

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

## **Resumen Ejecutivo**

El artículo analiza el problema planteado desde una perspectiva inversa. Sostiene la necesidad de desarrollar un escenario político macro para, con esa base, crear las fuentes de trabajo y otras complementarias que sirvan al mismo propósito de enfrentar el drama de la pobreza en América Latina. Ese escenario político que se propone tiene tres pilares fundamentales: el fortalecimiento de la institucionalidad, la creciente participación de la sociedad civil y la reformulación de las políticas sociales. El primer efecto de ese escenario es el desarrollo de una gobernabilidad distinta, de carácter democrático, pues involucraría nuevas ideas y nuevos actores en su afirmación. El efecto derivado es el replanteamiento de los términos en que se debate el problema de la pobreza. Si se lo planteara al revés, como sugiere el título, los esfuerzos caerían en saco roto, pues no habría la base social necesario para hacerlos sustentables. La opción propuesta no es, ni mucho menos, perfecta. Al contrario, es compleja y requiere de mucha participación. Pero tiene la virtud de ser inclusiva y de constituir, en palabras de Julio Cortázar, un modelo para armar. Es, al mismo tiempo, un reto y un compromiso para el desarrollo justo y democrático de la región.

## **Introducción.**

El presente artículo esboza un panorama de la América Latina fragmentada en que vivimos, donde por una parte existe un luminoso desarrollo de ciertas áreas de la democracia, *i.e.*, su vertiente política, mientras que por otra, existe un casi nulo

desarrollo económico que descorazonadoras cifras prueban hasta el hartazgo. En vista de esa realidad, el artículo propone tres líneas de desarrollo de procesos que permitan la modificación de ese *status quo*. El primero de ellos es el fortalecimiento de la institucionalidad; el segundo, la creciente participación de la sociedad civil; el tercero, la reformulación de las políticas sociales. Con base en esas tres premisas, el artículo concluye que la compleja interrelación entre el desarrollo económico y la democracia puede producir resultados que, en buena medida, contribuyan con fundamento en la interacción de la sociedad civil, una mayor exigencia institucional y una más inclusiva política económico-social, a la mejora de la gobernabilidad democrática, a la creación de fuentes de empleo y a la reducción de la pobreza, que son, muy probablemente, los tres asuntos más acuciantes que deben figurar en la (aún incipiente) agenda pública que debemos proyectar, con seriedad, de cara al futuro.

### **Un panorama (mayoritariamente) sombrío.**

En un cierto sentido, la evolución de la democracia en América latina es evidente: hace veinticinco años la mayoría de los países de América latina padecían sistemas autoritarios de gobierno. En la actualidad, casi todos los gobiernos de América latina reconocen el derecho al voto universal, sin restricción alguna de peso significativo<sup>1</sup>. El Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), prueba este aserto. El IDE es una medida que se compone de cuatro variables: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y las elecciones como medios de acceso a los cargos públicos. El

---

<sup>1</sup> AA.VV., **La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos**, pág. 39. El documento puede consultarse en la ciberpágina: <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1> [Última visita, 27 de setiembre de 2005] [En adelante, **La democracia...**]

promedio del IDE, cuyo valor oscila entre 0 y 1 donde 0 indica la total inexistencia de democracia electoral y 1 el máximo, arrojaba en 1977 una magra cifra de 0,28 para América latina. Sin embargo, ya para 1985 el IDE en la región subió a 0,69, y el año 2002 alcanzó la cifra máxima de 0,93<sup>2</sup>.

Por supuesto, la práctica de una verdadera democracia consiste en mucho más que elecciones. Como expresara el actual Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, “[l]as elecciones no son eventos aislados sino parte de un proceso más amplio”<sup>3</sup>. Justo es reconocer, como indica Natalio Botana, que ese proceso más amplio en el caso de la democracia latinoamericana implicaba una tarea titánica pues debía realizar “los procesos de constituir el Estado, la nación, la ciudadanía, la representación política y la sociedad civil”<sup>4</sup>. El mismo Botana recalca sobre “las diferencias que se adv[ierten] **entre las alturas de diversas concepciones acerca de la república democrática y el vuelo rasante de un conjunto existente de repúblicas oligárquicas más o menos estables**”<sup>5</sup>, entre otras palabras, entre la retórica y la realidad, entre los dichos y los hechos.

