latinobarómetro, 1996-2003)".¹⁰

Hay una relación muy estrecha entre los problemas de tipo socio-económico y el ambiente social convulsionado que generan ante la imposibilidad de cumplir las necesidades fisiológicas básicas lo que genera una mayor tendencia a tomar riesgos para cambiar la situación. En la región, a su vez, se interrelacionan variables claves como: a) la corrupción, b) las diferencias urbano / rurales, c) la falta de inversión en educación, salud, etc., d) falta de políticas estratégicas que potencian riesgos sociales que pueden llevar a conflictos sociales violentos¹¹.

⁴ Salvo Chile, cuyo nivel de pobreza a descendido hasta el 18,8% en el 2003 (CEPAL, 2004).

⁵ OIT, *op.cit.*

⁶ Rojas Aravena, F., *Informe del Secretario General de FLACSO - La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*, San José de Costa Rica, 2005.

⁷ Introducimos el concepto de *Equidad* que consiste en "hacer llegar la asistencia del Estado a los que realmente la necesitan", cfr. en Schteingart, M., "Pobreza y Alternativas de Equidad Social", *Seminario IDRC and the management of sustainable urban development in Latin America: lessons learnt and demands for new knowledge*, <http://www.idrc.ca>.

⁸ Cit. en Del Alamo, O., "América Latina: una región en conflicto", *Revista Futuros*, No 10. 2005 Vol. III, www.revistafuturos.info

⁹ cfr. www.globlacorruptionreport.org

¹⁰ Secretaría de Cumbres de las Américas, *Resumen Ejecutivo Informe de las Cumbres 2001-2003 -Avanzando en las Américas, Progresos y Desafíos-*, 2004

¹¹ González, A., "El grado de incidencia de los conflictos sociales violentos en la seguridad de los países de América del Sur", Septiembre 2005, sin publicar.

Para solucionar estos conflictos, coincidimos con el canciller argentino Rafael Bielsa quien aduce que: "la creación de empleos es una condición indispensable para revertir las situaciones de extrema desigualdad, marginación y pobreza que signan la vida cotidiana de buena parte de los ciudadanos y de las ciudadanas de América."¹²

Las estadísticas muestran un crecimiento del desempleo urbano desde 1990-2004 en un 2,7% (la tasa actual es de 10%)¹³ mientras se dan dos fenómenos que potencian la imposibilidad de disminución de la pobreza a corto y mediano plazo: a) el crecimiento sin empleo (Chile, Brasil, México y Argentina) y b) tasa de desempleo juvenil que duplica la tasa actual¹⁴. A esto se suman las estadísticas que reflejan el crecimiento del trabajo en negro y del trabajo infantil, la magra remuneración de los asalariados, y la desigualdad de trato laboral a las mujeres, muchas de ellas que se han convertido en únicas sostenedoras del ingreso familiar.

En la zona MERCOSUR y según el Anuario estadístico de América Latina y el Caribe de la CEPAL, la desocupación no baja del 11%, llegando hasta casi el 14% en la República Argentina. Este crecimiento de la desocupación y su consiguiente aumento de la pobreza, trajo una ola de desestabilización democrática en la región, y enfocándonos en la región MERCOSUR produjo la caída de líderes en Argentina y Paraguay principalmente por razones económicas pero con un trasfondo político sin olvidar que recientemente un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizado en el año 2004, revela que los latinoamericanos se muestran mayoritariamente dispuestos a aceptar un gobierno autoritario si éste les resuelve sus problemas económicos.

Ya los informe del 2004 de FLACSO-Chile "Informe Regional Gobernabilidad en América Latina" y en el 2005 "La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro" sumado al citado informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos" son ejemplos de la preocupación regional y global de la gobernabilidad en Latinoamérica, la cual la podemos definir como "la combinación virtuosa de a) el fortalecimiento político-institucional democrático, (...) b) el desarrollo socio-económico y la integración

¹² Discurso del Canciller Bielsa, *XXXV Reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC)*, Quito, Ecuador, 7 de Junio de 2004.

