



BOLIVIA COLOMBIA ECUADOR PERU VENEZUELA

Seminario Regional Andino

La Gobernabilidad Democrática y el Problema del Empleo en la Subregión Andina

COMUNIDAD
ANDINA

SECRETARIA GENERAL





Seminario Regional Andino
**La Gobernabilidad Democrática
y el Problema del Empleo
en la Subregión Andina**

Lima, 14 y 15 de Abril

Este libro ha sido impreso gracias al aporte de la
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Producción y Edición:
Área de Imagen Institucional de la Secretaría General de la Comunidad Andina

Diseño, Diagramación e impresión:	
Edición, coordinación y supervisión general	Programa de Imagen Institucional
Diseño Gráfico y diagramación	Gladys Quispe Vizcarra
Impresión	GQV

Copywrite
Los textos que forman parte de esta edición no podrán ser reproducidos
Total o parcialmente sin autorización de sus editores.

Seminario Subregional Andino:
La Gobernabilidad Democrática y el Problema del Empleo en la Subregión Andina
Lima, Abril 2005

PRÓLOGO

La publicación que tiene en sus manos, apreciado lector, recoge los trabajos y resultados del Seminario Subregional Andino “La gobernabilidad democrática y el problema del empleo en la subregión andina”, realizado en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en Lima, los días 14 y 15 de abril de 2005, con el generoso auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La OEA, a través de la Secretaría de Cumbres de las Américas, ha venido realizando en los últimos meses actividades destinadas a informar e involucrar a los diferentes actores de la sociedad sobre el Proceso de Cumbres, para lo cual ha programado actividades en el Caribe, Centroamérica y México, Cono Sur y la Subregión Andina. Todo ello, como parte de los preparativos para la IV Cumbre de las Américas, que se realizará en Mar del Plata (Argentina) los días 4 y 5 de noviembre de 2005, con el lema: “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”.

La Comunidad Andina, por su parte, ha puesto especial énfasis en el desarrollo de la agenda social comunitaria y, en ese contexto, ha aprobado en setiembre de 2004 la Decisión 601, “Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina” (PIDS), que contiene una estrategia comunitaria diseñada para apoyar a los países miembros en sus esfuerzos por combatir la pobreza, la inequidad y la exclusión social. Entre los proyectos sociolaborales del PIDS destaca el “Programa Subregional Andino para la Promoción del Empleo”, cuyo propósito es establecer un marco comunitario para formular políticas nacionales de fomento del empleo.

Asimismo, merece destacarse la realización, en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en noviembre de 2004, de la I Conferencia Regional Andina sobre el Empleo, con importantes recomendaciones y sugerencias referidas a la necesidad de asegurar una efectiva articulación de las políticas económicas y sociales para generar empleos dignos y decentes en la subregión. Actualmente, se avanza en la preparación de la II Conferencia Andina sobre el Empleo, para octubre de 2005 en Cochabamba (Bolivia), espacio en el cual se intentará profundizar y dar seguimiento de los temas abordados en la I Conferencia.

En este marco también se ha iniciado el examen de la temática del empleo y su relación con la gobernabilidad democrática en los países andinos. Para ello, la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA y la Secretaría General de la Comunidad Andina invitaron a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y al programa Ágora Democrática a organizar, conjuntamente, un Seminario Subregional Andino con los siguientes objetivos centrales:

- a) Fortalecer el Proceso de Cumbres de las Américas promoviendo en los países de la Subregión Andina un debate en torno de la situación y de las perspectivas de la democracia en el contexto actual de crisis social y desempleo.

- b) Impulsar el análisis en torno a las bases para una estrategia subregional de fomento del empleo digno, que contribuya al desarrollo, a la competitividad y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- c) Contribuir a la generación de consensos a escala subregional andina entre el sistema político y la sociedad civil organizada en torno de los objetivos del empleo y del fortalecimiento de la democracia, así como alrededor de las políticas para lograrlos.

Precisamente, el propósito de la presente publicación es dar cuenta de los debates que tuvieron lugar en esa ocasión, de forma secuencial, de manera que el lector pueda conocer los interesantes planteamientos y puntos de vista que los diversos especialistas y académicos propusieron durante el desarrollo del Seminario. Aspiramos con ello a coadyuvar a la generación de una conciencia creciente, en particular en el sistema político acerca de la necesidad de construir nexos viables y eficaces entre las políticas económicas y las políticas sociales como base para superar las actuales fragilidades de la gobernabilidad democrática en la región andina.

Además, esta publicación será también material de análisis y debate de la II Conferencia Regional Andina sobre el Empleo, en cuanto a las metas que se deberían tomar en consideración para lograr la creación de empleos dignos y de calidad, en un entorno que privilegie el desarrollo y la competitividad sistémica, fortaleciéndose, al mismo tiempo, la cohesión social y la gobernabilidad democrática en la región andina. Asimismo, busca constituirse en un aporte, desde la visión andina, al desarrollo y a los debates de la IV Cumbre de las Américas a realizarse en noviembre de 2005.

Reiteramos una vez más nuestro agradecimiento por el valioso apoyo técnico y financiero brindado por la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos en la concreción de esta iniciativa, el cual ha hecho posible el nacimiento de esta publicación.

Allan Wagner Tizón
Secretario General de la Comunidad Andina

ÍNDICE

Prólogo

Embajador Allan Wagner Tizón,
Secretario General de la Comunidad Andina 3

Seminario Subregional Andino

“La gobernabilidad democrática y el problema del empleo en la subregión andina”
Lima, 14 y 15 de abril de 2005

INAUGURACIÓN

Palabras del Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina,
Dr. Antonio Aranibar Quiroga 9

Palabras del Director de la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA,
Dr. Luis Alberto Rodríguez 11

Palabras del Director Regional a.i. de la Oficina de la OIT
para los países de América Latina y el Caribe, Dr. Daniel Martínez 14

Palabras de la Directora de Asuntos Regionales,
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional
y Culto de la República Argentina,
Ministra Noemí Gómez 16

PANEL I

**Las Cumbres de las Américas:
Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la creación de empleos.**
Lima, 14 de abril de 2005

Documento Base: Cuarta Cumbre de las Américas
Proyecto de Declaración del Mar del Plata
“Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática” 21

Presentación del Director de Asuntos Políticos Multilaterales y de Seguridad a.i.,
Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Dr. Carlos Chocano 24

Panelistas:

Alberto Orguloso Martínez
Corporación Viva la Ciudadanía, Colombia 28

Fernando Bustamante
Universidad San Francisco de Quito, Ecuador 32

Susana Villarán
Instituto de Defensa Legal-Perú
Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA 39

Carlos Hugo Molina
Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), Bolivia 42

Giannina Olivieri Pacheco
Universidad Metropolitana, Venezuela 44

PANEL II

Exclusión social y gobernabilidad democrática en la subregión andina.

Lima, 15 de abril de 2005

Documento Base: “Gobernabilidad democrática y cohesión social”.

Dr. Jorge Nieto Montesinos

Centro Internacional para la Cultura Democrática

49

Panelistas:

Henry Oporto

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Bolivia

55

Andrés Stambouli

Universidad Metropolitana, Venezuela

58

Jorge del Castillo

Congresista, Perú

61

Christof Kuechemann

Representante del BID en el Perú

65

PANEL III

Empleo, competitividad e inclusión social: Fortaleciendo la gobernabilidad democrática

Lima, 15 de abril de 2005

Documento Base: “Empleo, competitividad e inclusión social en los países andinos: fortaleciendo la gobernabilidad democrática”.

Dr. Francisco Verdera, Especialista en Políticas de Empleo,

Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

73

Presentación complementaria del Dr. Francisco Verdera,

Especialista en Políticas de Empleo, Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

99

Panelistas:

Sylvia Escobar

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia

105

Jaime Acosta

Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), Colombia

109

Raúl Baca Carbo

Grupo Integralco, Ecuador

113

Francisco Iturraspe

Universidad Central, Venezuela

116

Percy Medina

Transparencia, Perú

121

Marcela Benavides

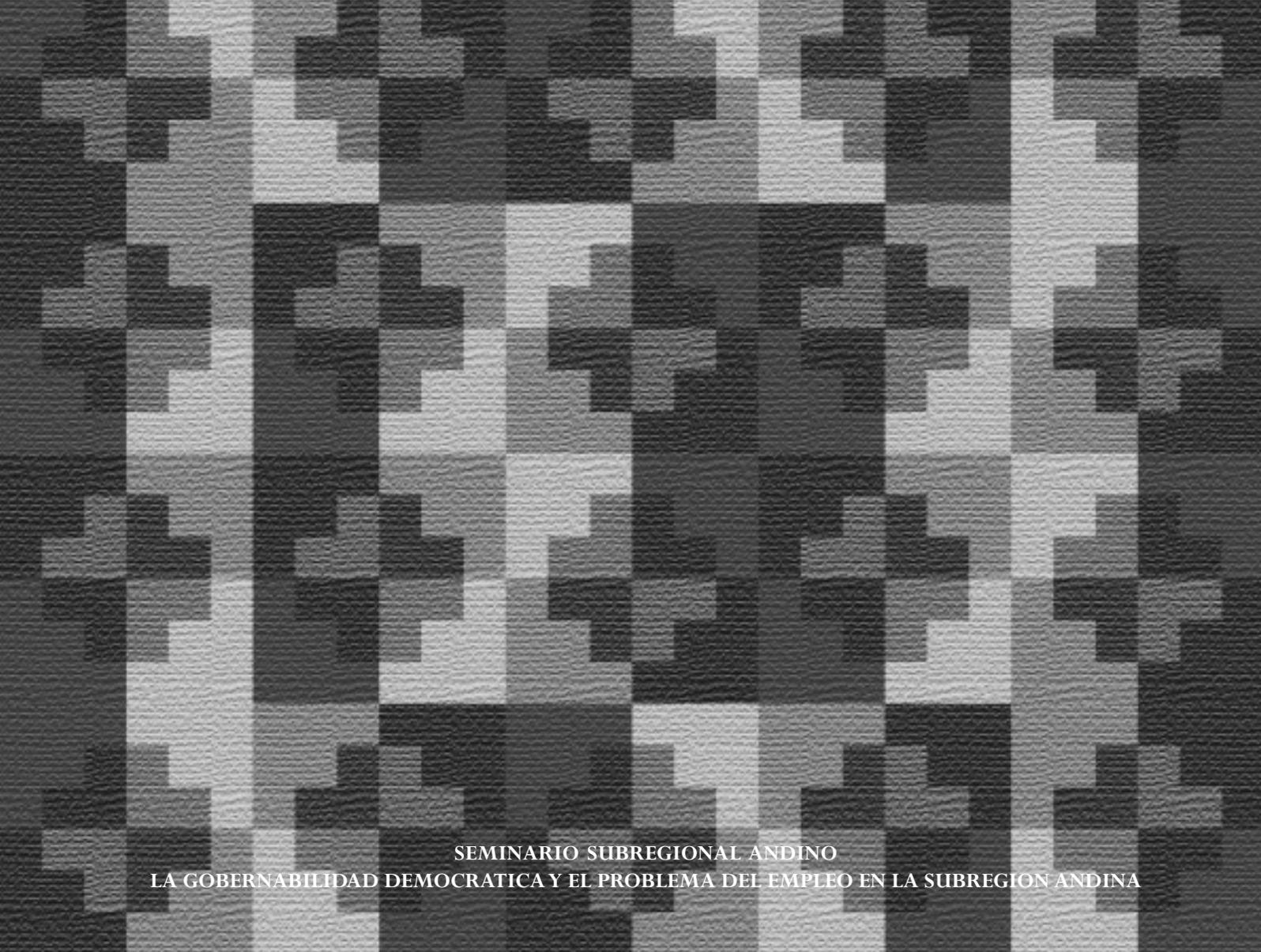
Economista ejecutiva del Programa de Apoyo a la Competitividad,

Corporación Andina de Fomento - CAF

124

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

129



SEMINARIO SUBREGIONAL ANDINO
LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LA SUBREGION ANDINA

INAUGURACION

Palabras del Director General de la Comunidad Andina, Dr. Antonio Aranibar Quiroga, en el Seminario Subregional Andino

Lima, 14 de abril de 2005

Me es muy grato darles la más cordial bienvenida en nombre del Secretario General de la Comunidad Andina, embajador Allan Wagner Tizón, y en el mío propio, a esta casa de la integración, con ocasión del seminario internacional sobre “La gobernabilidad democrática y el problema del empleo en la subregión andina”, realizado conjuntamente por la Secretaría de Cumbres de las Américas de la Organización de los Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo, Ágora Democrática y la Secretaría General de la Comunidad Andina.

La voluntad manifestada por los Estados americanos de abordar la problemática de la gobernabilidad democrática y el empleo como tema central de la IV Cumbre de las Américas, que se celebrará en Buenos Aires el próximo noviembre, refleja la preocupación de sus gobiernos por encontrar vías de solución compartidas a la conjunción de crisis políticas y sociales que se observan en no pocos países del hemisferio.

Los países andinos no son ajenos a tal situación. Si bien es cierto que han logrado una notable recuperación de sus principales indicadores económicos, esta no se aprecia de manera tangible en la realidad política y social. De hecho, los indicadores sociales evidencian un estancamiento, cuando no retrocesos, en los procesos de desarrollo, si tenemos en cuenta que más del 50% de los habitantes de la subregión se encuentran en situación de pobreza, que la desigualdad social se ha incrementado y que el empleo informal y el desempleo afectan a cerca del 80% de la población económicamente activa.

Por su parte, el escenario político de los países andinos, al igual que el de la mayoría de países latinoamericanos, presenta, de acuerdo con mediciones confiables, como las realizadas por Latinobarómetro y el PNUD, preocupantes síntomas de una progresiva deslegitimación de la democracia, fenómeno que se expresa en una frágil gobernabilidad, polarización social e incertidumbre política que pueden conducir –como lo hemos visto en repetidas oportunidades durante la última década– a soluciones políticas que tensionan severamente la institucionalidad democrática.

Es necesario reconocer que los análisis que suponían, tras la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, que la democracia y el mercado avanzaban en una misma dirección, sin fisuras entre uno y otro, hacia el desarrollo de los pueblos, estaban equivocados. Olvidaron evaluar el impacto sobre la gobernabilidad democrática de las tensiones inherentes a dos procesos simultáneos que experimentan nuestros países, como la globalización económica y la fragmentación política.

La globalización exige a las economías nacionales insertarse en un mercado internacional volátil, en el que los capitales se desplazan por las fronteras con plena libertad, lo que, entre otras cosas, debilita la capacidad del Estado para formular y ejecutar políticas autónomas. Al mismo tiempo, al interior de nuestros países la autoridad del Estado es cuestionada a distintos niveles, muchas de cuyas atribuciones soberanas son limitadas. Es decir, el Estado se encuentra bajo presión desde dos direcciones: como resultado de las tendencias de la economía global, de una parte, y como consecuencia de las presiones políticas, de la otra.

En tal virtud, es posible afirmar que las legítimas demandas de nuestras sociedades buscan esencialmente que el Estado cumpla de manera cabal –cosa que no ha venido ocurriendo– con sus responsabilidades fundamentales, como las de administrar justicia, brindar seguridad, proteger el medio ambiente, garantizar niveles básicos de seguridad social, promover el empleo, entre otras.

En ese contexto, resulta innegable que uno de los reclamos más urgentes de los habitantes de los países andinos sea el acceso a mayores oportunidades de empleo, a la vez que anhelan que este sea productivo, de mejor calidad, y provea acceso a la seguridad social, a diferencia del empleo precario que ha caracterizado las últimas décadas. Además, la

generación de empleo de calidad –qué duda cabe– constituye el medio más importante de obtención de ingresos para la mayoría de nuestra población y representa, en consecuencia, un objetivo ineludible para articular de manera efectiva el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Pero, sobre todo, deseo recalcar que el empleo en las sociedades modernas –como lo señalara el embajador Wagner con ocasión de la I Conferencia Regional Andina sobre el Empleo– es vector de realización personal, de inclusión social y requisito de ciudadanía. En tal condición, es un elemento crucial para la gobernabilidad democrática de nuestros países.

Frente a estos importantes desafíos, las agrupaciones regionales y subregionales surgen como una alternativa destinada a proporcionar a cada uno de los Estados las condiciones indispensables para consolidar su gobernabilidad y, por ende, asegurar su viabilidad en el mundo globalizado. La integración debe ser entendida como un proceso esencialmente político, que busca fortalecer los marcos jurídicos, económicos, sociales y de seguridad dirigidos a brindar mejores posibilidades de desarrollo, afianzar la democracia y facilitar los términos de inserción de nuestros países en el dinámico escenario internacional.

Por ello, las prioridades de la integración se han ampliado progresivamente. El proceso andino de integración se originó en un escenario internacional distinto y apuntó durante muchos años únicamente a la conformación de un bloque económico. Hoy comprende aspectos de mayor alcance y profundidad, como la consolidación y profundización de un mercado ampliado con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, o la implementación de una agenda de cooperación política y social a través de programas de desarrollo social, de competitividad, de participación ciudadana; iniciativas para el fomento de la confianza mutua, la convivencia pacífica, la lucha contra las drogas y la corrupción; y, como corresponde a un esquema de regionalismo abierto, una proyección externa conjunta en sus relaciones con terceros.

En ese sentido, la construcción de la Comunidad Sudamericana representa, asimismo, una oportunidad única para el desarrollo descentralizado de nuestros países, mediante la creación de ejes de integración y desarrollo potenciados por la Iniciativa IIRSA, complementados por el acuerdo de libre comercio suscrito entre la Comunidad Andina y el Mercosur y la armonización de las respectivas normativas comunitarias que deberemos emprender progresivamente para sustentar un proceso de integración profundo y una proyección externa conjunta.

Deseo reiterar, en virtud de todo lo anterior, que el respaldo de la Secretaría General de la Comunidad Andina a encuentros como el que hoy inauguramos demuestra nuestra profunda convicción de que el proceso de integración subregional, así como la futura Comunidad Sudamericana de Naciones, necesitan democracias estables, capaces de fortalecer su gobernabilidad y de reducir las inmensas brechas sociales que aún subsisten.