La diferencia que expresa Botana se advierte con un mayor énfasis en materia económica. El ex Presidente de España, Felipe González, lo advierte sin ambages: “En las dos últimas décadas del siglo XX, América Latina ha vivido la recuperación generalizada de los sistemas democráticos y, como contrapunto, un pobre crecimiento

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 80.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 44.

<sup>4</sup> Botana, Natalio, **Dimensiones Históricas de las Transiciones a la Democracia en América Latina**, pág. 27, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, en: <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1> [Última visita, 27 de setiembre de 2005] [En adelante, **Contribuciones...**]

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 26. (El resaltado es del original.)

económico”<sup>6</sup>. En el rubro del crecimiento económico, en efecto, las cifras de América Latina no son halagadoras. A pesar de que el Índice de Reforma Económica, que se relaciona con el llamado *Consenso de Washington*<sup>7</sup> y se mide de idéntica manera que el IDE, pasó de 0,58 en los años ochenta a 0,83 como promedio del período comprendido entre 1998 y 2003<sup>8</sup>, el promedio regional del PBI *per cápita* varió de manera irrelevante, los niveles de pobreza absoluta aumentaron (en el año 2001 la cantidad de pobres ascendía a 209 millones), los niveles de desigualdad no se redujeron (América Latina posee el deshonor de ser la región con el mayor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo) y la situación laboral desmejoró en casi toda la región<sup>9</sup>. En palabras del Informe *La Democracia en América Latina* “[e]l desempleo y la informalidad aumentaron significativamente. Además, cayó la protección social (salud, pensiones y sindicalización) de los trabajadores”<sup>10</sup>, lo cual “se vincula a un desmejoramiento de la distribución del ingreso y a un aumento de la pobreza actual, configurando un cuadro cuyos efectos tendrán consecuencias muy negativas en el mediano y largo plazo”<sup>11</sup>.

**La interrelación de la concepción democrática y la economía: dos errores comunes a este respecto.**

---

<sup>6</sup> González, Felipe, **Crisis de la Política: Causas y Respuestas Eficientes**, pág. 39, en: **Contribuciones... op. cit.**

<sup>7</sup> El Índice de Reforma Económica se compone de cinco subíndices: “políticas de comercio internacional”, “políticas impositivas”, “políticas financieras”, “privatizaciones” y “cuentas de capitales”.

<sup>8</sup> **La Democracia...**, pág. 39.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

No cabe una concepción de la democracia como dividida en compartimentos estancos. El desarrollo de un área de la democracia, como las elecciones u otros derechos de carácter civil o político, no puede desentenderse del desarrollo económico. Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todos lados. En esto punto, entramos a un espinoso análisis sobre la relación entre los efectos de la economía en las sociedades. En un sentido amplio, el actual Director de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy, en la época en que fungía de Comisario para el Comercio Exterior de la Unión Europea escribió unas líneas que él consideraba profesión de fe: “un país que es más abierto desde un punto de vista económico pasa a ser por ello mismo menos represivo”<sup>12</sup>. Sin embargo, su hipótesis no se aviene, en todos los casos, a los hechos. Lo prueba en su libro *Los Nuevos Amos del Mundo* el Relator de la Organización de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, el suizo Jean Ziegler, quien cita ejemplos de varias partes del mundo (Uzbekistán, Iraq, Honduras, Tayikistán, Georgia, Myanmar, Burkina Faso, Liberia, China, Corea del Norte) que sirven al propósito de convertir a la consigna “a la paz mundial por el comercio mundial” en un siniestro sarcasmo<sup>13</sup>. En esa misma línea de pensamiento cabe pensar, en principio, con beneficio de inventario sobre las proyecciones de las teorías económicas en la democracia de América latina. En principio, conviene enfatizar sobre la singularidad de la democracia regional, cuyos indicadores de desigualdad y pobreza y las dificultades que esas circunstancias conllevan para la consolidación de los derechos políticos y sociales, pueden conducir a dos consecuencias graves para la democracia: la primera, ignorar la necesidad de la