¹³ CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2004.

¹⁴ OIT, *op.cit.*

social (...) y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos”¹⁵. Este segundo punto es esencial para entender la creación del trabajo para enfrentar a la pobreza y sobre el mismo vamos a profundizar y observar las herramientas y acciones que se puedan llevar a adelante para la concreción de los objetivos de la cumbre.

III. Hacia una concepción de gobernabilidad social

En el anterior apartado se definió gobernabilidad democrática como una resultante de 3 elementos, uno de ellos expresado como el desarrollo socio-económico y la integración social, lo que llamamos la *gobernabilidad social*. Este concepto lo definimos como “*la Interacción entre la equidad y el desarrollo sustentable que permite a través de políticas de Estado y la integración social, disminuir progresivamente la pobreza y el desempleo para el fortalecimiento de la democracia*”.

Este concepto nos permite pensar los *medios* (políticas de Estado / Integración social) y los *finés inmediatos* (disminución de la pobreza / desempleo) para cumplir el *fin* primordial (fortalecimiento de la democracia) enmarcado en un ambiente de equidad y desarrollo sustentable. Es de real importancia darle a cada instancia la significación y el lugar pertinente. Sería imposible (y de hecho lo es) por ejemplo: combatir el narcotráfico sin medidas socio-económicas que prevengan el desarrollo de esta amenaza. Jerarquizar los fines y los medios será una herramienta básica para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

IV. ¿Cómo crear trabajo para enfrentar la pobreza?

Para un cumplimiento mínimo del “Proyecto de Declaración de Mar del Plata” en torno a los supuestos básicos de crecimiento con empleo, el trabajo para enfrentar la pobreza, la formación de la fuerza laboral con un marco estable y tomando a las las micro, pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento del empleo¹⁶, se necesitan llevar adelante dos tipos de medidas urgentes: por un lado políticas de Estado a mediano y largo plazo en materia social, educativa, ciencia, salud y vivienda; por otro lado, se requiere promover la integración social en ámbitos culturales, étnicos, promoviendo la participación de la mujer en el ámbito político. A continuación desarrollaremos estas medidas urgentes

¹⁵ Rojas Aravena, F., *op.cit.*, pp. 9-10.

¹⁶ *Proyecto de Declaración de Mar del Plata*, XXXIX GRIC, Washington, Julio 6, 2005.

de manera más amplia recomendando labores a realizar, enmarcados en una visión realista de la situación.

a. Las Políticas de Estado

Las políticas de Estado son definidas como lineamientos en materia operativa en distintos ámbitos (educación, salud, etc) en los cuales el Estado no se aparta para lograr una mayor efectividad en el logro de sus objetivos. Estos lineamientos son a mediano y largo plazo y su diseño e implementación tienen una necesidad urgente ya que permiten un marco de persistencia para el cumplimiento de los objetivos, que en este caso lo identificamos con los "Objetivos del Milenio" en materia social, educativa, igualdad, medio ambiente y de salud¹⁷. El "Proyecto de Declaración de Mar del Plata" incluye inteligentemente esta noción de Políticas de Estado: "*nos comprometemos a encarar políticas nacionales de protección social y programas específicos para enfrentar los desafíos asociados a la desigualdad y la pobreza*"¹⁸, también se denota la inclusión de este concepto en la importancia dada a la formación de la fuerza laboral, la potencialidad del sector privado y más específicamente con los propuestas dadas desde la OIT en su informe "Panorama Laboral 2004 y perspectivas" que fueron incluidos en el "Proyecto de lineamientos para el plan de Acción".