Estoy seguro de que, para encarar este gran reto, será beneficioso construir una visión andina sobre la problemática abordada, la cual sustente nuestra posición y afirme nuestra identidad común en el proceso de Cumbres de las Américas. A este fin apuntan el diálogo y la reflexión entre actores como ustedes, vinculados a la sociedad civil organizada, a la academia, a los movimientos sociales y a los partidos políticos, que expresan con excelencia las demandas e intereses de nuestras sociedades y pueden contribuir a alumbrar el camino de un futuro de gobernabilidad democrática, basada en el empleo digno, la competitividad y la cohesión social.

Al agradecer a todos ustedes por haber aceptado nuestra invitación, quiero destacar nuestro más sincero reconocimiento a la OIT y a la OEA por su valioso apoyo para concretar este seminario internacional, así como por la estrecha y constante cooperación desarrollada con ambas instituciones en otros ámbitos de la integración.

Les auguro los mayores éxitos en las deliberaciones.

Muchas gracias.

**Palabras de apertura del director
de la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA,
Luis Alberto Rodríguez, en el Seminario Subregional andino**

Lima, 14 de abril de 2005

Señor Antonio Aranibar, director general de la Comunidad Andina

Señora Noemí Gómez, directora de Asuntos Regionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República de Argentina

Señor Daniel Martínez, director regional a.i. de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe

Señores y señoras:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes en ocasión de la inauguración de este seminario subregional andino sobre “La gobernabilidad democrática y el problema del empleo en la subregión andina” y referirme al tema de la IV Cumbre de las Américas “Crear trabajo para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. Como ustedes saben, esta Cumbre se celebrará el 4 y 5 de noviembre de este año en Mar del Plata (Argentina).

Las cumbres, que constituyen hoy la fuente de mandatos más importante de la nueva agenda regional, han sido también determinantes en la reorientación y dinamización del Sistema Interamericano y, particularmente, de la Organización de los Estados Americanos. El fortalecimiento de la democracia siempre ha sido un componente primordial de las Cumbres de las Américas. En la Cumbre de Miami, en 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron que la democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, que asegura la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de las minorías y la paz en y entre las naciones.

Dos años más tarde, en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, los mandatarios reiteraban que la democracia representativa era esencial para la paz, la justicia y el desarrollo y que el desarrollo sostenible requería del fortalecimiento y de la promoción de las instituciones y valores democráticos.

En la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile, nuestros mandatarios establecieron que el fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos era una prioridad hemisférica esencial. Se comprometieron a promover reformas democráticas a nivel regional y local, proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, mejorar las capacidades de los sistemas de justicia y Ministerios de Trabajo y alentar una sociedad civil activa. En esta cumbre se introdujo el tema laboral, los mandatarios se responsabilizaron de promover las normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo, al igual que a proporcionar programas y asistencia de alta calidad a los trabajadores y empleadores, y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el centro de trabajo.

En Québec, tres años más tarde, los jefes de Estado y de gobierno reconocieron que los valores y las prácticas de la democracia eran fundamentales para avanzar en el logro de todos sus objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del estado de derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de su presencia en las cumbres.

En la Cumbre de Québec, los líderes de las Américas instruyeron la elaboración de la Carta Democrática Interamericana

para reforzar los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa. La Carta Democrática Interamericana es un ejemplo de la importancia de las cumbres, también, sin duda, el instrumento más importante con el que cuentan todos los americanos ante cualquier amenaza contra nuestras instituciones.

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey (México), los mandatarios se comprometieron a continuar fortaleciendo los mecanismos de defensa de la democracia y a promover y desarrollar una cultura democrática. En cuanto a la creación de empleos, los mandatarios reconocieron la necesidad de implementar políticas públicas para crear empleos productivos que contribuyeran a una mayor inclusión social. Asimismo, enfatizaron que el trabajo, el empleo y el ingreso eran fundamentales para una política social incluyente.

Hemos sido capaces de convertir mandatos específicos en convenciones, estrategias, planes de acción, que han movilizó el espíritu colectivo de nuestras sociedades frente a los grandes desafíos de la región.

Ejemplos de la vitalidad que las cumbres han dado al sistema interamericano son la Carta Democrática Interamericana; los procesos de observación electoral; el Foro Interamericano para los Partidos Políticos y el Foro Interamericano para los Parlamentarios; la Convención Interamericana contra la Corrupción; su programa interamericano y el mecanismo para su implementación, y el Mecanismo de Evaluación Multilateral, herramienta esencial en la lucha contra las drogas. Asimismo, hemos logrado grandes avances en la promoción y protección de los derechos humanos, en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en la participación de la sociedad civil.

Debo reconocer que el proceso de las cumbres se ha visto apoyado por las reuniones ministeriales que se llevan a cabo periódicamente en los diversos sectores, que, además de ser foros de concertación de políticas hemisféricas, se constituyen en mecanismos de implementación de los mandatos de los jefes de Estado y de gobierno.

Ejemplo de ello son las reuniones de ministros de Justicia, de Cultura, de Educación, de Ciencia y Tecnología, de Medio Ambiente, de Trabajo e incluso de Defensa. No puedo dejar de referirme en este aspecto a la próxima reunión de ministros de Trabajo, que se llevará a cabo en setiembre de este año en México y que cuenta con el asesoramiento de los empresarios y trabajadores. Sin duda alguna, esta conferencia abordará un tema complejo: fijar las estrategias para asegurar en la región el cumplimiento de las decisiones que sobre trabajo decente y de calidad se han adoptado en el seno de la OIT.

Señoras y señores:

Junto a ese inventario positivo de la región y de los avances en varios temas de la agenda interamericana, también existen motivos de preocupación a los que debemos prestar profunda atención. Los estudios más recientes siguen apuntando a que América Latina y el Caribe es la región que cuenta con el nivel más alto de desigualdad en materia de ingreso, de distribución del consumo, de representación política y de los beneficios que se perciben en el área de salud y educación.

Estos análisis nos llevan a concluir que en América Latina siempre hemos vivido en constantes crisis, que no crecemos y que los beneficios de las políticas acertadas no llegan a todos. Esto hace que nuestras democracias se vean afectadas y la credibilidad en nuestro sistema a veces se debilite. A lo anterior hay que sumarle la frustración de nuestra población por las amenazas contra la seguridad nacional, como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, de drogas, de personas y la delincuencia organizada.

Nuestra pobreza involucra a todos los sectores de la población, pero afecta en especial a las mujeres, a los indígenas y a los afrodescendientes. Mayormente trabajan en el sector informal, tienen muy pocos activos, no pueden acceder a los servicios públicos y cuentan con muy bajos salarios. Permítanme decirlo de este modo: la inequidad de la región tiene unas raíces históricas muy profundas.

Lo que más nos alerta y nos preocupa es la poca oportunidad de los más pobres por mejorar su nivel de vida. La relación Estado y sociedad sigue dominada por las clases más favorecidas que continúan reproduciendo relaciones sociales no iguales, sin ventajas políticas, que afectan la estructura cultural y el capital social. Es importante trabajar por el reforzamiento de modelos más equitativos de estratificación social y avanzar en una gama de iniciativas que nos permitan construir sociedades más equitativas.

Frente a este escenario, es necesario diseñar una estrategia de desarrollo y cooperación regional en sectores transversales para producir un movimiento ascendente de progreso en la región con objetivos orientados hacia:

- Instituciones políticas y sociales democráticas y participativas.

- Políticas macroeconómicas sanas, transparentes y equitativas orientadas a la prudencia fiscal y financiera.
- Medidas destinadas al acceso a los servicios públicos, especialmente en materia de educación, salud, vivienda e infraestructura física.
- Políticas participativas en programas de inversión de capital humano y de seguridad, asistencia y protección social.

Debemos hacer eco de reformas sociales acertadas, mejorar el ingreso de los países en cuanto a recaudación y ahorro interno y asegurar un clima más favorable para la inversión y pensar en la necesidad de aumentar las tasas de ahorro interno, como la única forma de contar con un crecimiento sostenido y evitar de este modo la fragilidad de nuestras economías.

Quisiera decir que las políticas efectivas en materia de seguridad y asistencia social están condicionadas a políticas de empleo formal, y ustedes saben que en América Latina y el Caribe persiste una alta tasa de empleo informal. Es decir, hay que prestar más atención a las regulaciones del mercado laboral. Los procesos de integración son un importante factor de cambios en las normas y relaciones de trabajo. La responsabilidad de todos estriba en que estos cambios resulten en más riqueza y mejores niveles de vida para los trabajadores.

En la región la pobreza y la inequidad también han contribuido a acentuar nuestros desafíos políticos. Los aspectos de orden institucional, la paz social, la estabilidad política, el fortalecimiento del estado de derecho y las reglas claras para el desarrollo empresarial terminan afectando más nuestro crecimiento económico que el régimen de comercio exterior, el tributario o el cambiario. Las altas tasas de desempleo, el bajo crecimiento, la volatilidad de capitales y la falta de transparencia e información hacen que este ejercicio sea mucho más difícil.

Es necesario fortalecer el Estado en sus funciones de supervisión, regulación y control, en sus funciones educativas, de asistencia social y de salud, en la protección de poblaciones vulnerables, en sus funciones de justicia y seguridad. Si hay un asunto imperativo, es el del rol de la educación en la política social, en la lucha contra la pobreza y en la lucha por una mayor equidad social. Mejorando la calidad de la educación se reducirán las disparidades en ingreso y de oportunidad, se acumulará capital y será posible un crecimiento económico más rápido.

Creo que la cooperación horizontal es el instrumento más oportuno para racionalizar y multiplicar los recursos humanos y técnicos de la región. Me parece que debemos trabajar en un programa de cooperación que nos obligue a priorizar un número de frentes de acción y que responda a los problemas más críticos de los países que más lo necesitan.

Esta es la razón más importante que nos convoca hoy a todos: trabajar con la Comunidad Andina de Naciones y con todos los actores sociales que hoy nos honran con su presencia. Esto nos permitirá, desde una perspectiva subregional, analizar y ofrecer recomendaciones al tema que acertadamente planteó el gobierno de Argentina y sobre el cual debatirán nuestros jefes de Estado y de gobierno en noviembre próximo.

Quisiera terminar mi intervención enfatizando la importancia de continuar promoviendo la participación de la sociedad civil en todos los niveles, así como facilitar el acceso a la información a todos los actores sociales y propiciar la comunicación de la sociedad civil con los representantes de los gobiernos. Este es nuestro compromiso y el del país anfitrión de la Cuarta Cumbre.

Esta es la quinta reunión que realizamos con la sociedad civil. Con este Seminario, buscamos contribuir sustancialmente al debate preparatorio de la próxima Cumbre de las Américas dando la oportunidad a expertos y académicos en la materia para que presenten sus opiniones y recomendaciones sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad y la problemática del empleo en la región andina. De igual manera, la Secretaría de Cumbres de las Américas realizará otros seminarios similares en Centroamérica y el Caribe con el propósito de recoger las distintas preocupaciones y opiniones de nuestro hemisferio. El resultado de esta reunión será un informe que incluirá un resumen de las recomendaciones para la IV Cumbre de las Américas. Este documento se presentará luego al Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres y difundirá a través de la página web del Proceso de Cumbres y de la Comunidad Andina.

No quisiera terminar sin agradecer a la Secretaría General de la Comunidad Andina, a la OIT y al Proyecto Ágora Democrática por su apoyo para la realización de este seminario, al gobierno de Argentina por su apoyo a nuestras tareas y a los distinguidos panelistas y a ustedes por su participación en él.

Muchas gracias

**Palabras del director Regional a.i. de la Oficina de la OIT
para los países de América Latina y el Caribe,**

Dr. Daniel Martínez

Lima, 14 de abril de 2005

Señora Noemí Gómez,
Antonio Aranibar y
Luis Alberto Rodríguez

Señoras y señores:

La OIT está muy complacida de colaborar con la OEA y la CAN en la organización de este seminario como actividad preparatoria de la Cumbre de las Américas que está organizando el Gobierno de la República de Argentina en el marco de la OEA, Gobierno con el cual también estamos muy complacidos de colaborar. En esta Cumbre los Presidentes van a analizar por primera vez la relación entre tres temas importantes y extraordinariamente complejos: la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad democrática.

En el campo del empleo, que es donde la OIT tiene algún tipo de experiencia, las políticas de la década del 90, de estabilización macroeconómica con la finalidad de generar condiciones para atraer inversiones, muestran resultados positivos en materia de estabilización y también de inversiones, mas no así en materia de empleo. Los datos que acaban de señalar quienes me antecedieron en el uso de la palabra obvian que yo haga mayores análisis. Sin embargo, para nadie es un secreto que el desempleo ha aumentado. Entre 1990 y 2004 el desempleo se duplicó, especialmente el de mujeres y jóvenes, la informalidad aumentó, la precariedad también se incrementó y los niveles de cobertura de la protección social siguen siendo extraordinariamente bajos.

En materia de empleo, salvo la ligera reducción de la brecha de discriminación salarial entre hombres y mujeres, no encontramos un solo indicador que nos haga dar saltos de alegría. En materia de ingresos, si bien ha habido una ligera recuperación de los ingresos reales, lo cierto es que los ingresos en América Latina siguen constituyendo un grave problema tanto en su nivel como en su distribución en los países de la región y muy en particular en el área andina. Con productividades muy bajas, obviamente el nivel de ingresos es bajo y no es casual, por tanto, que en el transcurso de estos 15 años la reducción de la pobreza haya sido muy poco significativa. Ahora bien, no sólo tenemos un problema en el nivel de ingresos, sino que también tenemos un problema de distribución, la que ha empeorado, y si alguien no está satisfecho hoy día en América Latina de cómo ha evolucionado el mercado de trabajo en los últimos 15 años, sería especialmente la clase media, que ha sido la más perjudicada por esta evolución regresiva de la distribución del ingreso. En cuanto a la protección social, los niveles de cobertura siguen siendo significativamente bajos.

En este marco, no es extraña la insatisfacción de un amplio sector de la población con el funcionamiento del sistema democrático, como lo mostró la encuesta del PNUD del año pasado, y tampoco lo es que gobernantes, legisladores, líderes políticos, empresarios, dirigentes de trabajadores y sector académico vuelvan los ojos hacia las viejas teorías del crecimiento, porque la pregunta básica –que me imagino está detrás de todo el planteamiento de la próxima Cumbre– es cómo logramos estabilidad macroeconómica con inversión, pero una inversión que genere empleo de calidad,

reduzca la pobreza y refuerce la credibilidad en la democracia. Y eso nos lleva a hablar de inversión, pero en el marco de una política de crecimiento que implique políticas públicas que, por un lado, ofrezcan un cierto blindaje a los países frente a la volatilidad de los flujos de capital y, por otro lado, políticas que orienten la inversión hacia sectores demandantes de mano de obra y en los que sea posible desarrollar ventajas tanto comparativas como competitivas. Dicho de otra forma, la región necesita inversión, pero no cualquier tipo de inversión y no en cualquier sector, sino ahí donde realmente se pueda generar empleo.

De la misma manera que el capital requiere de reglas de juegos claras, estables y justas, el trabajador, con mayor razón, también necesita reglas de juego claras y justas, y en los últimos años, sobre todo en los procesos de flexibilización, no hemos observado reglas de juego ni claras ni justas ni estables. Cada vez que se han tenido que enfrentar retos de competitividad por efecto de la apertura se ha recurrido con excesiva facilidad a procesos de flexibilización laboral con el único objetivo de bajar costos absolutos y ganar competitividad por esa vía. No se ha ganado competitividad por la vía de hacer más productivas a nuestras economías, lo que implica políticas de largo plazo en materia de innovación tecnológica, de formación de trabajadores, de desarrollo de infraestructura. Esa es, en nuestra opinión, la ruta para aumentar productividad y ganar una efectiva competitividad y no una competitividad espuria basada en esporádicos procesos de precarización de las relaciones de trabajo. El capital necesita reglas de juego, los trabajadores necesitan reglas de juego estables, claras y justas o, dicho de otra manera, los empresarios necesitan reglas de juego claras, estables y justas y los trabajadores también. Solo por esa vía y aplicando políticas de largo plazo en materia de innovación tecnológica, infraestructura productiva, formación, enfrentaremos el gran reto que representa aumentar la productividad y la competitividad. Esta es nuestra línea de argumentación. Los países de América Latina que en los dos últimos años han logrado superar el proceso recesivo hacen pensar que estamos avanzando en una línea de crecimiento. Sin embargo, el tiempo transcurrido es muy corto y es imposible afirmar que realmente estamos en la línea correcta o que son políticas suficientes.

La generación de empleo de calidad en una perspectiva como la que plantea la OIT, que permitiría reducir la pobreza, sin duda posibilitará afianzar y fortalecer la gobernabilidad democrática. Sin embargo, para nosotros se requieren de otras dos condiciones: una, que ya señalé anteriormente, tiene que ver con la necesidad de mejorar la distribución del ingreso prestando atención a la situación de los sectores de la clase media. Otra, es que no basta reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, sino que es necesario también que las instituciones democráticas funcionen bien y sean creíbles para la población. Requerimos encontrar propuestas de política de Estado de largo plazo que nos orienten hacia un crecimiento con inversión en sectores generadores de empleo de calidad, buenas relaciones laborales, aumento de la productividad y la competitividad; propuestas que hagan posible reducir la pobreza, así como mejorar el funcionamiento y diseño de las instituciones. Para debatir sobre esas posibles propuestas, la OEA, la CAN y la OIT los han invitado a participar en esta reunión. Espero que ella sea fructífera y que avancemos un poco más en este camino, que ciertamente no es sencillo.

Muchas gracias.

**Palabras de la Directora de Asuntos Regionales,
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto,
República de Argentina, Ministra Noemí Gómez**

Lima, 14 de abril de 2005

Señores Aranibar Quiroga, Rodríguez, Martínez,

Estimados amigos:

Es muy grato para mí poder participar acá en Lima de este importante seminario que enfatiza en la relación entre la gobernabilidad democrática y el problema del empleo en los países andinos. Como ya ustedes saben, el proceso de Cumbre de las Américas ha conformado hasta aquí un completo marco de valores y objetivos que otorga a los distintos gobiernos del continente una perspectiva desde la cual, respetando las idiosincrasias y prioridades de cada país, llevar adelante políticas de máxima relevancia. En este seminario, que tiene por uno de los resultados esperados la formulación de recomendaciones desde el punto de vista de los países andinos para la Cumbre del Mar del Plata, nos parece oportuno revisar brevemente con ustedes tres aspectos: el primero sería por qué Argentina ha propuesto que el lema para la próxima Cumbre de las Américas sea “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”; el segundo, cómo se vinculan los tres términos de esta premisa, y, por último, la importancia de intercambio de ideas para construir una visión abarcadora de los distintos modos como esta problemática se manifiesta en los distintos países.