---

<sup>12</sup> Cf. Lamy, Pascal, *L'Europe en Première Ligne*, Seuil, Paris, 2002, p. 30, en: Ziegler, Jean, *Los Nuevos Amos del Mundo*, Ediciones Destino, Barcelona, 2004, p. 79.

<sup>13</sup> Ziegler, Jean, *Los Nuevos Amos del Mundo*, Ediciones Destino, Barcelona, 2004, p. 82.

viabilidad económica de la democracia, y la segunda, desconocer la viabilidad política de los programas económicos.

El primer error implica que la democracia no puede olvidar ser el cimiento para una economía que ataque de manera decidida a la pobreza y a la desigualdad. Sino fuera así, se corre el riesgo de que a muchos ciudadanos no les importe el régimen político siempre que éste constituya una respuesta a sus demandas de bienestar, lo cual serviría de coartada para justificar la imposición de cualquier dictadura. El segundo error sucede cuando se aplican medidas económicas como si la democracia no existiera, en otras palabras, como si los procesos económicos fuesen neutrales.

Sobre el primer error, las características de América Latina que se describieron *supra* condujeron a pensar en la inviabilidad de la democracia hasta que se resuelvan los problemas de la pobreza y la desigualdad, lo que a partir de la segunda mitad del siglo pasado dio pábulo a los discursos “restauradores” de los regímenes autoritarios, cuyo *Leitmotiv* sería: “Asumimos el gobierno para crear las condiciones para que la democracia se instale sólidamente en el futuro”<sup>14</sup>. Se impuso, en el marco de ese ciclo autoritario “la falacia de que la libertad debía ser sacrificada en pos del crecimiento económico”<sup>15</sup> y, por supuesto, la consecuencia no fue otra que “el crecimiento no fue tan grande ni abarcado como lo pregonado”<sup>16</sup>. Una visión más inteligente e integradora supone una visión dinámica de la democracia, pues solo con mejores sustanciales a ésta, las sociedades de América Latina accederán a un mayor nivel de desarrollo e igualdad. La razón es evidente: solo en una democracia fortalecida, “quienes carecen de niveles

---

<sup>14</sup> Cf. AA.VV., “**La Democracia...** *op. cit.*, pág. 38.

<sup>15</sup> García, Marco Aurelio, **Democracia Política y Desarrollo en América Latina**, pág. 31, en: **Contribuciones...**

<sup>16</sup> *Ibíd.*

mínimos de bienestar y sufren de las injusticias de la desigualdad pueden reclamar, movilizarse y elegir en defensa de sus derechos”<sup>17</sup>.

Sobre el segundo error, es evidente que existe una interrelación entre economía y democracia. El lúcido comentario de Jean-Paul Fitoussi enfatiza la conveniencia de esa interrelación: **“el mercado y la democracia aparecen, contrariamente a la idea dominante, como complementarios; el sistema económico acrecienta la adhesión al régimen político; la democracia, al reducir las inseguridades económicas, torna aceptables los resultados de la economía”**<sup>18</sup>. Cabe enfatizar, en todo caso, para no perder la línea crítica trazada por Ziegler que la democracia sirva a este propósito solo cuando es efectiva y real, y no cuando se trata, como la experiencia de varios países en vías de desarrollo lo prueban, de una mera fachada destinada a encubrir los abusos de sus funcionarios públicos.