Concretamente para el cumplimiento de los fines antes mencionados, en especial la "promoción y defensa de la democracia"¹⁹ proponemos basándonos en la extensión según áreas socio-económicas (Centroamérica, Caribe, región Andina y MERCOSUR) políticas de Estado concertadas, en las que cada área, basándose en sus realidades aplique medidas a mediano y largo plazo basadas en tres pilares fundamentales:

- a) Educación y ciencia: El ejemplo de los países más desarrollados es clave para dilucidar la importancia de este aspecto. Sugerimos las siguientes medidas concretas: I) Obligatoriedad del primer y segundo ciclo escolar, II) Desarrollo de escuelas técnicas e inclusión de materias referidas a ella en el primer ciclo, III) Aumento *progresivo* del porcentaje del PBI en educación con un piso de 5%, IV) Aumento *progresivo* del porcentaje PBI

¹⁷ Vide AGNU, *Declaración del Milenio*, 8a. sesión plenaria, 8 de septiembre de 2000; Codianni, E., "La cumbre del Milenio", *Actualidad Mundial*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2005, www.caei.com.ar.

¹⁸ Proyecto de Declaración de Mar del Plata, XXXIX GRIC, N° 7, Washington, Julio 6, 2005

¹⁹ OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Capítulo III, art. 1, Septiembre 11, 2001

en investigaciones científicas con un piso de 3,5% orientado a los recursos nacionales, V) Promover una repatriación de científicos, VI) Lograr una mayor cooperación técnica en el ámbito multilateral para el desarrollo educativo.

- b) Salud y seguridad alimenticia: Se tiene que proceder a eliminar las consecuencias de la pobreza como son el aumento de las enfermedades y la desnutrición. Las medidas que proponemos son: I) Cumplimiento de los compromisos expresados en la "Declaración de Nuevo León"²⁰ II) Mejoramiento *progresivo* de la Salud Pública en tres instancias: Infraestructura, equipamiento e Higiene. III) Subsidio de seguridad alimenticia por hijo que sea repartido por diferentes ONG´s con el objeto de mayor transferencia y la inclusión de la sociedad civil en temas sociales.
- c) Laboral y económico: "El fortalecimiento de la democracia (...) requiere de una política de desarrollo que aliente el crecimiento económico y que, simultáneamente sea amigable con el trabajo"²¹. Por eso proponemos: I) Cumplimiento del Plan de Acción de la IV cumbre de las Américas, II) Declarar y actuar coherentemente para que las "Américas sea una zona libre de trabajo infantil y forzoso"²² III) Promover a las PyMES con beneficios para su expansión en el mercado nacional e internacional, IV) Mejorar la calidad del trabajo con leyes laborales reformadas que contemplen el concepto de *trabajo decente*.

Estas medidas pueden ayudar a ir resolviendo los problemas del hemisferio, pero con una proyección progresiva y a mediano y largo plazo.

b. Integración social

²⁰ De acuerdo con las resoluciones relevantes de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, las decisiones pertinentes de la Organización Mundial del Comercio y la Iniciativa "tres millones para 2005" de la Organización Mundial de la Salud, nos comprometemos a facilitar tratamiento accesible del VIH/SIDA con el objetivo de proveer tratamiento antirretroviral a todos los que lo necesiten, lo más pronto posible y al menos a 600.000 individuos para el año 2005. Asimismo, solicitamos al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo identificar criterios que permitan a los países de América Latina y el Caribe tener un mayor acceso a sus recursos (Declaración de Nuevo León, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey)

²¹ Declaración de Nuevo León, *Declaración de Nuevo León, de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas*, Enero 2004, Monterrey.

²² OIT, *Panorama Laboral 2004 y perspectivas*, XXXVIII GRIC / SIRG, GRIC inf 17/05, Junio 8, 2005.