Respecto a la propuesta temática hecha por Argentina a la cumbre, ella surge por la preocupación que había de que el lenguaje y la abstracción conceptual propia de este tipo de ámbitos sean vistos por nuestros pueblos como cuestiones ajenas y lejanas a sus necesidades, cuando no adversa. Por ello, era preciso demostrar con el discurso y con la acción que podíamos revertir esa percepción que sobrevuela el imaginario colectivo. En este convencimiento, mi país, en su calidad de anfitrión de la próxima Cumbre de las Américas, propuso el año pasado en Quito, en el contexto de la asamblea extraordinaria de la OEA, que en ella se tratara una cuestión bien concreta, cercana y urgente al interés de la mayoría del continente. De ahí que surgiera el tema “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, aprobado y festejado por los países representados e inclusive después por la prensa. Lo hemos hecho basado en que nuestras políticas laborales deben equilibrar los principios de libertad, equidad, dignidad y protección social con los atributos de eficiencia, productividad y competitividad. Este equilibrio entre valores humanos elementales y atributos de una economía en crecimiento se nos presenta como necesario para impulsar un modelo de desarrollo al servicio de la ampliación de las posibilidades de progreso personal y social.

También se ha propuesto y aprobado que en la próxima cumbre, a través de un plan de acción medible, se defina en forma taxativa aquellas políticas y acciones que tengan por objetivo prioritario generar trabajo decente en el contexto de un nuevo paradigma, que dote a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético, propio del sistema democrático. Y aquí podemos entrar un poco a la relación entre los términos involucrados en el tema acordado. En la última década hemos comprobado cómo, en uno en los períodos de máximo crecimiento en nuestras economías, se profundizaron el desempleo y la inequidad, condenando a millones de conciudadanos a la desprotección y a la exclusión social, según consta en el informe del PNUD, que se ha repetido tantas veces. Nos encontramos hoy en día en América Latina

con la paradoja de que después de varios lustros de gobiernos democráticos, el 20% más rico de la población recibe 54% del ingreso, mientras que el 20% más pobre no llega a recibir el 5%. Esta combinación de democracia con altos niveles de pobreza y desigualdad social da lugar a legítimos sentimientos de frustración y desencanto de los ciudadanos respecto al modo como se deciden implementar las políticas públicas en los distintos niveles del Estado. Algunos han preguntado cuánta pobreza aguanta la democracia. De la incapacidad para responder a las demandas de los distintos sectores sociales, basados en intereses diversos, surgen las recurrentes crisis de gobernabilidad que se manifiestan con algunas características similares en la mayoría de nuestros países. Poniendo como caso a mi país, haber partido de paradigmas parciales y falaces llevó a la pobreza o indigencia a una gran proporción de la población argentina y a su consecuente marginación del espacio público, no obstante con buenos índices de crecimiento.

Esta herencia plantea a nuestro gobierno desafíos que estamos enfrentando sin postergación por elementales razones de justicia social y en aras de la consolidación de nuestra democracia. Como se ha repetido tantas veces, pero es importante volver a repetirlo, la gobernabilidad democrática se basa no solamente sobre el principio de legitimidad y eficiencia. Un gobierno no solo es considerado legítimo si llega al poder por mecanismos constitucionales, también tiene que llevar una política transparente y respetuosa de la ley. Y, por otra parte, un gobierno solo puede ser considerado eficiente si demuestra capacidad para articular consenso sobre cómo aplicar los escasos medios disponibles a las necesidades crecientes y obra en consecuencia. Esto puede llevar a crear una serie de teorías que también pueden poner en peligro cualquier tipo de estabilidad, para lo cual hay que estudiar profundamente estos temas. No hay que ser muy perspicaces para deducir que si planteamos enfrentar la pobreza para fortalecer la gobernabilidad democrática, estamos reconociendo que la gobernabilidad democrática pelagra si se sigue difundiendo la pobreza o si esta no se reduce.

En el pasado algunas veces se pretendió justificar la interrupción de la democracia o su falseamiento como un sacrificio necesario para lograr el desarrollo. Sin embargo, numerosos ejemplos históricos muestran que se perdió la democracia, pero no se consiguió el desarrollo. Por ello, el desafío consiste en instalar procesos de desarrollo equitativo y sostenible, conservando y, mejor aun, potenciando las ventajas del régimen democrático. Para ello, los países de la región necesitan incluir a todos los sectores de la población en los beneficios de la gestión económica y en el ejercicio de una ciudadanía plena; caso contrario, la desigualdad y la exclusión ganarán las batallas y las crisis de gobernabilidad serán moneda corriente en nuestro continente, lo cual afectará seriamente la paz y la posibilidad de superar los conflictos en el contexto del estado de derecho. Sabemos que un contexto macroeconómico adecuado es clave para impulsar un proceso de crecimiento sostenido, pero insistimos que ya no podemos afirmar más que el crecimiento por sí solo constituye un éxito si no conduce al bienestar de las personas. En este aspecto aparece el trabajo, con todo lo que significa como actividad organizadora en la vida del hombre, como ámbito de interacción social, como medio para la participación y la realización de la sociedad, y para alcanzar una más plena dignidad.

El hombre se siente digno cuando tiene trabajo. Si bien los programas de asistencia al desempleo constituyen un recurso necesario, debemos evitar la consolidación de sociedades divididas entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Es preciso, en cambio, generar empleo productivo acompañado por el desarrollo científico y tecnológico y fundamentalmente por un sistema educativo que ofrezca desde la niñez la igualdad de oportunidades. Esto en paralelo con el fortalecimiento de negociaciones públicas eficientes, profesionalizadas, accesibles y transparentes, a las cuales hay que facilitar de un medio institucional adecuado para generar los negocios y la inversión, así como de políticas sociales integradoras. En este marco tenemos la convicción de que el trabajo decente configura en estos tiempos el instrumento más efectivo para asegurar un camino de progreso material y humano, lo cual debe constituirse en una meta de la próxima década de las Américas. Y me permito recordar con ustedes el significado del concepto de trabajo decente, porque la conceptualización de la OIT que hemos tomado como referencia requiere de un calificativo expreso, ya que el mero trabajo, sin las condiciones de dignidad personal, respeto por los derechos humanos y un contexto de desarrollo integral, no alcanza.

En definitiva, y para tocar el tercer punto de trabajo, como ustedes compartirán, la complejidad de esta problemática requiere de un enfoque que se adecúe a la manera como el desempleo y la pobreza se vive en los distintos países que estarán representados en la cumbre. Seguramente hay diferencias no solamente entre los países andinos, por un lado, y cualquier otro país o subregión de las Américas, sino también entre los mismos países que conforman la CAN. Proble-

mas como la expulsión de mano de obra, el desplazamiento interno de poblaciones, el colapso de partidos políticos tradicionales, las tensiones regionales y étnicas configuran contextos nacionales específicos en los cuales la creación de trabajo solo puede repercutir de manera favorable. Por otro lado, más allá de los problemas internos de cada país, existen condicionantes en el entorno internacional que no necesariamente son perseguidos de manera homogénea. Me refiero a los obstáculos que nos impiden una mayor generación de riquezas a través del intercambio comercial, el peso de endeudamiento externo, el diseño de arquitectura financiera internacional y el papel de los organismos multilaterales de crédito, factores que frecuentemente erosionan la capacidad de los gobiernos democráticos para responder a los legítimos reclamos de generación de empleo de la sociedad.

Por ello, mi país celebra la apertura de un espacio como este para el intercambio de perspectivas y la elaboración de síntesis a cargo de distinguidos estudiosos de las cosas que queremos mejorar. Sin duda, todo lo que los panelistas expresen esta tarde y mañana nos enriquecerá, nos hará más sabios y resultará en valiosos insumos para los debates y documentos que surjan a lo largo de nuestra Cumbre de las Américas, de modo que el encuentro en noviembre en Mar Plata produzca los consensos necesarios para fortalecer nuestras democracias a partir de más trabajo y menos pobreza.

Muchas gracias.

SEMINARIO SUBREGIONAL ANDINO
LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LA SUBREGION ANDINA

PANEL I

Las Cumbres de las Américas: Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática y la Creación de Empleos

PANEL I

Documento Base:

Cuarta Cumbre de las Américas**Proyecto de Declaración de Mar del Plata**

Mar del Plata, 4 y 5 de noviembre del 2005

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

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reunidos en la ciudad de Mar del Plata en ocasión de nuestra Cuarta Cumbre, a fin de continuar reforzando la gobernabilidad de nuestras democracias reafirmamos nuestro compromiso de combatir la desigualdad, el hambre y la pobreza a través de la creación y promoción del trabajo. Por ello, otorgamos al trabajo un lugar central en la agenda hemisférica, vinculándolo con los principios de libertad, justicia, seguridad, protección e igualdad de género, habida cuenta de su carácter de instrumento de integración social y la promoción del desarrollo económico y los múltiples aspectos de la seguridad humana. Aprobamos el Plan de Acción anexo, comprometiendo nuestro esfuerzo para ponerlo en práctica.

Reafirmamos nuestro firme compromiso de continuar impulsando los mandatos y compromisos asumidos en las Cumbres de las Américas, la Cumbre del Milenio y la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo (Consenso de Monterrey) para impulsar el bienestar, la distribución más equitativa del crecimiento económico, generar nuevas oportunidades de empleo, promover el trabajo decente, eliminar el hambre y elevar los niveles de vida del hemisferio, tomando como base la Declaración de la OIT sobre los Principios Fundamentales del Trabajo y la Carta de la Organización de Estados Americanos.

El crecimiento económico es una condición indispensable y necesaria pero no suficiente para enfrentar las elevadas tasas de desocupación, informalidad y precariedad laboral que aquejan a nuestras sociedades. Durante el pasado reciente vivimos períodos de alto crecimiento, coexistiendo con bajas tasas de generación de empleo, alta concentración del ingreso y un significativo aumento de los índices de pobreza e indigencia.

Los problemas vinculados con la desigualdad y la pobreza no pueden resolverse con políticas sociales sólo de carácter asistencial. Si bien los planes y programas de asistencia constituyen un recurso necesario, nos esforzaremos en evitar la consolidación de sociedades divididas entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos.

Con la finalidad de consolidar la democracia y combatir la exclusión social, el desempleo y el crecimiento de los sectores informales, asumimos el compromiso de instaurar las condiciones propicias para la generación de empleo decente, como un Estado eficaz para cumplir la ley; instituciones judiciales independientes, imparciales y accesibles; acciones efectivas de combate a la corrupción y el crimen organizado y administración fiscal prudente.

Nos comprometemos a articular políticas activas que propicien el desarrollo de los negocios y la inversión productiva, que tengan como objetivo prioritario la generación de trabajo decente, especialmente en el respeto de los derechos fundamentales del trabajo, el empleo, brindando protección social y fomentando el diálogo social, en el marco de un nuevo paradigma que dote a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético.

Párrafo resultante de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT- 18 y 19 de octubre del 2005)

Párrafo de la Reunión Ministerial de Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Santa Cruz el 8 y 9 de septiembre del 2005 (Bolivia)

Creemos que en gran medida las democracias del futuro deberán tener una mayor capacidad para generar empleos productivos y de calidad, los cuales constituyen aspectos fundamentales para la cohesión social y la prosperidad.

El objetivo de creación de más y mejor empleo requiere la instrumentación de políticas de Estado, basadas en el trabajo decente, con el objetivo de generar empleos de calidad, promoviendo las condiciones de protección social, la distribución del ingreso, y los derechos de sindicalización, evaluando su impacto ocupacional y sus consecuencias en el mercado de trabajo.

Reconocemos la importancia de integrar las políticas macroeconómicas, microeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, laborales y sociales, migratorias, educativas y de previsión social centradas en objetivos de empleo de calidad y productividad. Asimismo, nos comprometemos a crear mayores oportunidades para nuestros pueblos en los sectores de educación, seguridad, servicios de salud, vivienda y desarrollo social e infraestructura y a reforzar las políticas de desarrollo territorial y el fortalecimiento de la gestión local.

Impulsaremos políticas industriales que fortalezcan al mercado, eviten prácticas desleales de comercio y desarrollen redes o tramas productivas cuya expansión, densificación y mayor competitividad contribuirán al crecimiento de la inversión privada y del empleo y aplicaremos programas específicos para las pequeñas y medianas empresas, de modo de proveerles servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación e intermediación laboral. Esos programas deberán tender al desarrollo empresarial, la integración de los sistemas de capacitación, la calificación para obtención de crédito, el acceso al mercado financiero y facilitar la participación en el comercio internacional. La transparencia de los bancos multilaterales y de las instituciones financieras, como la expansión de la asistencia financiera y técnica son fundamentales para la pequeña y mediana empresa.

Promoveremos nuestro crecimiento económico a través de la eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de bienes y servicios del hemisferio a fin de promover nuestro crecimiento económico. La apertura del comercio y la inversión, sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas constituyen una clave para la prosperidad.

Reorientaremos las políticas de protección al desempleo según criterios de ingreso mínimo garantizado, reinserción laboral de los trabajadores desocupados y mejora de sus condiciones de empleabilidad.

Formularemos sistemas y servicios de formación profesional eficientes y de formación profesional de calidad, articulados con las políticas económicas, educativas y de empleo, mediante un incremento de la inversión en formación profesional –tanto por parte del sector público como del sector privado- con el objeto de impulsar la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

Reduciremos sustancialmente la brecha de género, promoviendo la disminución de las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo a través de un enfoque integrado que incorpore la perspectiva de género en las políticas de empleo. Complementariamente exploraremos la manera de reconocer de modo efectivo la contribución económica y social del trabajo no remunerado efectuado principalmente por las mujeres en el hogar. La ampliación de las oportunidades de empleo para todos, debe tener una atención especial para los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, las minorías y las personas con discapacidades, así como las desigualdades en el trabajo por razones de origen social, raza, género, edad o cualquier otro tipo de discriminación.

Nos comprometemos a promover políticas de Estado tendientes a la erradicación del trabajo infantil.

En un marco de desarrollo sostenible e inclusivo, identificamos una serie de rasgos característicos de un marco institucional adecuado para la generación de empleos en un ambiente favorable de negocios e inversión, como:

a) La seguridad jurídica, fundamental para atraer inversiones y generar empleos de calidad, para lo cual consideramos necesario un Estado eficaz para hacer cumplir la ley; instituciones judiciales independientes, imparciales y accesibles; acciones efectivas de combate a la corrupción y al crimen organizado; Instituciones eficaces que apliquen las leyes laborales y protecciones sociales; incremento en la transparencia de las políticas oficiales, todas ellas sin corrupción y coherentes con el buen gobierno, y eficiencia, accesibilidad (e-government) y conectividad.

b) En el marco macroeconómico implementaremos políticas económicas racionales y administración fiscal prudente; procuraremos aumentar la competitividad y mejorar el entorno de la inversión; elevar la productividad de las empresas y reducir los costos de transacción que limitan la competitividad; promoveremos la inversión extranjera directa que genere impactos positivos en el mercado de trabajo; fomentaremos mercados de capitales eficaces y líquidos que ofrezcan acceso a las pequeñas y medianas empresas; impulsaremos políticas que estimulen el desarrollo de la ciencia y la tecnología; un sistema tributario equitativo que asegure los recursos necesarios para mantener la solvencia fiscal.

c) En el mercado laboral reafirmamos el respeto de los derechos fundamentales proclamados por la OIT; e implementaremos políticas y programas que ayuden a que los mercados laborales funcionen bien, lo cual a su vez reducirá la proporción del trabajo informal (no estructurado).

d) Otorgaremos especial atención a las áreas rurales y campesinas y desarrollaremos la infraestructura económica en ellas, especialmente en lo relativo a las vías de comunicación, a fin de lograr mercados locales más dinámicos y competitivos para que puedan responder a las exigencias de una economía globalizada y superar los problemas de financiamiento, de comercialización, así como el limitado acceso a la información sobre los mercados.

La colaboración con la sociedad civil e interlocutores relevantes del sector privado para actuar como socios en el debate y elaboración de estrategias tendientes a la creación de empleos.

Más allá de los problemas internos de cada país, nuestros propósitos de integración, solidaridad y seguridad hemisféricas, reclaman no sólo la disminución de la desigualdad al interior de los países sino también entre los países. En consecuencia, la Cumbre de las Américas abre una oportunidad para llegar a consensos hemisféricos sobre los temas trascendentes tanto a nivel interno como del entorno internacional que permitirán que nuestros países se beneficien de la globalización.

La capacidad de los gobiernos democráticos para dar respuesta a los legítimos reclamos de generación de empleo por parte de la sociedad, se ven condicionados por las medidas proteccionistas que limitan el intercambio comercial, especialmente en el sector agrícola, el excesivo peso del endeudamiento externo, los insuficiencias de flujos de inversión externa y el actual diseño de la arquitectura financiera internacional y el papel de los organismos multilaterales de crédito.

Mantenemos nuestro compromiso con la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC, a fin de lograr mayor acceso a los mercados para nuestras exportaciones, la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agrícolas, en todas sus formas y una reducción sustancial de las medidas de ayuda interna a la producción agropecuaria –con vistas a su eliminación-.

Párrafo sobre la evaluación de progreso realizado en cuanto al libre comercio en el hemisferio e indicar la manera de seguir adelante, incluyendo el ALCA.

Estas circunstancias operan, en muchos países, como fuertes limitaciones para el desarrollo de una política de inversión en infraestructura generadora de empleo y de mayor competitividad.

Los esfuerzos nacionales para la creación de empleo decente se complementan con la solidaridad internacional, con la cooperación internacional para superar los obstáculos internos y externos.

Con esta Declaración y el Plan de Acción anexo, los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio reafirmamos la trascendencia fundamental del trabajo como actividad organizadora de la vida del hombre, como ámbito de interacción social, como medio para la participación en las realizaciones de la sociedad y para alcanzar una más plena dignidad.

Presentación del Director de Asuntos Políticos Multilaterales y de Seguridad a.i., Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Dr. Carlos Chocano

Lima, 14 de abril de 2005

Voy a tratar de dar una perspectiva general del proceso de las Cumbres de las Américas, el contexto en el que se desarrolla, cómo funciona y cuáles son los desafíos que —desde mi punto de vista— tienen estas cumbres y después explicar un poco cuál ha sido la perspectiva del Perú en relación con el tema planteado por Argentina y el documento que dicho país nos presentó, relativo al tema central de la IV Cumbre de las Américas: **«Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática»**.