### **Tres líneas de desarrollo para la modificación del *status quo*.**

Así, ante la breve descripción esbozada sobre la compleja relación entre democracia y desarrollo económico, me atrevo a sugerir tres ideas cuya aplicación contribuiría, sin duda, a la busca de las soluciones para los graves problemas que se señalan. La primera de ellas, es el fortalecimiento de la institucionalidad, la segunda, la creciente participación de la sociedad civil, y la tercera la reformulación de las políticas sociales de los estados.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Fitoussi, Jean-Paul, **Globalización, Mercado y Democracia**, pág. 314, en: **Contribuciones...** (El resaltado es del original).

Sobre el fortalecimiento de la institucionalidad, no cabe duda que la solidez de una democracia se mide “**por el carácter de sus instituciones, por las relaciones y los procesos que ella permite moldear en todas las esferas de la vida de un país**”<sup>19</sup>. En ese sentido, el analista Guillermo O’Donnell, en un esclarecedor texto sobre el estado de la democracia en América Latina, expone como su principal preocupación “el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países”<sup>20</sup>. De allí, O’Donnell concluye, entre otras cosas, que “el principal tema de una reforma del Estado debería ser el de para qué tipo de nación ese estado sea. Entre otras consecuencias, la respuesta que se dé a esta pregunta determinará cuáles agencias serán o no “innecesarias”, cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas”<sup>21</sup>, y la necesidad de ampliar la agenda pública, que usualmente está monopolizada “por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según intereses de clase y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y el resto de la sociedad”<sup>22</sup>.

Sobre la necesidad de una creciente participación de la sociedad civil, cabe indicar, de la mano de Cándido Grzybowski que “la grandiosidad de la aventura democrática es creer en el potencial creador del conflicto en cuanto portador de derechos. En la democracia, en lugar de tratar de eliminarse mutuamente, los diferentes sujetos se alistan tras un proceso de búsqueda de soluciones, aun temporarias, de los conflictos que los oponen,

---

<sup>19</sup> Grzybowski, Cándido, **Democracia, Sociedad Civil y Política en América Latina: Notas para un Debate**, pág. 46, en: **Contribuciones...** (El resaltado es del original.)

<sup>20</sup> O’Donnell, Guillermo, **Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: Diez Tesis para Discusión**, pág. 147-148, en: **Contribuciones...**

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 170.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 172.

los diferencian y los alían, según normas y principios comunes”<sup>23</sup>. La aventura de la participación de los nuevos actores en emergencia (usualmente invisibles o invisibilizados) no se ha desarrollado en América Latina exenta de numerosas dificultades. Una brevísima radiografía permite mencionar los actores de la sociedad civil que se han destacado en el curso de la historia reciente, entre los cuales figuran las organizaciones y movimientos de mujeres, la emergencia de movimientos de reivindicación étnico-racial, las proyecciones del movimiento ambientalista y la participación constante (o casi) de los activistas en derechos humanos, de los sindicatos, los campesinos, los intelectuales y los medios de comunicación masiva.

Por supuesto, estos nuevos grupos no son, ontológica o necesariamente, democráticos. Es importante entonces, que ellos adquieran ese carácter en el marco de su conversión a sujetos que participan en la arena democrática. Ese proceso de *empowering* o empoderamiento suele producir como consecuencia una cultura democrática de derechos y una real capacidad de incidencia en la lucha política. Su consecuencia lógica e inmediata es “la ampliación del espacio público, del espacio de los derechos y de la conciencia social sobre éstos”<sup>24</sup>.

Sobre el replanteamiento de la política social, es necesario, en palabras de José Antonio Ocampo, destacar que “el avance de la democracia y el establecimiento de políticas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como antagónicos, sino como complementarios”<sup>25</sup> y que **“para que la política pública sea eficiente y sostenida, tiene que haber consistencia entre las distintas metas establecidas por las**

---

<sup>23</sup> Grzybowski, Cándido, *op. cit.*, pág. 47, en: **Contribuciones...**

<sup>24</sup> *Ibid.*, pág. 57.