Este concepto definido como la orientación de políticas hacia un horizonte que facilite la distribución del ingreso y la participación de los sectores más necesitados en la construcción de la democracia. La integración social nos permite articular en la práctica las medidas que antes propusimos como *Políticas de Estado*, ya que permite que no se apliquen solamente a las capas medias y altas de la sociedad sino que la clase social más baja se beneficie con ellas. Ya que estas medidas van “dirigidas a la construcción de una sociedad de oportunidades crecientes para el mayor número”²³ la integración es un elemento relevante para cumplir dos objetivos básicos: la reconstrucción del tejido social y la prevención de conflictos sociales que acrecientan las tensiones y asfixian, en circunstancias concretas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. A su vez los desafíos planteados a la integración social y por consiguiente a la democracia son varios y complejos como por ejemplo: las nuevas amenazas a la seguridad, la violencia, la corrupción, el clientelismo, las desigualdades; sin embargo, las posibilidades de superar esas dificultades son amplias, en último término queda en cada país y su proyección ad-extra dando su apoyo concreto y cooperando en las entidades y foros intergubernamentales.

V. Conclusión

A lo largo del ensayo nos propusimos analizar enmarcados en un encuadre teórico que incluya la noción de *gobernabilidad social*, la situación en las Américas, principalmente enfocados en la región de América Latina y el Caribe, los cuales tienen una mayor problemática en la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Algunos ejemplos extra-continetales (Irlanda, los países de Europa del Este) y aún en nuestro continente como Chile nos han verificado que enfrentando a la pobreza se fortalece la gobernabilidad democrática, las Américas han considerado pertinente combatir el flagelo de la pobreza mediante la creación del trabajo *decente*. Pero a su vez deben mantener su estabilidad económica en ámbitos variados. Las estadísticas muestran que los países que tienden a ser estables económicamente, sus instituciones se fortalecen. Esta estabilidad permitirá en el corto plazo un crecimiento aún mayor con la posibilidad de la creación del trabajo *decente*.

Pero para la estabilidad, al igual que la fortaleza de la democracia y la lucha contra la pobreza es un anhelo que se llega por medio de un camino pautado, cuestión que hace más de 50 años la mayoría de los países de la región han intentado infructuosamente esa tarea. Esperemos vivamente que a partir de IV Cumbre de las Américas todos los anteriores intentos insuficientes sean solo un mal recuerdo y las Américas encuentren su rumbo hacia un desarrollo sustentable y equitativo.

²³ Rojas Aravena, F., *op.cit.*, p. 9.

Bibliografía

AGNU, *Declaración del Milenio*, 8a. sesión plenaria, 8 de septiembre de 2000

Bielsa, Rafael: *XXXV Reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC)*, Quito, Ecuador, 7 de Junio de 2004.

CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2004.

Codianni, E., "La cumbre del Milenio", *Actualidad Mundial*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2005, www.caei.com.ar.

Declaración de Nuevo León, *Declaración de Nuevo León, de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas*, Enero 2004, Monterrey.

Del Alamo, O., "América Latina: una región en conflicto", *Revista Futuros*, No 10. 2005 Vol. III, www.revistafuturos.info.

González, A., "El grado de incidencia de los conflictos sociales violentos en la seguridad de los países de América del Sur", Septiembre 2005, sin publicar.

OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Capítulo III, art. 11, Septiembre 11, 2001.

OIT, *Panorama Laboral 2004 y perspectivas*, XXXVIII GRIC / SIRG, GRIC inf 17/05, Junio 8, 2005.

Proyecto de Declaración de Mar del Plata, XXXIX GRIC, N° 7, Washington, Julio 6, 2005.

Rojas Aravena, F., *Informe del Secretario General de FLACSO - La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*, San José de Costa Rica, 2005.

Schteingart, M., "Pobreza y Alternativas de Equidad Social", *Seminario IDRC and the management of sustainable urban development in Latin America: lessons learnt and demands for new knowledge*, <http://www.idrc.ca>.

Secretaría de Cumbres de las Américas, *Resumen Ejecutivo Informe de las Cumbres 2001-2003 –Avanzando en las Américas, Progresos y Desafíos-*, 2004.