Como ustedes saben, las Cumbres de las Américas constituyen un proceso al más alto nivel político, a nivel de jefes de Estado y de gobierno, que busca lograr consensos hemisféricos para enfrentar sus problemas comunes. Tiene una agenda integral, es decir, abarca casi la totalidad de la temática que sustenta las relaciones entre los Estados a nivel multilateral en el ámbito interamericano, y se refiere a temas que van desde el fortalecimiento de la democracia, defensa y promoción de los derechos humanos hasta los temas vinculados al desarrollo social y a la lucha contra la pobreza.

La particularidad de este proceso, en relación con otros mecanismos de concertación y diálogo político, estriba en que en él participan países de un grado de desarrollo muy distinto: por un lado, la primera potencia mundial, EE.UU., y, por otro, países en desarrollo, incluso uno de los países más pobres del planeta. Eso hace que este proceso tenga características muy especiales que implican oportunidades, pero también desafíos y dificultades, que en algunos casos dificultan su avance.

Es importante entender el contexto en que nace ese proceso de las cumbres, que son producto del final de la Guerra Fría, del fin o, en todo caso, de una disminución del debate ideológico y de la generación de una serie de consensos en el ámbito político en relación con la democracia, derechos humanos y también en el ámbito de desarrollo económico y social, teniendo por referente, en este último caso, el Consenso de Washington.

En el ámbito político de los derechos humanos y democracia, este consenso continúa vigente, no así en el ámbito del desarrollo, en el cual, a partir de las negociaciones de la Cumbre Extraordinaria de Monterrey, se constataron importantes diferencias de fondo, lo que, de alguna manera, definió la dinámica de las cumbres y, en algunos casos, su lentitud en la implementación de los mandatos en el área de desarrollo social y económico.

El proceso de cumbre actual se gesta a iniciativa de EE.UU., que busca avanzar, sobre la base de los consensos señalados, hacia un nuevo tipo de relacionamiento en el hemisferio, teniendo a la democracia como eje principal y en forma alternativa a la Organización de los Estados Americanos, que demoraba en absorber los cambios de la escena internacional y no reflejaba avances sustantivos.

Sin embargo, la OEA se ha ido integrando al proceso de las cumbres, producto de una necesidad política de la organización de obtener un impulso y apoyo políticos de ellas, de la coincidencia de las agendas que constituyen parte de un mismo proceso, que son las relaciones interamericanas y de la necesidad de las cumbres de contar con el apoyo de una estructura permanente, como es la Secretaría General de la OEA.

Si bien el proceso de las Cumbres de las Américas se inicia con la Cumbre de Miami de 1994, debemos señalar que con anterioridad se convocaron dos reuniones cumbres en el hemisferio:

- Cumbre de Panamá, que se celebró en julio de 1956 y reunió a 19 líderes de distintos países del hemisferio, con el auspicio de la Organización de Estados Americanos. En ella se adoptó la Declaración de Panamá, la cual instaba a un esfuerzo cooperativo para promover la libertad humana y aumentar el nivel de vida. La reunión sentó las bases para establecer el Banco Interamericano para el Desarrollo y la Alianza para el Progreso.

- Punta del Este, Uruguay, se celebró en abril de 1967 y reunió a 19 líderes del hemisferio, además de a un representante de Haití. La conferencia originó la Declaración de los Presidentes de América, que estableció numerosos objetivos, incluida la creación del Mercado Común para América Latina, que no involucraba a Estados Unidos, para 1980, y la cooperación multilateral de desarrollo de infraestructuras, agricultura, control de armas y educación.

La Cumbre de Miami se llevó a cabo en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994. En ella se aprobó una declaración y un plan de acción. En esta Cumbre participaron por primera vez Canadá y los Estados del Caribe. El principal logro de esta cumbre, además del significado político de una reunión de mandatarios elegidos democráticamente, fue la inclusión de un mandato para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005..

Posteriormente, se celebró en Santiago de Chile en 1998 la Segunda Cumbre de las Américas, que tuvo por uno de sus logros más importantes el establecimiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), cuyo objetivo es continuar los avances logrados en la lucha contra las drogas y establecer recomendaciones que permitan subsanar las deficiencias en esta lucha. Este mecanismo es importante porque busca reemplazar los mecanismos unilaterales de certificación.

En la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, en abril de 2001, se aprueba, a propuesta del Perú, un mandato para elaborar la Carta Democrática Interamericana, que sería aprobada el 11 de setiembre de 2001 en Lima. Con este mandato, la Cumbre de las Américas muestra el importante papel que juega como impulsor de los principales temas de la agenda hemisférica, exhibe su permeabilidad a la realidad continental y demuestra su importancia política. Como ustedes conocen, la Carta Democrática Interamericana constituye el principal referente en la defensa de la democracia, al establecer procedimientos para enfrentar no solo las situaciones en las que se ha producido un quiebre, sino también en las que se generan riesgos a la institucionalidad democrática y el estado de derecho.

La Cumbre Extraordinaria de Monterrey en enero de 2004 evidencia la falta de consensos entre los países en torno al tema del desarrollo económico y social, constatándose la presencia de dos posiciones claramente definidas: la que privilegia el crecimiento económico como principal motor del desarrollo y la que considera la necesidad de aplicar medidas concretas y específicas para reducir la pobreza, incluido dentro de ellas un nuevo relacionamiento a nivel internacional, especialmente en torno a temas como la deuda externa, la cooperación internacional y el papel de los organismos financieros internacionales.

Producto de estas perspectivas, la Declaración de Nuevo León contiene mandatos muy concretos en relación con los temas en los que se verificó consenso y mandatos generales y posiciones de principio con poca relevancia práctica, en los que no se puede generar un claro consenso. Ejemplo del primer caso es el compromiso de reducir en 50% el costo de envío de las remesas en un plazo determinado.

La próxima cumbre se realizará en la ciudad de Mar del Plata (Argentina) el 4-5 de noviembre próximo.

A manera de información, el seguimiento y preparación de las cumbres está a cargo del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), conformado por coordinadores nacionales nombrados por los 34 gobiernos que participan del proceso de Cumbre de las Américas. Los coordinadores nacionales normalmente son representantes de la Cancillería. Adicionalmente se ha establecido un consejo ejecutivo, que es un cuerpo con representación regional, cuya responsabilidad es evaluar, fortalecer y apoyar el seguimiento de las iniciativas de las cumbres. Este consejo está integrado por nueve países que representan a las distintas regiones del continente. Igualmente, existe el comité directivo, integrado por los países que han sido sede de las cumbres.

Es importante describir cómo se efectúa el seguimiento y la preparación de las cumbres, tanto a nivel de la Cancillería como del sector público y a nivel nacional. Este tema es importante, porque de esto depende en gran medida la legitimidad del proceso, por lo menos a nivel interno de cada país.

En la Cancillería mantenemos una coordinación permanente con las diferentes instancias del ministerio que tienen a su cargo los diferentes temas de la cumbre. En ese sentido, se llevan a cabo reuniones periódicas, tanto para su seguimiento como para su preparación. Con el sector público también se mantiene una estrecha coordinación, en la medida en que la cumbre abarca una gran diversidad de temas. Con el fin de institucionalizar este proceso de consultas con las diferentes entidades del sector público, se va a formalizar esta coordinación a través de una comisión encargada de dar seguimiento a las cumbres.

Sin embargo, el gran desafío está en llevar adelante una adecuada coordinación y consulta con la sociedad civil y con el público en general.

En este tema, realizamos coordinaciones con una serie de instituciones de la sociedad civil con el fin de conocer su

posición en relación con los documentos que se aprobarán en la cumbre. Apenas se reciben los proyectos de documentos, estos se envían a las dependencias de la Cancillería, del sector público y a organizaciones de la sociedad civil, cuyos aportes son sistematizados y constituyen la posición nacional.

Sin embargo, debo ser muy franco: este esfuerzo con la sociedad civil todavía es insuficiente, ya que es necesario establecer canales formales de consulta con la sociedad civil, lo que permitiría generar una red más amplia de coordinación y consulta.

Para tal efecto, en la actualidad, la Cancillería diseña un mecanismo institucionalizado de consulta con la sociedad civil, el cual facilitará su participación y contribuirá a dar mayor legitimidad a las posiciones que el Perú adopte.

En relación con los desafíos y cómo percibo este proceso de las cumbres, mi opinión personal es que se está generando cierto desgaste producto fundamentalmente del gran número de mandatos que no han sido honrados, principalmente por la falta de recursos para desarrollar proyectos multilaterales que contribuyan a cumplir con esos mandatos y por su generalidad.

Para contrarrestar esta situación deberíamos incluir en los documentos que emanen de las cumbres mandatos muy claros y específicos con metas y plazos de cumplimiento definidos.

Otro tema fundamental radica en un involucramiento de la sociedad civil y de todos los sectores en la etapa preparatoria y de seguimiento, para asegurar que los mandatos incluidos respondan a los objetivos e intereses de cada sector y sean implementados. Teniendo en cuenta el carácter integral de la temática de las cumbres, constituye un elemento fundamental la participación de otras organizaciones multilaterales y de los organismos financieros internacionales en ambas etapas.

Entrando al tema de la cumbre, y específicamente al de la gobernabilidad, en la OEA se ha aprobado el Programa Interamericano de Gobernabilidad, que nace de un mandato de la Declaración de Santiago, aprobada en la Asamblea General que se realizó en esa ciudad en junio de 2003.

Este programa incluye el tema del fortalecimiento institucional, la separación de poderes, el fortalecimiento de la democracia. Pero también temas vinculados a la lucha contra la pobreza y el tema de desarrollo social, recogiendo, después de un largo debate, una perspectiva integral sobre la gobernabilidad, no solo vinculada al tema del fortalecimiento institucional, sino también al del desarrollo social.

El tema de gobernabilidad ha estado presente en todas las cumbres, al igual que el concerniente al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la creación de empleo, pero sólo recién el término gobernabilidad aparece en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas de Québec vinculado al concepto de diversidad cultural.

Recién en la Cumbre Extraordinaria en Monterrey del 2004 se incluye un capítulo específico para el tema gobernabilidad, además de los dos temas relativos al desarrollo social y crecimiento económico con equidad. En la inclusión del tema sobre gobernabilidad tuvieron mucho que ver los países del Grupo de Río, especialmente el Perú, porque en mayo del 2003 se celebró en el Cusco la XVIII Cumbre del Grupo de Río, en la que se aprobó el Consenso del Cusco sobre gobernabilidad y específicamente sobre dos temas vinculados: los partidos políticos y el tema de los mecanismos financieros innovadores. El Consenso del Cusco se basa en una concepción amplia de la gobernabilidad, en una concepción que vincula el tema de la democracia con el desarrollo social y que establece que la pobreza constituye una amenaza contra la democracia.

En relación con esta cuarta cumbre, que se va a realizar del 4 al 5 de noviembre en Mar del Plata, el Perú desde un inicio ha manifestado su apoyo al tema de **«Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática»**. También se ha coincidido con Argentina en que el crecimiento económico, si bien es una condición importante, no es suficiente para enfrentar las altas tasas de desocupación, informalidad y precariedad laboral que aquejan a nuestras sociedades. Consideramos, igualmente, que hay varios temas a los cuales se debe dar especial importancia, uno de ellos se refiere a la desigualdad y a la necesidad de adoptar medidas concretas para reducirla.

Otro tema que se considera fundamental y que creará un debate cuando se negocie la declaración se refiere a la necesidad de reformar la gobernanza global o la gobernabilidad internacional. Por más esfuerzos que hagamos por tener nuestras cuentas ordenadas, por tener una política macroeconómica sana, situaciones externas ponderadas, como el alza de la gasolina o problemas financieros que se puedan suscitar en un país, pueden tener efectos negativos en nuestros países. Esta cumbre debe servir también para establecer lineamientos o por lo menos para decir algo sobre la necesidad de reformar todo este sistema político y financiero multilateral, enfatizando en su democratización, en la búsqueda de coherencia en las decisiones de los diversos órganos y en la importancia de la cooperación.

El tema de la cooperación ha ido perdiendo vigencia en las cumbres, porque estas se están convirtiendo en un listado de obligaciones unilaterales para los Estados. Las cumbres como proceso multilateral deben identificar los problemas comunes, así como las acciones y soluciones conjuntas que debemos realizar para enfrentarlos a través de la cooperación. Aquí no estamos hablando cooperación asistencialista, sino de cooperación que genere capacidades, de cooperación horizontal que aproveche el cúmulo de mejores prácticas que existen en nuestro hemisferio.

Otro tema que el Perú considera de gran importancia es al fenómeno de la migración, que tiene efectos negativos y positivos. Con el fin de aprovechar al máximo sus efectos positivos, resulta de la mayor importancia adoptar consensos para ordenar el fenómeno y tratar de asegurar que sea un proceso ordenado y que beneficie a todas las partes, tratando de aminorar sus efectos negativos. Por ello, consideramos de la mayor importancia iniciar un diálogo sobre este tema.

Intervención complementaria del autor durante el desarrollo del Seminario

Las declaraciones y los planes de acción que se aprueban en la cumbre no tienen un carácter jurídico vinculante. Su importancia es política y son exigibles en términos políticos. Allí se abre un espacio para que toda la sociedad reclame el cumplimiento de estos mandatos. Y como funcionario público a cargo del tema de las cumbres, me llevo el mensaje muy claro, en el sentido de que la sociedad va a estar mucho más atenta y va a exigir su cumplimiento mucho más.

**Alberto Orguloso Martínez,
Corporación Viva la Ciudadanía, Colombia.**

Lima, 14 de abril de 2005

Empleo, Gobernabilidad y Desarrollo: Hacia una Nueva Agenda

Deseo compartir algunas impresiones e ideas que hemos venido desarrollando en algunas organizaciones no gubernamentales, con sectores de la academia y con algunos funcionarios del sector público.

El poeta Calderón de la Barca nos ha enseñado que “la vida sueña y sueña como una vida mejor”, y uno siempre aspira que las cumbres mundiales, las cumbres hemisféricas, las cumbres subregionales y los planes de desarrollo nacionales nos ofrezcan y nos permitan realizar esa vida mejor. Quisiéramos contribuir a que efectivamente sea mejor, porque lo que tenemos, tal como los diversos panelistas de esta mañana y otros investigadores nos vienen mostrando, no ofrece lo prometido y, por el contrario, resisten un profundo cuestionamiento por los resultados a la vista. Desde instituciones multilaterales, especialmente la CEPAL y la ONU, destacadas autoridades en la materia, como José Antonio Ocampo, Subsecretario de Asuntos Económicos de la ONU, planteaba en uno de los tantos eventos realizados en Colombia que “en los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento a la sabiduría, según la cual la globalización y la liberación de la fuerza del mercado eran la puerta de entrada a una prosperidad sin precedentes, y que en consonancia, a nivel mundial, el comercio y la inversión extranjera directa si bien crecieron notablemente no se logró la tierra prometida de altas tasas de crecimiento, pues persisten disparidades internacionales en los niveles de ingreso, porque se han ampliado las tensiones distributivas y porque los países experimentan alta volatilidad financiera y un déficit regulatorio”.

Lo primero a destacar en esta presentación es que el cuestionamiento de las políticas dominantes pone en evidencia que si bien hemos acogido un proyecto de desarrollo sobre el cual se basan las recomendaciones de políticas económica y social, y los compromisos internacionales de nuestros gobiernos y del Estado, no obstante en la radiografía presentada esta mañana se muestra un panorama bastante desolador y de bastante incredulidad para pensar que se ha cumplido lo prometido. Los ciudadanos y ciudadanas seguimos reafirmando la aspiración a esa vida mejor en el sentido de que se pueda lograr cumplir lo pactado. En ese sentido, tenemos que repensar cómo estas declaraciones de las cumbres hemisféricas y subregionales logran efectivamente arribar a buen puerto.

El ejercicio del presente seminario es una evidencia de una actitud renovadora de los organismos internacionales como de los gobiernos de procurar una mayor democratización en la toma de decisiones y en los compromisos internacionales. Pero tenemos que ir más allá del reconocimiento de la problemática que nos concierne y asumir la responsabilidad de los efectos de las políticas, reconociendo los insuficientes avances y logros que han obtenido las políticas económicas y sociales. Lo primero a destacar es que aún tenemos una deuda social con los ciudadanos y ciudadanas de nuestros países, la cual se manifiesta en lo que expresaba Daniel Martínez de la OIT, el señor Director de la Secretaría General de la CAN y de la OEA. Es algo que resulta inaceptable a la dignidad humana y a la lógica de la gobernabilidad, que es la extrema pobreza y el padecimiento de hambre de muchos ciudadanos. Esto es reflejo de la ausencia de ingresos, de oportunidades. Entonces a qué posibilidades de gobernabilidad democrática podemos aspirar o podemos construir en la región. Los ejemplos están a la vista; recientemente con las grandes convulsiones que han vivido nuestros países andinos (Ecuador, Bolivia), así como la misma Argentina, que tuvo una transición bastante abrupta en su sistema democrático, y todas esas situaciones de tensión social evidencian que se ha pospuesto el cumplimiento de esa deuda social, con lo cual se pone de manifiesto que los riesgos sociales, económicos y políticos están resistiendo la posibilidad de una gobernabilidad democrática duradera y sostenible en nuestra región y se resienten, porque todavía no se ha pagado esa deuda social progresivamente, sabiendo que no se puede resolver en un solo año y por un solo gobierno.

Segundo, si bien los gobiernos han logrado avances importantes en indicadores macroeconómicos y se nos presentan los

datos de crecimiento económico como un logro, que hoy paradójicamente son mucho menores que en el período anterior de “desarrollo hacia adentro”. No obstante haber logrado esas tasas de crecimiento económico positivas, no han disminuido las tasas de desempleo de manera sustancial, así como tampoco la tasa de pobreza y menos aún la de pobreza extrema, sobre la cual se mide también el padecimiento del hambre. En tales circunstancias, entonces, tenemos que asumir la necesidad del replanteamiento, de la rectificación de las políticas desde la obligación del cumplimiento de los compromisos que tienen nuestros gobiernos con los ciudadanos. Eso supone repensar una **nueva agenda de desarrollo** que ya nos sugieren los promotores del consenso de Barcelona, como Stiglitz, Sen, Ocampo, entre otros, quienes han revisado lo que significó el Consenso de Washington, de sus limitaciones e imposibilidades para nuestra región. Aunque hemos aplicado la receta del Consenso de Washington, no hemos logrado los resultados prometidos, por lo tanto esa nueva agenda de desarrollo debe partir de reconocer la relación sustancial e indisoluble que hay entre la política económica y la política de desarrollo social. Entre crecimiento económico, desarrollo y reducción de la pobreza.