<sup>25</sup> Ocampo, José Antonio, **Economía y Democracia**, pág. 368, en: AA.VV., **Contribuciones...**, *op. cit.*

**autoridades**<sup>26</sup>. La política pública puede definirse como toda acción organizada a favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales, y que por eso mismo debe tender al cumplimiento de ciertos mínimos, que podríamos denominar desde el marco de la economía de bienestar como “bienes de valor social”. Ocampo, lúcidamente propone, que la política social se fundamente en cuatro principios básicos, cuales son universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad, y que se oriente “fundamentalmente hacia los determinantes de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como a sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad”<sup>27</sup>. Finalmente, en el marco del análisis esbozado por Ocampo cabe enfatizar la importancia de la regulación de la propiedad privada para el cumplimiento cabal de estos propósitos: “La propiedad privada más afín con la democracia es una propiedad ampliamente difundida [y] las políticas correspondientes [a este principio] son la promoción del acceso a la propiedad de vivienda, el apoyo a las pequeñas empresas, rurales (campesinas) y urbanas, el apoyo al pequeño accionista –un tema hoy más debatible que hace algunos años- la participación de los trabajadores en la propiedad y la gestión de las empresas”<sup>28</sup>. Estas nuevas formas de propiedad contribuyen a una expresión de mayores espacios en el ámbito público y una mayor justicia en la distribución de los bienes.

## **Conclusiones.**

---

<sup>26</sup> Ibid., pág. 369. (El resaltado es del original.)

<sup>27</sup> Ibid., pág. 385.

<sup>28</sup> Ibid., pág. 391.

Las tres propuestas diseñadas son, obviamente, complementarias, y se retroalimentan entre sí. Si la relación entre el desarrollo económico y el fortalecimiento democrático se fundamentara sobre esas bases, el lógico resultado, a mediano o largo plazo, será la creación de un escenario de participación democrática inédita, que asegure una gobernabilidad sin exclusión, y por ende, mucho más justa. Dentro de ese nuevo escenario, con nuevas ideas y nuevos actores, sería posible la creación de las alternativas para enfrentar la pobreza, mediante la creación de empleos y de otras políticas complementarias que atiendan a la raíz del problema de la pobreza. Para prestarle una expresión al cronopio Julio Cortázar, la democracia no es otra cosa que un “modelo para armar” y, en ese sentido, cabe entonces recuperar a las voces olvidadas, a la mirada del ajeno otro sobre sí mismo, a las nuevas ideas de los nuevos actores, lúcidos y lúdicos, que puedan aportar con nuevos senderos para alcanzar la meta de una democracia latinoamericana real y participativa, que obligue a los políticos a cumplir sus usuales promesas temporales, y sirva al propósito de crear una América Latina libre del flagelo de la pobreza y, por encima de todo, digna.

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

**Bibliografía**

AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**. El documento puede consultarse en la ciberpágina:

<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1> [Última visita, 27 de setiembre de 2005]

AA.VV., **La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos**. El documento puede consultarse en la ciberpágina: [http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe\\_La\\_Democracia\\_en\\_America\\_Latina\\_Nuevo.zip](http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.zip) [Última visita, 27 de setiembre de 2005]

Botana, Natalio, **Dimensiones Históricas de las Transiciones a la Democracia en América Latina**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

Fitoussi, Jean-Paul, **Globalización, Mercado y Democracia**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

García, Marco Aurelio, **Democracia Política y Desarrollo en América Latina**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

González, Felipe, **Crisis de la Política: Causas y Respuestas Eficientes**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

Grzybowski, Cándido, **Democracia, Sociedad Civil y Política en América Latina: Notas para un Debate**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

Ocampo, José Antonio, **Economía y Democracia**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

O'Donnell, Guillermo, **Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: Diez Tesis para Discusión**, en: AA.VV., **Contribuciones para el debate (libro y resumen)**, *op. cit.*

Ziegler, Jean, **Los Nuevos Amos del Mundo**, Ediciones Destino, Barcelona, 2004.