Lo expresó la señora ministra de Relaciones Exteriores de Argentina: el desarrollo social y la generación de empleo son inherentes y no ha sido suficiente el crecimiento económico para la generación de empleo. Esto nos sugiere que la magnitud del crecimiento y el tipo de crecimiento económico que hemos tenido no son quizás la solución adecuada para asumir esos desafíos de generación de empleo, y de mejor calidad. En tal sentido, esta nueva agenda de desarrollo tendría que procurar, en primera instancia, esa articulación de política económica y política social. Segundo, en revisar la calidad y el tipo de crecimiento que nos hemos propuesto hasta ahora, porque ese crecimiento no ha sido distributivo, ni redistributivo; por el contrario, ha sido más concentrador y menos generador de empleo productivo y de calidad. Varios estudios han mostrado que asistimos a una tendencia de crecimiento sin empleo; ¿cómo entonces nos vamos a plantear en esta nueva agenda de desarrollo generar empleo productivo y oportunidades distributivas y mejor participación en el ingreso nacional conducente a la reducción de la pobreza? Eso implica rectificar las políticas internacionales, y el continente tiene que hablarle sobre el asunto a los organismos internacionales. Los movimientos sociales de alguna manera ya han venido planteando la necesidad de introducir cambios en esas políticas internacionales, que supone cambiar la receta, pero que también supone reconocer que la prioridad hoy ya no es la inflación, que la prioridad ya no es el ajuste estructural, que la prioridad ya no es la reducción del Estado, que la prioridad sí es el empleo productivo, que la prioridad es la reducción de la pobreza, que la prioridad es la redistribución y la distribución de ingresos y de los activos, y esas deberían ser —y uno aspiraría que fuese así— los nuevos contenidos de la agenda de los organismos internacionales y multilaterales.

Tercero, el comercio es —y se nos ha colocado— una variable fundamental del crecimiento, a través del cual un país puede acceder a mejores oportunidades tanto para el crecimiento económico como para el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores y de la calidad de vida de los ciudadanos en general. A pesar de aumentar los flujos de comercio internacional y del comercio exterior de nuestros países, siguen existiendo profundas desigualdades en las condiciones de acceso a los mercados, como en la participación de los volúmenes y del valor del comercio internacional y aún subregional. Cómo logramos entonces que esa agenda de desarrollo se plantee el tema del comercio desde el punto de vista de las reglas justas, de las condiciones de acceso y de las reciprocidades que deben existir entre los países más desarrollados frente a los menos desarrollados, que en el caso de América sería de EE.UU., Canadá y aún México, quienes tendrían que concederles a los países menos adelantados del continente. De igual manera, cómo aumentamos y mejoramos nuestros flujos de comercio subregional, que como el caso de Colombia se demuestra que el crecimiento que registramos el año pasado se debió precisamente al crecimiento de las exportaciones hacia América Latina.

Esto supone entonces poner en la agenda de desarrollo el tema del comercio desde otra dimensión, lo cual implica profundizar efectivamente el comercio desde la perspectiva de la liberalización y de las condiciones justas de acceso a los mercados. En esto comparto el llamado que el proyecto de Declaración de la Cumbre Hemisférica está haciendo en el sentido de que se debe exigir la remoción de aquellos obstáculos que impiden acceder a los mercados de los países desarrollados y especialmente en la eliminación de aquellos subsidios y ayudas internas que indudablemente afectan hoy el comercio de nuestros países, y que no se colocan en la mesa de negociación por la posición que han asumido EE.UU. y los países desarrollados tanto en la OMC como en las negociaciones del ALCA e inclusive en el TLC andino.

Y la cooperación para el desarrollo, para terminar, debe significar precisamente eso, lo que expresa su sentido. Nosotros no podemos seguir basando la política de cooperación para el desarrollo como la dádiva o la ayuda de los más pudientes hacia los míseros. El compromiso con el desarrollo supone esencialmente que las naciones desarrolladas ofrezcan a nuestros países mejores condiciones y oportunidades para lograr mediante nuestras capacidades y medios los grados de desarrollo que aspiramos a través del acceso a los mercados, acceso a la tecnología, acceso al crédito e inversiones. En cuanto a la política de financiación para el desarrollo se debe irrigar mucho más frescamente y a menor costo las necesidades de recursos para el desarrollo, para los proyectos de desarrollo productivo que nuestras naciones han emprendido. En este sentido, en el tema de la deuda pública no solo hay que llamar la atención sobre el tema deuda externa, sino también sobre el costoso endeudamiento público interno que constituye una limitante al desarrollo, porque la transferencia de recursos de los presupuestos públicos para atender el alto servicio de la deuda pública interna, como en el caso colombiano, hoy es superior a la deuda externa, lo cual constituye una nueva variante de la lógica de la especulación financiera internacional que limita el desarrollo productivo.

Finalmente, deseo enfatizar la necesidad de profundizar y fortalecer el diálogo entre gobierno y sociedad civil como una condición de la apuesta por la gobernabilidad y la gobernanza en nuestra región. Ello supone hacer más fluido y más permanente ese diálogo en dos sentidos, uno en el diálogo tripartito que usualmente promueve la OIT entre gobierno, empresarios y trabajadores; diálogo que debe tener eficacia política, porque de otra forma ese tipo de diálogo no tiene consecuencias reales que garanticen de parte del gobierno y de los empresarios el cumplimiento de la legislación laboral. Por ejemplo, en el caso colombiano hoy resistimos un debate sobre el uso indebido de las cooperativas de trabajo asociado, porque promueven intermediación laboral —cuando no están pensadas para ello— con la intencionalidad desde los empresarios de reducir costos laborales, y desde el gobierno se comprometió a desmontar la ley en virtud del pedido que hizo el gobierno norteamericano en las mesas de negociación del TLC. Pero el decreto que regulaba a las cooperativas de trabajo asociado apenas duró ocho días, por lo que no parece haber un compromiso decidido del gobierno a que la regulación existente garantice los derechos laborales y mejore las condiciones de trabajo y el empleo digno o decente, como lo plantea la OIT.

Y en segunda instancia el diálogo y las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil se expresa en la forma cómo los gobiernos realizan la rendición de cuentas de los actos de gobierno y en el cumplimiento de sus obligaciones. Incluso, a efecto de lograr avances en la cumbre presidencial hemisférica, el tema del cumplimiento y seguimiento de los compromisos de los gobiernos y Estados debe traducirse en una especie de rendición de cuentas nacional e internacional sobre el grado de cumplimiento de los compromisos y mandatos que resultan de dichas cumbres. Este proceso de rendición de cuentas de los gobiernos debe ser visto como parte de la construcción de gobernabilidad democrática, porque de esa manera se construye más confianza entre los ciudadanos y ciudadanas respecto a los avances y para que estas cumbres y estas declaraciones no queden como simples buenas intenciones o declaraciones infructuosas. Por otro lado, se debe llamar la atención en el sentido de reafirmar los compromisos de los gobiernos sobre los cuales habrá que enfatizar; y esta cumbre presidencial en buena hora pone especial atención en su agenda los temas de empleo y reducción de pobreza como condiciones necesarias para la gobernabilidad democrática.

En este sentido, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, en el contexto de la ONU, que da cuenta especialmente de la reducción de la pobreza y del hambre, del aumento de coberturas en educación básica, de la reducción de la mortalidad infantil, entre otras, podrían ser consideradas condiciones y compromisos necesarios para lograr mejores niveles de desarrollo de nuestras sociedades. Para esta Cumbre Presidencial se propone que los presidentes asuman el compromiso de avanzar en el cumplimiento en cada uno de los países de las Américas de dichos compromisos, además del propósito de colocar en el centro de la agenda el empleo y la pobreza. Estos compromisos se podrán medir y evaluar de acuerdo con los indicadores establecidos y podría avanzarse de una manera más eficaz, más que la tradicional retórica, que no es posible medir ni controlar. La situación y el desafío que hoy se nos plantea para América Latina y la subregión andina, en especial de garantizar una gobernabilidad sostenible, reside en que los ciudadanos tengan confianza en su sistema democrático; y la confianza en el sistema democrático pasa porque efectivamente se reconozca y respete los derechos fundamentales de esos ciudadanos (civiles, políticos y los DESC) y porque las instituciones públicas y los gobiernos sean respetuosos de los valores y de las prácticas democráticas. Estos se basan en la manera de formular la política pública y en la manera de consultar, de establecer y mantener ese diálogo fluido con la sociedad civil. Muchas gracias.

Intervenciones complementarias del autor durante el desarrollo del seminario

Dos comentarios en relación con las intervenciones de los participantes. Frente a la idea de renombrar los fenómenos y buscar significar los nuevos hechos con nuevas categorías, porque la categoría vieja quizás no nos sirva. Primero, debemos llegar a comprender los fenómenos y sus características que nos obligan a darles un nuevo significado, porque el problema de fondo no es cómo los nombramos sino qué es lo que ha pasado con dichos fenómenos; por ejemplo, con la transformación en las relaciones de producción y en las relaciones laborales: las relaciones de producción de hoy se nos representa en dinámicas productivas que no generan empleo, un crecimiento económico sin empleo. Luego, entonces, renombrar el tema del paro o el desempleo ya no significaría decir desempleo o el paro, sino que lo vamos a llamar de otra manera. El asunto de fondo es que el crecimiento, con el modelo de producción que hoy tenemos, no nos permite obtener el mismo volumen de empleo que obteníamos con el modelo anterior. La política de generación de empleo no puede insistir en los mismos mecanismos que insistía en el período anterior, sino en una comprensión del cambio de la naturaleza de los fenómenos.

Número dos, frente a los roles de los actores, me aparto de la idea de que el Estado no puede hacer nada en materia de generación de empleo, o que solo es posible esperar que la iniciativa de los agentes privados a través de la inversión privada sean lo único posible para generar el nuevo empleo. En esto comparto una de las discusiones que tenemos con varios amigos de la Universidad Nacional en el sentido de que resultamos promoviendo una tesis según la cual se hace creer que el Estado ya no tiene un rol en el apalancamiento de los procesos productivos. Entonces, la cuestión es cómo

ampliar y cómo colocar el rol del Estado como promotor de la generación de empleo, del crecimiento económico y del desarrollo, cuál es el rol que puede cumplir en esto. Por un lado está en definición la regla de juego, que no es sólo para el inversionista privado. La regla de juego también es para el trabajador, de modo que el trabajador sienta que el derecho al trabajo o los derechos sindicales que tienen no se pueden cambiar al año siguiente, porque el inversionista pidió que no haya derecho a la huelga en los servicios públicos, por ejemplo.

Pero también supone que el Estado puede inducir a la inversión y a los sectores que pueden ser más intensivos en empleo productivo hacia un tipo de empleo que sea de calidad. En ese sentido, el Estado cumple la función reguladora y de promoción o de incentivos para generar determinado tipo de empleo o en qué sectores económicos se pueden generar; inclusive a través de la inversión pública productiva, en infraestructura, también en el ámbito local donde cada vez más se interpela la generación de empleo. La generación de empleo ya no es sólo un asunto del gobierno nacional, involucra también a los gobiernos locales. En ese sentido, creo que el Estado en todos sus niveles tendría un rol activo en la generación de empleo. Pero preciso que comparto la idea sobre qué tipo de empleo vamos a generar, lo cual debe ser una pregunta que la Cumbre Presidencial tendrá que hacerse: qué tipo de empleo aspiran a generar los gobiernos en el contexto del compromiso que van a pactar en la próxima Cumbre.

Frente al empleo desregulado o flexible que hoy existe en los mercados laborales, se nos presenta el trabajo autónomo como la única posibilidad de generación de empleo; ello es expresión tanto de la informalidad como de las posibilidades del sector cooperativo o solidario. No hemos logrado reconocer al sector social y solidario como un actor que contribuye a generar ocupación y trabajo, en distintas modalidades de autoempleo y trabajo por cuenta propia en condiciones dignas; oportunidades que hoy se nos presentan como formas de resistencia al desempleo y no como una alternativa de ocupación o trabajo flexible o de nuevo empleo, como se quiere significar. Frente a ese nuevo tipo de empleo digno también supone hacer ajustes a la duración de las jornadas de trabajo, porque si queremos lograr un propósito de pleno empleo —como lo ha sugerido la OIT, que ojalá podamos volver sobre el tema—, ese pleno empleo no es posible si no se modifica la duración de las jornadas laborales, como lo ha hecho Europa, donde algunos países que la han experimentado, de alguna manera lograron por esa vía algunas disminuciones en las tasas de desempleo. Esta reducción de la jornada de trabajo indudablemente va vinculada al tema de la productividad, que Daniel Martínez de la OIT explicó adecuadamente. Muchas gracias

Me gustaría dejar planteada la siguiente pregunta: ¿cómo lograr que las Cumbres Presidenciales, las declaraciones y los compromisos de los gobiernos tengan un efecto vinculante jurídico y político? Las Cumbres van acumulando una serie de compromisos a los cuales deben darse viabilidad a través de los Ministros de Hacienda, y, por lo tanto, lograr que desde el punto de vista político estos compromisos tengan más efecto vinculante para los Estados y gobiernos, porque están jugando con las aspiraciones de la gente. Creo que los gobiernos no están apostando a ver si de pronto cumplen, no están en la lógica de hacer simples promesas, entonces considero que tendríamos que llamar a la responsabilidad jurídica y política de lo que supone una declaración de este orden.

El último comentario es sobre el tema de la gobernabilidad, ya que tenemos que vincularlo más allá de la causalidad del tema de la generación de empleo. Es reconocer la vigencia del estado social de derecho, ya que la vigencia de éste tiene varias dimensiones tanto en el reconocimiento y el acceso o disfrute de los derechos de la gente como en los valores democráticos y en las instituciones democráticas. En ese sentido, tenemos que mirar que el empleo como derecho al trabajo es una aspiración legítima de los ciudadanos y de las ciudadanas, pues ello permite confianza y sentido de pertenencia frente a un estado de derecho que le ofrece oportunidades de participar de la generación de riqueza y del disfrute de esa riqueza producida. Es allí donde el vínculo va más allá de la causalidad. Es entender el compromiso democrático que si no superamos la pobreza, y no pasa nada, no está bien. Que hay un imperativo ético y político en el estado de derecho por lo que resulta inaceptable la situación de pobreza, como la situación de desempleo, como la situación de marginalidad social. Desde ese punto de vista, el desafío que tenemos para hacer posible la gobernabilidad democrática es garantizar la vigencia y la realización del Estado democrático de derecho y lograr cumplir los derechos y los mandatos institucionales y constitucionales que están establecidos. Gracias.

**Fernando Bustamante,
Universidad San Francisco de Quito, Ecuador**

Lima, 14 de Abril de 2005

En la presente exposición me referiré a la relación entre gobernabilidad, pobreza y desempleo. Lo haré desde una perspectiva politológica. Esto es, desde un enfoque que privilegia el impacto de las variables políticas, así como el efecto que sobre estas pueden tener factores sociales y económicos ligados al fenómeno del empleo.

Y quiero comenzar con una afirmación que podría ser vista como excesivamente tajante o “fuerte”: simplemente no existe prueba empírica alguna de que el desempleo o que la pobreza tenga un impacto sobre la estabilidad política de los respectivos países. En cambio, parece existir una cierta sólida correlación entre procesos de desequilibrio interno e ingobernabilidad con cambios bruscos, importantes e imprevisibles en los niveles de empleo, de ingresos y de pobreza que afectan a la población. Según esto, es tan destabilizante una violenta caída del ingreso o del empleo como una súbita y pronunciada expansión económica, en la cual la situación de las personas cambie para mejor.

En otras palabras, la ingobernabilidad afecta a la impredecibilidad de la existencia y de los planes vitales de las personas, así como la ruptura de los marcos rutinarios de la existencia cotidiana o de las expectativas tradicionalmente establecidas. Por lo tanto, la pobreza misma no es un factor que lleve a crisis políticas por sí sola. Más aún, existen evidencias de que la extrema pobreza es un factor de conformismo y podría calificarse de factor estabilizante de la situación política y social. Esto tiene sentido, puesto que las personas extremadamente pobres carecen de recursos, tiempo y energía para embarcarse en formas de acción colectiva y de protesta, por coyunturales o dispersas que estas sean. Desde una perspectiva de expectativas racionales y de teoría de juegos, las personas en extrema necesidad no están en condiciones de arriesgar lo poco o casi nada que tienen para invertirlos en acciones individuales o grupales que cuestionen el sistema político. La extrema pobreza es adaptativa y tiende a buscar acomodos dentro de las estructuras de poder existentes. Los movimientos sociales revolucionarios y la rebelión colectiva son impulsados, por lo general, por grupos cuya suerte se halla comprometida por los cambios drásticos y rápidos aludidos. Pero para que estos grupos se vean amalgamados deben tener algo que perder, o, a la inversa, tienen que estar frente a oportunidades palpables, las cuales, a su vez, sólo pueden presentarse como tales para quien tiene los recursos mínimos necesarios para aprovecharlos. El indigente ni siquiera está en condiciones (de ordinario) para tomar ventaja de las coyunturas potencialmente favorables que se le presenten. Los movimientos sociales revolucionarios o que impulsan la transformación política y/o social los encabezan sectores que acusan el impacto de drásticas vicisitudes en su bienestar o en su estilo de vida acostumbrado y que tienen recursos básicos para invertirlos en la acción política (monetarios, simbólico-culturales, capital social, redes, etcétera).

Por lo tanto, parece incorrecto e inútil intentar argumentar que las políticas destinadas a disminuir el desempleo o el empleo de mala calidad pueden justificarse, entre otras razones, por el positivo impacto que podrían tener en promover la gobernabilidad y la estabilidad política o social. No es sostenible, ni empírica, ni conceptualmente, la idea de que la inversión en empleo o en combatir la pobreza sea, indirectamente, una inversión en la seguridad política de los gobiernos.

La justificación política y moral de las políticas de empleo debe basarse no tanto en el bien extrínseco que ellas derivan para la política o para la estabilidad de los gobiernos, sino que debe basarse en una concepción ético-política autónoma; en suma, mejorar la calidad y disponibilidad de los empleos debe considerarse un fin en sí mismo y un bien moral intrínseco. Por tanto, las políticas contra el desempleo y la pobreza deben llevarse adelante, porque son buenas en sí y porque sus resultados son deseables para cualquier comunidad política bien organizada, independientemente de cualquier otro efecto, bueno o malo, deseable o indeseable, que pueda derivarse de su aplicación.

En realidad la pregunta debe invertirse. Es preciso que nos preguntemos no tanto por el efecto que el empleo tiene sobre las instituciones políticas y sobre su estabilidad, sino a la inversa: qué tipo de instituciones políticas son aquellas que

necesitamos establecer a fin de aumentar las probabilidades de que toda la población pueda acceder a empleos remunerados y en buenas condiciones ambientales y psicosociales. La gobernabilidad debe juzgarse y evaluarse, entre otros, en cuanto a su impacto en la satisfacción de este interés fundamental de las poblaciones humanas: tener fuentes seguras y dignas de medios de vida.

En cambio, la calidad de las instituciones, la solidez del estado de derecho, la confiabilidad de los gobiernos, la responsabilidad y transparencia de las instituciones, la eficacia de las élites políticas y la honestidad del servicio público sí tienen un impacto mensurable sobre el empleo y sobre su calidad. En ese sentido, todo lo que se haga para fortalecer las instituciones tiene un impacto benéfico en el estímulo de las inversiones y en atraer capitales a los distintos países. Nos hemos dado cuenta progresivamente de que la institucionalidad y la ética pública son recursos económicos y que su aumento representa una especie de capital social y político que tiene un impacto mediato, pero consistente, en el crecimiento económico y en la confiabilidad de los mercados para los potenciales inversionistas y trabajadores calificados.

De hecho, el solo imperio del estado de derecho ya implica un factor de generación de empleo, al aumentar el atractivo del país para las inversiones y desincentivar la “fuga de capitales”. Asimismo, y no menos importante, el imperio de la ley es, más allá de un incentivo, una condición objetiva de redistribución de poderes y capacidades sociales desde los grupos más poderosos a los más débiles. Esto es así porque en ausencia del estado de derecho, en situaciones anárquicas o de pura vigencia de la ley de la fuerza, el rico y el poderoso están en mucho mejores condiciones para protegerse y proteger sus aspiraciones. Los grupos de mayores ingresos o poder tienen los recursos necesarios para hacerse justicia por su propia mano o para controlar las palancas de la coerción y pueden mejorar todavía más la relación de poder con los grupos más pobres, por ese solo hecho.

El estado de derecho por sí solo no puede compensar todas las fuentes de injusticia o de desigualdad en una sociedad; incluso bajo un sistema gubernamental relativamente democrático y legítimo, el poder y el dinero pueden influir, y de hecho influyen, en torcer los resultados de la gestión de los poderes públicos. Pero, en condiciones de gobierno legítimo y democrático estable, este uso del poder y de la riqueza se halla sometido a cortapisas y limitaciones que bajo la ingobernabilidad semianárquica o en el contexto de un estado corrupto no se hallan asequibles a la población.

Un estado de derecho gobernable ciertamente contribuye a mejorar la condición de los más pobres, tanto porque contiene en sí mismo mecanismos político-legales compensadores de la desigualdad como por el efecto estimulante que tal tipo de estados tienen sobre la generación de empleo y la inversión.

Opino que en la región andina no hemos enfatizado suficientemente en la extraordinaria importancia redistributiva que tiene la existencia de sistemas políticos dotados de una justicia honorable y competente, de procedimientos administrativos asequibles, rápidos y efectivos, de la real posibilidad de que las personas comunes tengan acceso a los servicios públicos y a instancias de gobierno responsables ante la ciudadanía.

En efecto, hoy en día los potenciales inversionistas extranjeros y nacionales no sólo (y muchas veces ni siquiera principalmente) se preguntan por las variables macroeconómicas de un país o sobre el estado de las finanzas públicas. Entre las cuestiones que más preocupan a los capitalistas están la calidad de las instituciones gubernamentales, la seguridad jurídica y la estabilidad de las reglas de juego, o, más allá de ello, la confiabilidad de las normas para cambiar las reglas del juego.

En suma, el entorno político, legal e incluso cultural constituyen activos o pasivos relevantes de las decisiones que pueden conducir a generar empleo y a potenciar su calidad. Incluso, muchas veces los inversionistas prefieren condiciones más duras para sus inversiones, que otras, aparentemente más laxas y flexibles, pero en contextos de alta impredecibilidad. Muchos inversionistas parece que prefieren negociar con Estados fuertes que imponen condiciones severas, pero que pueden, en contrapartida, ofrecer seriedad, consistencia, equidad y una contraparte responsable y dotada de amplia legitimidad política. A la larga, el trato con estos Estados es más provechoso y deseable que con Estados aparentemente más flexibles y blandos, pero que, en definitiva, representan un riesgo mayor, una incertidumbre abierta o latente o que se hallan en dificultades para cumplir sus compromisos, mantenerse en el poder o proporcionar eficaces servicios en contraparte. Las empresas e inversionistas están dispuestos a aceptar rentabilidades menores, siempre que la seguridad política, jurídica, social y ética de su entorno sea adecuada.

Estados con mala fama, con altos niveles de corrupción, incapaces de garantizar una mínima continuidad de políticas tienen, por tanto, más dificultades para atraer inversiones generadoras de empleo, o lo hacen en condiciones mucho más onerosas.

Por cierto que muchas veces condiciones tan desfavorables como las mencionadas no son resultado de las malas intenciones o de la deshonestidad de tal o cual gobernante, sino a menudo se trata de problemas sistémicos profundamente arraigados en las prácticas administrativas y jurídicas de los países.

Uno de los obstáculos para el mejor desenvolvimiento del trabajo en los países andinos es la generalizada informalidad

de los mercados, incluidos entre ellos los mercados laborales. Este problema que adquiere caracteres masivos en algunas naciones tiene también vínculos con la inseguridad política y jurídica. No solamente los Estados imponen costos punitivos al ingreso a la formalidad (se castiga al que cumple la ley, al que desea trabajar formalmente implantándole onerosas cargas burocráticas, tarifarias y regulatorias), sino que muchas personas prefieren eludir ponerse en situación de pagar impuestos u otras cargas estatales debido a la generalizada convicción de que tales costos resultan en una mera exacción que será dilapidada por el fisco, sea debido a la corrupción, sea a la ineficiencia de las instituciones estatales, sea por la desorientación de políticas públicas impredecibles y, por ello mismo, irracionales. La generalizada legitimidad de la ilegalidad se apoya, precisamente, en la fama de los gobiernos de ser meras maquinarias derrochadoras o confiscatorias, lo cual lleva a que se pierda por completo el lazo de mutua lealtad y confianza que debe haber entre el contribuyente y el gobernante. Es difícil pensar que puede ser racional para un ciudadano trabajar dentro de un contexto jurídico regulatorio que puede en cualquier momento ser cambiado para peor o derrumbarse o tener impredecibles alteraciones. La informalidad y la evasión tributaria, regulatoria y legal están, pues, de muchas maneras vinculadas a los efectos secundarios de los problemas de poca o mala gobernabilidad que atormentan a tantas naciones del continente, en especial a las de la subregión andina. Esta desconfianza se extiende, por cierto, a los sistemas de seguridad social estatal basados en el sistema de reparto solidario. La falta de rendición de cuentas, el uso de estos fondos para equilibrar el presupuesto fiscal, su confiscación contumaz como crédito concesional al sector público hacen que para gran parte de la población, entre ella los empleadores y trabajadores, vea las contribuciones de seguridad social no como un ahorro o inversión sino como otro impuesto más, que encarece innecesariamente el trabajo, sin darle, en contraparte, ninguna prestación realmente eficiente o una cobertura contra las contingencias de la vida laboral. Esto agrega motivaciones racionales a la elusión de relaciones laborales debidamente formalizadas y protegidas. Para los trabajadores es preferible, con frecuencia, contar con un dinero extra bajo su control, que apostar a una problemática jubilación o a nebulosas prestaciones públicas, dependientes de un Estado poco confiable, que en cualquier momento puede licuar o confiscar (directa o solapadamente) los ahorros de la parte laboral.

Creemos que no se ha puesto suficiente atención a los efectos microeconómicos y micropolíticos de la inseguridad gubernamental y de los diferentes aspectos que configuran a la poca o mala gobernabilidad. He señalado los que tienen que ver con la debilidad del ahorro y de la inversión y los vinculados a la informalización de los mercados y relaciones laborales, las cuales, por cierto no afectan tan solo a grupos de bajos ingresos y precaria subsistencia, sino que se hacen extensivos a sectores empresariales, profesionales y gremiales. Asimismo, he señalado cómo estas tendencias contribuyen a socavar aun más y a dificultar la supervivencia misma de los sistemas convencionales de seguridad social.

A pesar de que suponemos que debe enfatizarse en el estudio de los impactos de las patologías de la gobernabilidad sobre el empleo, es posible también intentar alguna consideración de las mediaciones y maneras como el empeoramiento de la situación de los trabajadores o las crisis del empleo pueden tener un impacto en la estabilidad política o en la calidad de la gobernabilidad. En realidad, opinamos que esta relación, cuando se da, no lo es de manera directa, sino que lo hace por la vía de determinadas variables intervinientes que la politología contemporánea ha intentado aislar.

Estas variables intervinientes son una serie de estructuras políticas, institucionales y culturales que modulan y canalizan los agravios, los descontentos y las demandas de distintos sectores de la población. En otras palabras, el agravio y el malestar difusos de una población solo toman forma política concreta y específica en la medida en que existen estos operadores institucionales y culturales que pueden transformar tales sentimientos y demandas en acción colectiva específicamente orientada y liderada. En suma, sentimientos y deseos necesitan de mecanismos y recursos de acción colectiva para transformarse en acción política. Como ya se ha demostrado, no basta que un grupo desee algún bien público o alguna política pública para que realice las acciones necesarias para hacerla realidad. Es preciso un sistema de organizaciones y prácticas preexistentes o concomitantes que puedan articular estas demandas en acción y resolver los problemas de confianza interpersonal y las tentaciones de la acción individualista, para que la acción públicamente orientada se haga realidad.

Si la pobreza, el abuso y la opresión son parte rutinizada y “normalizada” de la existencia, no serían ni podrían ser factores movilizados de los afectados. Sólo cuando estas situaciones son transformadas en sensación de agravio por la operación de los factores anteriormente señalados y las personas pueden racionalmente arriesgar recursos en la acción colectiva, la “realidad” de la pobreza o del abuso puede dar pie a formas de resistencia y de descontento abierta y eficazmente expresado.

Desde un punto de vista normativo, no todas las formas de gobernabilidad resultan igualmente deseables. Ciertamente una gobernabilidad o estabilidad basada en la inexistencia de mecanismos de expresión de agravios, o en la resignación oportunista y atomizada de poblaciones oprimidas, no es deseable. En tal caso, sería más pertinente pretender el fin de tal forma de gobernabilidad. Debemos recordar siempre que el propósito de la vida colectiva es ayudar a las personas a que vivan mejor y recordar también que los Estados deben siempre ser juzgados instrumentos para este propósito. Los Estados deben ser evaluados según cuánto promuevan la satisfacción de necesidades básicas de las personas. Si algún Estado está en peligro por su sistemático fracaso en superar estos problemas, debe considerarse que está con justicia en tal condición.

Quisiera referirme, a continuación, al tema de la política de la “flexibilización laboral”. Hoy en día muchos sectores políticos y empresariales han convertido este término en un eslogan y se ha difundido en estos y otros sectores la idea de que el aumento de tal flexibilidad es una condición indispensable para aumentar la inversión y la competitividad de las empresas. En su uso corriente, la “flexibilidad laboral” se entiende, lisa y llanamente, como el aumento de la facilidad para despedir a obreros y reducir los costos financieros de tal despido. Ciertamente que esta idea redundante, en definitiva, en la paradójica idea de que para ofrecer más y mejor empleo a los trabajadores es preciso que estos acepten una significativa reducción de su participación en el producto global de la actividad económica. O si se quiere, termina siendo una propuesta para repartir una menor masa salarial entre más empleados. Por cierto que la mayor flexibilidad laboral lo es para los empleadores, pero no resulta, en ningún caso, en una mayor flexibilidad para los asalariados, frente a la cual deben confrontarse a una situación de opciones más constreñidas.

Esta concepción de flexibilidad laboral, que termina siendo una flexibilidad asimétrica, es un tanto miope y se basa en la persistente tendencia latinoamericana a entender y reducir el problema de los costos al problema de los costos laborales y concebir competitividad y eficiencia exclusivamente según la óptica de la “mano de obra barata”.

A nuestro juicio, existe creciente evidencia de que la mano de obra barata y flexible está rápidamente dejando de ser una ventaja competitiva. Todo indica, por el contrario, que la flexibilidad laboral, entendida como facilidad y bajo costo para el despido, no tiene ningún impacto positivo en la creación de empleo; incluso puede darse el caso de que la señalada flexibilización laboral reduzca el empleo y propenda a crear empleo marginal. Es más, la flexibilidad laboral está estadísticamente asociada a reducciones de la productividad.

¿Cómo entender este efecto aparentemente contraintuitivo? Tengo la impresión de que la productividad y el empleo se hallan, al menos, parcialmente correlacionados con el capital de confianza incorporado a la relación laboral, la cual debe ser entendida como un contrato social y cultural, y no sólo legal. En suma, a lo largo del vínculo de trabajo las partes van desarrollando un tejido relacional que tiene un valor productivo específico. La flexibilidad laboral destruye este vínculo, puesto que al ser cada empleo meramente fungible, las partes no tienen ningún interés en desarrollar la base de confianza y los compromisos de largo plazo con la empresa, que permiten que la acumulación de capital humano y social que el tiempo de relación interpersonal va agregando sean volcados a la empresa. Así, cada parte se reservará para sí, como seguro de cesantía, la porción que le corresponde en la formación del capital de confianza y de sociabilidad incorporado en la relación productiva. Las personas simplemente se entregarán a la empresa de manera parcial, con lo cual limitarán su compromiso de recursos sociales y personales de largo plazo, como reserva para el siempre probable caso de tener que abandonarla.

La productividad y el empleo pueden ser vistos como parte de un contrato social que incluye no solo a trabajadores y empleadores, sino también al Estado (que aparece como garante institucional de la relación) y a la sociedad. Se trata de un contrato de largo plazo, en el cual la estabilidad de expectativas juega un papel central. La flexibilidad laboral rompe ese contrato y lo hace fungible y oportunista y presenta a las partes con un fuerte incentivo para dosificar y racionar al mínimo sus prestaciones presentes y la calidad de su compromiso y lealtad mutua. Esto ciertamente tiene un impacto negativo en la propensión al contrato y sobre la productividad. La flexibilidad laboral crea una situación de mutua desconfianza entre Estado, trabajadores y empresarios, lo cual implica una considerable cantidad de costos “ocultos” que terminan reflejándose en la empresa y en la capacidad de la economía para generar empleos.

De hecho, los estudios disponibles señalan que en determinadas condiciones institucionales puede ocurrir a la inversa: que la falta de flexibilidad laboral fuerce a los Estados y a los empresarios a hacerse responsables de sus trabajadores y a invertir en estos, mucho más de lo que harían si no fuese por las restricciones al despido. Esto ha ocurrido en algunos modelos de desarrollo asiáticos, en los cuales la productividad del trabajo se expande y consolida precisamente por la comprensión de la relación Estado-empresa-trabajadores como una relación de lealtad mutua a largo plazo. La mejor estrategia para desarrollar la productividad puede ser invertir en las personas, invertir en lealtad e invertir en confianza recíproca. O sea, invertir en la relación para el largo plazo.

Esto implica entender también que la flexibilización laboral puede consistir en invertir para crear un trabajador flexible. La alternativa al trabajador que invierte en lealtad (alternativa no excluyente) es el trabajador que está en condiciones de adaptarse y reaprender rápidamente su oficio. En este sentido, flexibilización laboral no es flexibilidad para despedir al trabajador, sino para darle la flexibilidad que le permita adaptarse no solo ni principalmente a las fluctuaciones del mercado laboral, sino adaptarse a las fluctuaciones de los mercados de las empresas y a las necesidades de las propias empresas. Un trabajador flexible puede ser también el trabajador comprometido, puesto que le es más fácil ser rotado en la propia empresa y asumir nuevas tareas y actividades en la medida en que la adaptación de la empresa a los entornos y a los mercados lo vaya requiriendo. El trabajador flexible no solo es eso, ni principalmente el que puede cambiar de trabajo con relativa facilidad. Más importante aún: es el trabajador que puede asumir rápidamente la mayor parte de la división de tareas dentro de su empresa y readecuarse a los cambios de perfil que la competencia le impone a esta última. Esto, por cierto, reduce la conveniencia y las ventajas del despido como forma de aumentar la competitividad. De hecho,

resulta mucho más competitiva aquella empresa dotada de trabajadores flexibles, que pueden “reinventar” su trabajo, que aquella de trabajadores especializados y rígidos para quienes solo existe la alternativa del empleo en una determinada posición o, en su defecto, el despido.

Por tanto, y en resumidas cuentas, la flexibilidad laboral debe ser drásticamente reconceptualizada y debe entenderse que la relación laboral debe ser entendida como un contrato social que requiere, como garantía y contexto estabilizante, de un Estado-garante que sea él mismo una garantía y proporcione un marco político de expectativas más o menos controladas para las partes. El Estado debe proveer a trabajadores y empresarios de un anclaje legal y de un horizonte de expectativas que hagan factible que ambas partes apuesten a la mutua lealtad en un mundo bajo la sombra del largo plazo. Un Estado ingobernable o indigno de confianza priva a las partes de las certezas, en el seno de las cuales pueden planificar y proyectar su relación en el largo plazo y, por tanto, invertir en su capitalización social recíproca.

La flexibilidad debe ser, pues, la flexibilidad del trabajador y del trabajo en un contexto de compromisos de largo plazo y del desarrollo del capital social, de lealtad y humano de los participantes. La flexibilidad no puede y debe ser contra el trabajo y contra el trabajador. La flexibilidad significa que el trabajador debe ser de tal naturaleza, que su despido sea una pérdida para la empresa y para el empleador: un trabajador que es ruinoso despedir.

Asimismo, es necesario que entendamos que el salario y otros costos laborales son en parte una inversión, o pueden convertirse en inversión. Es preciso transformar nuestro imaginario respecto a lo que constituye el trabajo y entender que en él se juega mucho más que la producción de mercancías y objetos mercadeables. El trabajo crea no sólo cosas, sino también “fabrica” relaciones, vínculos, comunidad y capacidades, los cuales se deben poner a cuenta del haber de la empresa y del trabajador mismo. Invertir en el trabajador es también invertir en la sociedad, en la comunidad y en la vida política, inversiones que redundarán en una mayor productividad en todos estos ámbitos o esferas. La producción mercantil no es si no la expresión de la capacidad productiva de la sociedad tanto en lo económico como en todas las formas de producción no monetizables.

Y esto porque el ser humano no solamente invierte en productos, sino también en lealtades, tipos de inversión mutuamente convertibles. La lealtad es convertible en riqueza material y viceversa. Y, por otra parte, la política es precisamente un proceso de construcción y reproducción de lealtades, lo cual hace de la acción política otra forma de inversión íntimamente permutable con la económica a pesar de su especificidad irreducible.

Es tal vez en los procesos migratorios, tan poderosos en los países andinos, que podemos ver el enorme valor material en que puede traducirse la construcción de la lealtad. De hecho, algunos países dentro y fuera de la región viven literalmente de la lealtad, expresada esta última en las remesas de los emigrantes a sus familias y comunidades. ¿De qué otra cosa sino de los vínculos de lealtad son pago estas remesas? Si los emigrantes fuesen actores económicos pura y desnudamente individualistas, desprovistos de un bagaje de deudas de lealtad, lo racional sería simplemente que acumularan en sus países de destino la mayor parte de sus ganancias y evitaran el “derroche” que significa enviar dinero a casa, para usarlo, muchas veces, de manera totalmente irrelevante para el bienestar individual del remitente. Nuestras economías locales no recibirían gran cosa con las consecuencias del caso sobre nuestras balanzas de pagos y sobre la economía local. El precio de la lealtad y del capital social puede tasarse, al menos en el caso del Ecuador, en cerca de 1,800 millones de dólares al año, cantidad solo inferior (y por muy poco) a las entradas por concepto de exportaciones petroleras, aun considerando los precios altísimos del barril de petróleo en los mercados internacionales. Esa cifra puede ser vista como la evidencia, como el reactivo revelador del valor del capital social acumulado en las redes que unen a los emigrantes con sus deudos, que han quedado en casa, cuya importancia para la economía nacional es una medida de la trascendencia que en ésta toman los vínculos interpersonales de reciprocidad y compromiso mutuo de largo plazo. La remesa del emigrante es la devolución de una inversión realizada por la red local y familiar y una inversión a futuro para recibir posteriores prestaciones de aquellos que quedan en deuda moral con el benefactor de ultramar.

La empresa puede ser vista no solo como “maquinaria” productora de cosas, sino como un aparato productor y reproductor de vínculos, de deudas sociales y de lazos de mutua responsabilidad interpersonal. Invertir en estas dimensiones y “amarrar” a la gente a la empresa (en vez de “liberarse” de ella) es capitalizarse de la misma manera y en la misma medida en que lo es alcanzar el acceso a recursos monetarios “líquidos” en el mercado de capitales.

Los Estados deben entender, asimismo, y no en menor medida que las empresas, que la inversión en el desarrollo de las personas no solo es la base de la productividad técnica y social, sino de la lealtad de estas con la sociedad y la política. La gobernabilidad tiene, pues, una dimensión ligada a esta forma de inversión. El Estado que no lo entiende así está destruyendo, minando la capacidad de su ciudadanía para serle leal. La lealtad ciudadana tiene, no menos que la de la empresa, un componente de “capacidad”: para ser un participante leal a la sociedad política y a las instituciones gubernamentales hay que poder serlo, para lo cual se precisa tener un conjunto de capacidades ciudadanas muy precisas. Sólo si las personas sienten que el Estado se hace responsable de ellas se sentirán responsables por el Estado, y sólo si el Estado garantiza que se invierta en las capacidades cívicas de las personas, podrán éstas traducir su adhesión en lealtad

operacionalmente efectiva con las instituciones. Por ello es preciso dejar de lado el concepto de “gasto social” y reemplazarlo por otros términos que capturen mucho mejor la naturaleza de lo que verdaderamente se está haciendo cuando se invierte en las capacidades de la gente, en distintos órdenes de cosas.

En este punto es preciso mencionar, aunque sea de paso, el concepto de “sociedad civil”. Ciertamente el término trae consigo serios problemas conceptuales y ha creado más de alguna confusión. Uno de los problemas no resueltos es el de la relación entre la actividad de la sociedad civil y la de las instituciones y mecanismos representativos de la política. Asimismo, no siempre es muy claro qué cosa o a quién representa la sociedad civil o si representa a alguien o si lo importante es que represente a algo o alguien.

El término, en realidad, cubre muchas entidades de muy diferente naturaleza, objetivos y mecánica de funcionamiento. Incluye organismos tan diferentes como movimientos sociales organizados, grupos de empresariado moral, gremios, sindicatos, voluntariado, filantropías, asociaciones o comunidades étnicas o religiosas o de género, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, etcétera. Surge la pregunta sobre el grado en que expresan intereses sociales universales o universalizables, o, por el contrario, terminan o pueden terminar convirtiéndose en mecanismos de consolidación de poderes privilegiados de tipo corporativo o para la promoción de agendas particulares de grupos que simplemente cuentan con recursos para visibilizar sus agendas excluyentes.

En la vieja concepción de la democracia clásica, el vínculo de representación aseguraba la universalidad ciudadana de las posturas del representante. La necesidad de construir mayorías electorales debía forzar a la consideración de las demandas mayoritarias de los funcionarios electos. Al menos en teoría, los representantes electos debían expresar la voluntad de la ciudadanía en cuanto tal, y la relación de ciudadanía por cierto era un terreno en el que todos los electores se encontraban en igualdad y homogeneidad. La igualdad se alcanzaba precisamente por la vía de la equivalencia ciudadana, más allá de cualquier otro rasgo definitorio particular o de cualquier interés privativo o grupal.

En las actuales circunstancias es preciso alertar el peligro que el auge de las demandas hechas en nombre de la “sociedad civil” pueda terminar escondiendo una expropiación corporativista y particularista de la representación, de la ciudadanía y de las necesidades de las mayorías excluidas de la acción cívica expresada en las organizaciones que constituyen la sociedad civil. Este peligro podría expresarse en el debilitamiento de la capacidad y de la legitimidad de los organismos surgidos del sufragio universal. De hecho, la crisis casi universal de los partidos políticos puede ser expresión, tanto como causa, de esta nueva importancia de la sociedad civil. Clásicamente han sido los partidos políticos los llamados a realizar la representación de intereses y de agregarlos bajo la forma de demandas universales ciudadanas. El énfasis en el desarrollo de los organismos de la sociedad civil puede contribuir a desmontar los sistemas de partidos, quitarles importancia política y socavar la concepción misma de mediación frente al Estado, con lo cual se amenaza con inventar una especie de democracia directa de los grupos de presión y de las identidades parciales.

Estamos convencidos de que sin políticas que se dirijan directamente a resolver la crisis de los partidos, el desarrollo de la sociedad civil tendrá numerosas y serias consecuencias no anticipadas, como la fragmentación identitaria de la vida cívica, la disgregación de intereses, la expropiación por parte de minorías activas y activistas de la representación universal y, por último, la ingobernabilidad sistemática. No habrá democracia representativa viable sin partidos políticos sólidos, legítimos y eficaces, o con organizaciones que cumplan funciones equivalentes, llámense como se llamen. Esto implica resolver el problema de asegurar la representación fidedigna y responsable de todos los grupos y de las personas de una sociedad.

En cambio, las organizaciones de la sociedad civil son, casi por definición, autoconvocadas, autoescogidas y autonombradas. Su papel no se halla en la esfera de representación, y no es correcto que basen sus pretensiones de legitimidad en una especie de soberanía derivada o sustitutiva de los organismos de representación ciudadana. Su lugar es otro y debe ser otro: la función importante y útil que les cabe es trabajar la agenda del debate ciudadano, “descubrir” problemas, visibilizar intereses y grupos minoritarios o descuidados por las instancias representativas, realizar funciones de veeduría y fiscalización y levantar ante la conciencia colectiva causas aún incipientes. Este papel no debe confundirse con el de los parlamentos u otras instituciones irremplazables de la democracia.

El énfasis en la sociedad civil no debe llevarnos a descuidar el desarrollo y la promoción de las funciones de los gobiernos y de los partidos políticos. Es preciso fortalecer su capacidad para hacerse eco efectivo de las demandas y esperanzas de la ciudadanía en su conjunto y en lo que tiene de común y mayoritaria. Esto último se refiere al tema que inicialmente nos convoca: el del empleo. En efecto, el empleo es una demanda y una dimensión de la vida social que compete y afecta a la ciudadanía en general. Directa o indirectamente todas las personas se ven interpeladas por la vida social en tanto dependientes del trabajo o en tanto demandantes de trabajo. Una visión que olvide esta universalidad corre el riesgo de fragmentar a la clase trabajadora en función de sus específicos “trabajos” o de condiciones ajenas a lo laboral, las cuales, aunque importantes, se expresan en otras esferas sociales. Es en el campo de la política democrática representativa donde el interés universalista del trabajo debe poder expresarse como en su terreno más propio.

Antes de finalizar desearía mencionar brevemente el tema de la utilidad de las “Cumbres” y el de la migración internacional de trabajadores. Respecto a lo primero, me parece que sus resoluciones deberían incluir mecanismos de monitoreo, implementación y exigibilidad muy concretos. Tal vez sea preferible aprobar menos resoluciones, pero lograr que aquellas que se aprueben incluyan los medios para su efectiva vigencia y para desarrollar incentivos y sanciones para su cumplimiento. De lo contrario, se corre el riesgo de un paulatino desgaste de eventos que terminan siendo vistos como meros ejercicios declarativos de deseos nobles, pero puramente imaginarios. Esto da una imagen de poca seriedad a dichos eventos y redundante, a largo plazo, en su desprestigio.

Respecto a las migraciones, ha sido objeto de un tratamiento muchas veces hipócrita e ideologizado. En general, todo cambio de lugar de residencia debe entenderse como el correcto ejercicio de un derecho humano fundamental, como es la libertad de movimientos y de trabajo de las personas. Existen muchas razones para pensar que esto también contribuye a la eficiencia de la economía global y reduce la asimetría de movilidad de los factores, que, en la actualidad, beneficia a las mercancías, capital y a la información. En un mundo donde se defiende como dogma la libre circulación de los factores, representa un contrasentido poner trabas a uno solo de ellos: el trabajo. Incluso desde una óptica económica liberal, resulta en ineficiencias e injusticias graves restringir artificialmente la circulación de un solo tipo de mercadería, sobre todo cuando esta es una de capital importancia como lo es el trabajo. La buena fe de los argumentos antiproteccionistas queda seriamente comprometida si no se incluye también en la liberalización del comercio internacional el flujo de las personas en tanto titulares del factor trabajo.

Las migraciones internacionales contribuyen a crear mercados laborales globales más eficientes y tienen un profundo contenido de justicia social. Su liberalización contribuiría poderosamente a reducir las abismales e injustificadas diferencias mundiales del precio del salario, tendiendo a una igualación de las tasas de remuneración. Posiblemente si fuésemos consecuentes en este punto, la libertad mundial de trabajo presionaría a los empleadores de nuestros países a ser más competitivos en sus ofertas a las clases trabajadoras de la región y ayudaría a poner fin a la ilusión “del trabajo barato”. El trabajo en los países andinos está fijado a un precio inferior a su valor y se mantiene artificialmente en este nivel, gracias al encubierto proteccionismo que implican las restricciones a la emigración.

El fin de las barreras artificiales a la movilidad del trabajo y del trabajador puede terminar en un incentivo a la reducción del desperdicio tecnológico y a la sobreinversión en los países de trabajo artificialmente caro y puede forzar, a la inversa, a una mayor y mejor inversión en los países y regiones de trabajo subvalorado, obligando así a reducir la dependencia del proteccionismo laboral para mejorar la competitividad. La libre movilidad de las personas es una reivindicación tanto o más importante que la de las mercancías y de los capitales, y es crucial desde el punto de la eficiencia económica, tanto como desde la perspectiva de la justicia distributiva.

Susana Villarán

Instituto de Defensa Legal, Perú.

Vicepresidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

Lima, 14 de abril del 2005

La fragilidad política —se decía en un documento del resumen ejecutivo de la Secretaría de Cumbres—, el lento crecimiento económico y las exigencias sociales no atendidas deben ser temas prioritarios a tratar en la agenda de las Américas. Esta es una afirmación fundamental producto de la evaluación de la propia Secretaría de Cumbres, que plantea elementos que hay que tener muy en cuenta: la cantidad de mandatos que se han asumido en el proceso de cumbre iniciados en 1994, la generalidad de estos mandatos y, en muchos casos, la ausencia de mecanismos para hacer un seguimiento de la inexistencia o imprecisión en la medición del impacto, ya que no existen metas claras ni indicadores para medirlo.

El asunto es que todos ellos de una u otra forma, a pesar de que el tema de gobernabilidad como tal aparece recién en la cumbre de Québec, recorren de manera transversal el conjunto de mandatos planteados en las cumbres. O sea, es imposible evitar mirarlos de manera entrelazada unos y otros con la perspectiva de la consolidación de la gobernabilidad democrática o del buen gobierno en un hemisferio y en una región que ya lleva dos década continuas de gobiernos democráticos, pero que enfrenta —en algunas regiones, particularmente en nuestra subregión andina— problemas severísimos de convulsiones sociales y de inestabilidad. Por ello, el buen gobierno es crucial, entendiéndolo de manera integral.

Tenemos que evaluar el impacto de los acuerdos y los resultados obtenidos hasta ahora y reconocer que hemos alcanzado logros. Hemos identificado y avanzado consensos que se van logrando y que van imponiendo una cierta hegemonía o forma de pensar el buen gobierno y la gobernabilidad democrática. Ello constituye un logro importantísimo en momentos de enorme dificultad para la subregión. No podemos dejar de mencionar la Carta Democrática de la OEA, instrumento que tiene que ser utilizado y perfeccionado. En la introducción del informe anual, que se entregará en la Asamblea General de la OEA, planteamos logros y avances, como siempre hacemos para ser objetivos, pero no tenemos una mirada optimista. Decimos que la región ha continuado afectada por crisis de naturaleza política, económica y social; que estos problemas han puesto al descubierto la fragilidad institucional del estado de derecho y la precariedad del proceso de fortalecimiento democrático en el hemisferio y que el deterioro de las condiciones económicas y sociales en varios países afecta la gobernabilidad democrática. Entre los temas que destacamos está el de la corrupción, que no es novedad. Ponemos énfasis en el creciente fenómeno de las causas y las consecuencias producidas por la exclusión social, la desigualdad y la discriminación basadas en factores como etnia, género, raza, cuyas consecuencias son muy graves para la cohesión y estabilidad de nuestras precarias democracias. Recordamos que la Comisión Económica para América Latina ha recogido en su informe que en 2004 hemos crecido y que este crecimiento permitiría que cuatro millones de personas en la región salieran de la condición de pobreza en relación con el año anterior; sin embargo, este crecimiento no va a permitirnos contrarrestar el deterioro habido entre el 2001 y el 2003. Tenemos problemas serios de desigualdad. Así, de 211 millones de personas que viven en pobreza (44% de la población total de América Latina), 97% está en extrema pobreza e indigencia, el cual es uno de los peores indicadores en cuanto a distribución del ingreso, situación que se agrava en algunos países de la región por la acentuada concentración del ingreso. Ese es un cuadro explosivo en cuanto a factores de inestabilidad y de ingobernabilidad, absolutamente corrosivo de la cohesión que requerimos nosotros y que necesita de estrategias de inclusión, de políticas económicas y sociales orientadas al empleo productivo y descentralizado.

La comisión observa que estos altos índices de la pobreza y la profunda desigualdad constituyen obstáculos que impiden el gozo efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales y afectan negativamente el gozo de los derechos civiles y políticos. No podemos mirar de manera restrictiva y sin perspectiva integral los derechos. La pobreza, la exclusión, la discriminación afectan el disfrute de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos de ciudadanos y ciudadanas de la región, es decir, el derecho de vivir una vida libre de violencia, consagrado en la convención hemisférica de Belem do Pará.

Es decir, ya desde el Perú, no basta –aunque es indispensable– el crecimiento económico, sino que es fundamental perseguir una política de desarrollo integral, políticas públicas y sociales con enfoque de derechos, acompañadas por el fortalecimiento de la institucionalidad del estado de derecho y de la revigorización de la sociedad civil, de la creación de ciudadanía reales. Como sostiene la Secretaría de Cumbres, el florecimiento de las democracias ha creado grandes expectativas y, sin embargo, la gente es desafecta a la democracia, porque no percibe sus beneficios en sus vidas. Ello es fundamental; este desencanto de la democracia explica por qué no tenemos los mínimos niveles de cohesión que requerimos para la gobernabilidad democrática en nuestra región y muy particularmente en la subregión andina.

En relación con el empleo digno, de calidad y descentralizado como elemento principal de la inclusión y la derrota de la pobreza, tenemos que el 75% de la población en el Perú se encuentra en el sector informal, en el autoempleo o en las microempresas familiares, de las cuales solo un diez por ciento logra éxito al eslabonarse con pequeñas y medianas empresas en cadenas productivas. El mejoramiento de los ingresos de estas personas que sobreviven con trabajos absolutamente precarios es fundamental en esta perspectiva de fortalecimiento de la cohesión social y de inclusión a las bondades de una economía –como se lee en la Epístola a los Hebreos– vista por la gente como “promesas desde lejos”. Una economía y una democracia que hasta hora prometen y no cumplen. Cuando se llega al tema del trabajo y del empleo en el Plan de Acción en la Primera Cumbre, se dice literalmente que el empleo es el vínculo más directo entre la actividad económica y el aumento de nuestra ciudadanía. Nada más cierto, el informe del PNUD sobre América Latina anota que es insuficiente tener una ciudadanía política que signifique elegir cada cinco años, tampoco basta una ciudadanía civil, sino que es indispensable disfrutar de una ciudadanía social, ciudadanía integral que se refleja en esta expresión de las cumbres de 1994, que no he visto recogida con esa radicalidad en otros textos más recientes: vincular el tema del empleo digno al ejercicio pleno y efectivo de una ciudadanía integral.

La Declaración Andina de 2004 sobre “Política Integral para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad” señaló la gravedad de los problemas de desempleo en informalidad, empleo precario, baja productividad, pobreza y reafirmó que el trabajo digno es un enfoque esencial que debe guiar la definición de las políticas económicas y laborales, no sólo sectoriales, sino también económicas y sociales. Este es un tema crucial: la política económica. El balance de las políticas neoliberales es negativo. Es menester plantear este tema de fondo y salirnos del círculo vicioso de intentos de políticas sectoriales que pretenden promover el empleo divorciadas de la política económica que lo desincentiva. Esa es una posición política esquizofrénica. La generación de trabajo es resultado de políticas integrales de desarrollo, fundamental en el enfoque de la declaración andina sobre políticas integrales de desarrollo. Allí se plantea –y no voy a poder desarrollar lo que ya ustedes conocen– el foro del BID sobre empleo en el contexto de la lucha contra la pobreza. Este enfoque de desarrollo integral hay que ubicarlo dentro de un enfoque de derechos. O sea, no podemos hablar de empleo digno sin hablar de derechos, como no podemos hablar de desarrollo sino como una expansión de los derechos y de las capacidades.

El desarrollo integral y la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad del ingreso de las personas en una subregión donde la mayor parte tiene un empleo precario e inestable, mirándolo desde una perspectiva de derechos, son fundamentales. Creo que estamos dejando de lado esa perspectiva, lo cual cambia y marca la cancha de una manera distinta. Debemos atrevernos a plantear que el empleo y el trabajo son derechos, no solo meras aspiraciones. Nuestros Estados han suscrito y ratificado de manera soberana instrumentos de protección de derechos humanos, que si bien le dan al tema de derechos económicos, sociales y culturales un carácter de progresividad en el cumplimiento, tienen la obligación de “tomar todas las medidas”, de “utilizar el máximo de los recursos disponibles” y están obligados a la progresividad e impedidos de retroceder. Existe una obligación de hacer todos los esfuerzos, hay una obligación de adoptar medidas y de garantizar niveles esenciales básicos y en plazos razonablemente breves. Están, por tanto, sujetos al escrutinio de los órganos internacionales.

Esto es fundamental, porque además se dice que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en relación con estos derechos y el derecho del empleo, al trabajo digno y bien remunerado tiene que hacerse con esfuerzos nacionales, pero con cooperación internacional. Y cuando se habla de cooperación internacional estamos hablando de esta gobernanza internacional, es decir, estas instituciones internacionales frente a las cuales el margen de maniobra de nuestros Estados nacionales es tan limitado hoy día. ¿Están cooperando realmente para que nuestras sociedades y economías generen empleo digno? Esa es la manera más importante de rescatar de la pobreza y de enfrentar este tema de la desigualdad y de las grandes brechas sociales que estamos viendo en nuestro hemisferio. La cooperación internacional no es solo cooperación para el desarrollo, tiene que ser evaluada y puesta bajo escrutinio del sistema de instituciones internacionales que definen de manera sustantiva el rumbo de nuestras economías. Nunca hemos pagado más deuda que ahora: US\$ 2,400 millones frente a US\$ 1,800 millones de 1997.

Estamos en márgenes casi imposibles de manejar. No es posible mantener niveles mínimos de cohesión social y de gobernabilidad política con estos niveles de desigualdad y con esta precariedad que tenemos a nivel del empleo. Aquí ha habido regresión, aquí no hay estándares mínimos, y entonces el cumplimiento de los mandatos de las cumbres suponen no solamente afinar la arquitectura institucional y los mecanismos y la participación de la sociedad civil, sino también

hacerse las grandes preguntas, como en qué encuadre estamos nosotros planteando estos compromisos y si son posibles de cumplir o no en el contexto de los márgenes de acción que los Estados nacionales tienen y de la fragilidad de nuestras articulaciones subregionales y hemisféricas. Eso es lo que quería decir a grandes rasgos. Muchas gracias.

Intervenciones complementarias de la autora durante el desarrollo del Seminario.

Es distinta la gobernabilidad y ha sido muy rica la discusión de todos los participantes en este seminario, porque ha matizado mucho. Creo que hay que matizar y poner los diferentes enfoques e ir armando una reflexión común, como se ha expresado en este evento. No podemos decir que es lo mismo orden y estabilidad que gobernabilidad democrática, pues podemos tener orden y estabilidad profundamente perversos basados en el silencio y en la ausencia de vastos sectores sociales en las decisiones que afectan sus vidas, lo cual me parece muy importante. Creo que todos nos damos cuenta de que gobernabilidad democrática no es solo orden y estabilidad, pues puede tratarse de gobiernos seudodemocráticos profundamente autoritarios, profundamente excluyentes. Nosotros precisamente acabamos de salir de un gobierno así y podemos volver a uno similar, pues los movimientos pendulares en nuestros países con déficits democráticos tan altos son muy rápidos, cada vez más rápidos. De ahí que sea terrible cuando se afirma que no se debe hacer ruido político, porque eso destruye las posibilidades de invertir. Necesitamos más ruido político en nuestras sociedades, pues hay sociedades que crecen económicamente con ese ruido político, porque tienen actores sociales que ahora se llaman empoderados, que me parecen fundamentales: un primer asunto. El segundo sería que la pobreza es un fenómeno multidimensional, de modo que si no tomamos en cuenta esto, no vamos a entender ni saber cómo enfrentarla. No es un tema de necesidades básicas insatisfechas, no es solamente un tema de ingreso, no es solamente un tema de saneamiento, sino uno de reconocimiento fundamentalmente. Es importante entender que se trata de elementos no materiales de la pobreza, de género, de etnia, de cuán desconectado por discriminadas estoy del circuito de relaciones no solamente de mercado, sino también de relaciones institucionales, cuánta justicia alcanzo, cuánta seguridad tengo.

Me parece que ver la pobreza como un fenómeno multidimensional es muy importante con elementos no materiales que hacen a la ciudadanía de las personas y no a la categoría de 54% con necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, concuerdo, matizando un poco lo señalado aquí, que en el nivel de enorme fragmentación social y política que tenemos, la usurpación de la voluntad del soberano es muy fácil, y creo que contextos de gran fragmentación como los nuestros a nivel político, social y cultural son terrenos fértiles para el uso arbitrario del poder, cosa que también hemos visto. De allí la fragilidad de ellos, y otra cosa última: el documento plantea el tema en el sector privado, estamos hablando de las empresas privadas. La mayor parte de las empresas privadas de nuestro hemisferio de la subregión son microempresas, pero empleemos también las pequeñas, medianas y grandes empresas y transnacionales cómo entran en este debate. En este evento se ha planteado cómo se les desafía respecto de este mito de la flexibilización del trabajo, pero tienen que entrar, pero no están en esta mesa: eso es un factor fundamental. Finalmente, el Estado no tiene que ser ni más fuerte ni más grande, ni más chico. El Estado tiene que ser activo, y ese Estado todavía no lo estamos viendo en nuestra región. Soy optimista, pero tengo más razones para el pesimismo en la realidad, optimismo en la acción, como diría José Carlos Mariátegui, parafraseando a Vasconcelos.

Muchas gracias.

**Carlos Hugo Molina,
Centro para la Participación y
el Desarrollo Humano Sostenible (Cepad), Bolivia ¹**

Lima, 14 de abril de 2005

Parfraseando al Libertador en voz de García Márquez podríamos decir: cómo salimos de este laberinto? Voy a tratar de honrar la invitación haciendo unos 11 mensajes telegráficos de lo que veo en la base respecto al tema de las cumbres o las definiciones que se adoptan en las cumbres. Ello lo he hecho a partir de una reflexión de cómo se podría explicar esto en una comunidad indígena, en una comunidad campesina, en un barrio cualquiera, para que pueda ser entendido.

Además, aquí la Argentina va a jugar un papel fundamental con la iniciativa de plantear una discusión que va a ser exigible. En este caso no va a quedar en manos de técnicos o de diplomáticos, sino en manos de la gente, de ciudadanos y ciudadanas que frente a una recomendación o frente a un documento como el que se está discutiendo, tiene un elemento vinculante y exigible como es el tema del trabajo. Este es un elemento que probablemente no sólo es novedoso, sino que va a plantear dificultades realmente serias de aquí en adelante. Porque yo como ciudadano de este continente lo voy a exigir y ya no será un asunto sólo diplomático.

Son 11 telegramas que quería resumir aquí de manera muy simple.

El primero de ellos es pasar de los proyectos pilotos a las políticas públicas. Hay una inversión muy grande en materia de cooperación orientada a desarrollar una serie de acciones que intentan, cada una en su lógica, en su leal saber y entender, cómo resolver este problema. Si no hay políticas públicas en nuestros Estados que permitan que eso que se está haciendo de manera dispersa se constituya en un mandato de cumplimiento obligatorio para los gobiernos y de exigencia como posibilidad real por parte de los ciudadanos y ciudadanas, estamos perdiendo el tiempo. Entonces tenemos que pasar de los proyectos pilotos y de los enunciados a las políticas públicas.

Segundo: ir de lo funcional y de lo sectorial a lo territorial y aquí vienen todos los temas que se están debatiendo en el contexto de la OEA y de otros escenarios respecto a la descentralización, la autonomía, la creación de mancomunidades, la gestión territorial en la cual órganos públicos –para que puedan ser creíbles– necesitan responder. Nos hemos quedado en lo sectorial, en lo funcional. En este aspecto, hay una demanda en América Latina vinculada a respuestas de naturaleza territorial.

Un tercer asunto se refiere al paso de la planificación participativa a la redistribución del excedente y explicar de una manera muy simple que cuando se realizan prácticas de planificación participativa la gente demanda de manera inmediata dos cosas: demanda infraestructura (esto es construcción de ambulatorios, de microhospitales, de escuelas, etc.) y luego la gente demanda el servicio. Y no hemos descubierto que ese tipo de acciones y de demanda no crean relaciones vinculantes ni reciprocidad desde el punto de vista político. La gente dice que ya era hora. Tardaron 150 años en construir una escuela, ya era hora. Y la autoridad que la está entregando no entiende cómo en lugar de agradecerles la gente sigue con un listado larguísimo de demandas, diferente a cuando el proceso de planificación participativa y de recuperación de la gente encuentra un espacio en el cual lo que se discute mejoraría las condiciones económicas de sobrevivencia, y allí sí hay una relación totalmente distinta. Si los instrumentos que se están duplicando en este momento de recuperación de la participación ciudadana y de instrumentos de planificación participativa no incorporan la redistribución del excedente desde el punto de vista económico, público, social, estatal y comunitario, difícilmente podremos resolver el tema del trabajo o de la pobreza.

¹ Versión libre elaborada por la Secretaría General de la Comunidad Andina con base en la transcripción de la intervención del autor en el Seminario.

Cuarto: de las políticas macroeconómicas al desarrollo económico local, cómo la gente a nivel local puede entender que una propuesta de solución universal le va a llegar. Esto es como el amor o como el hambre o como la felicidad que no son transferibles: me alegro que todos coman y me alegro que todos vivan felices. Pero si yo no vivo feliz y no como, no me sirve y este es un elemento sobre el cual hemos fallado en nuestros países y hemos fallado en nuestro enfoque de desarrollo. Si no planteamos el desarrollo económico local como base para poder entender los procesos globales, difícilmente podremos resolver el problema a Juan y a María Pérez, allí donde se encuentran territorialmente.

El quinto asunto es pasar del desarrollo económico local a la cadena de mercado. De qué sirve elaborar estrategias productivas de turismo, de artesanía, de producción de pequeña industria, de pequeñas empresas, si los temas de competitividad y acceso a los mercados no funcionan; estamos frente a la posibilidad de otra frustración mucho más delicada todavía, porque se estaría perdiendo una esperanza. Pareciera imprescindible que las propuestas para enfrentar el trabajo digno para superar la pobreza con acciones de desarrollo local incorporaran este elemento, porque pueden haber excelentes artesanos que no conozcan cuáles son las condiciones en las cuales su producto llegará a un mercado o pequeñas industrias que no saben cómo acceder a los mercados.

Sexta: de la soledad del liberalismo a las alianzas estratégicas. Aquí vemos que no hay salvación individual y no pareciera que todavía las grandes empresas, los grandes consorcios, los Estados poderosos están entendiendo o no han entendido que esto se hunde y que no hay canoas y botes suficientes para salvarnos. Esto va a plantear a esta Cumbre un reto extraordinariamente especial, diferente a todas las anteriores. Porque de aquí en adelante los ciudadanos de este continente vamos a demandar el cumplimiento de lo que aquí se diga en relación con la pobreza y el trabajo.

Séptimo: las alianzas estratégicas. Hay que buscar socios aliados en la ciudadanía inclusive, no hay posibilidad de tener solo habitantes. Falta la complementación, la responsabilidad que esto es inherente y no forma parte de los discursos la mayoría de las veces, porque hay una carga ideológica de culpa en relación con los excluidos y debemos asumirla de esa manera. Nosotros no somos europeos, nosotros no somos nórdicos que tengamos que pagar psicológicamente lo que hicieron durante 500 años.

Esta premisa nos deriva a la octava: de la ciudadanía a la gobernabilidad democrática, porque yo voy a participar en procesos democráticos, porque voy a querer ser actor público.

Novena: de la gobernabilidad democrática. La integración no resuelve el problema de la democracia. Que en un municipio, que en una comunidad se la respete y se la practique, estamos hablando de ámbitos en las que se retroalimentan o se interrelacionan de manera efectiva lo que ocurre en un país con relación al otro.

La décima: de la integración a la solidaridad. Son conceptos y contenidos que en este momento, si yo vuelvo a la premisa básica que es la creación de trabajo para enfrentar la pobreza, decía, la voy a demandar y la voy a exigir.

Y todo ello me lleva a la última que ya es el corolario: cuando hablamos de proceso de planificación, los que trabajamos en temas locales, sabemos que esto es solo posible con la construcción de una propuesta y con el establecimiento de una ruta crítica. La gente no cree cuando se hablan las cosas del desarrollo si es que no hay la posibilidad, como decía Santo Tomás, de tocar y de medir en plazos concretos lo ofrecido.

Gracias.

Giannina Olivieri Pacheco
Universidad Metropolitana, Venezuela

Lima, 14 de Abril del 2005

Mientras más pasa el tiempo en el seminario, más coincidencia tenemos. Por ejemplo, me gustaría comentar la frase de la doctora Villarán acerca de que ella no tiene una mirada optimista para la región, porque creo que realmente cuando se revisan las Metas del Milenio, uno se ve cada vez más lejos de poder cumplirlas.

Y, efectivamente, cuando uno lee en la Declaración de Québec: "...la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad... no escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema... nos comprometemos a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo especialmente en la reducción en un 50% para el 2015 de la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema", y vemos la situación que tienen los países de la región en este momento; efectivamente, nos damos cuenta de que luce difícil poder llegar a esa reducción de 50% que se plantea en la declaración.

En el caso de Venezuela específicamente, uno observa que en lo que se refiere a la pobreza crítica, las cifras en los últimos años han aumentado del 20.7% al 29.4%; y en lo referente a la pobreza relativa, del 35.1% al 42.2%.¹ Lo que quiere decir que en Venezuela en este momento la pobreza está en el orden del 71.6%, y estamos hablando de un país que tiene ingresos que probablemente otros países de la región no cuenten. Realmente luce difícil el hecho de poder reducir brechas de la pobreza.

Creo que uno de los temas que está íntimamente ligado a la gobernabilidad tiene que ver con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, pues pienso que esta es una de las fragilidades que tiene en este momento la democracia de la región. Ello se evidencia en la investigación del año pasado del PNUD, en la que se indica que cerca del 55% de los latinoamericanos estaríamos dispuestos a cambiar el régimen democrático por otro si este nos garantizara mayores beneficios. Ello nos muestra la interdependencia clara entre democracia y economía, y si ellas no están fundamentadas en cada uno de los ámbitos que les corresponde, la gobernabilidad democrática va a estar más frágil en la región.

En ese sentido, aparte de los comentarios ya hechos, uno de los puntos que hay que destacar, y que aparece desarrollado en la propuesta de Declaración de Mar del Plata, es la necesidad de que nuestros países posean un marco jurídico claro, así como reglas claras y transparentes en lo que respecta al tema del empleo. Porque uno se pregunta ¿cómo atraemos inversiones extranjeras o cómo se logra inversión de la empresa privada si los marcos jurídicos en los que se va a desarrollar esa creación de empleo no están claros? Creo que en el caso venezolano este sería uno de los elementos que habría que tomar en cuenta para poder pensar en que las inversiones, en pro del empleo productivo, se puedan dar en nuestro país.

El otro punto que creo debemos tomar en cuenta es trabajar todo el tema que tiene que ver con empleos decentes y productivos planteado por la OIT; en ese sentido, creo que las políticas que se están dando en la región no lucen pertinentes al respecto. No podría hablar específicamente de los demás países porque no los conozco, pero en el caso venezolano quizás se está tratando de crear empleos y se hacen proyectos para que eso ocurra, pero la pregunta que tendríamos que hacernos es si esos empleos se encontrarán realmente en el contexto de lo que la OIT llama empleos decentes y productivos.

¹ Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística www.ine.org.ve

Vale la pena destacar el planteamiento que aparece en la “Propuesta de Declaración de Mar del Plata”, en la cual se propone que debe haber una búsqueda de políticas que no sean solamente de orden asistencial, que sean “paños calientes” para remediar los problemas o fallas del sistema, sino que estos se solucionen realmente. No se trata de crear, por ejemplo, ambulatorios: el nudo del problema está en que el sistema de salud pública funcione, pues es probable que al crear ambulatorios en todo el país la población sienta que tiene los recursos mínimos que está necesitando; pero en el contexto de unas verdaderas políticas públicas tanto en el ámbito educativo, de salud, vivienda, como factores fundamentales del desarrollo, es necesario que se implementen políticas que efectivamente remedien los aspectos que tienen que ver con el acceso a los servicios públicos básicos. Hay que plantear de qué manera salimos en nuestros países de esas políticas asistencialistas que “tapan los huecos que están abiertos”, pero que realmente no atienden las demandas para un verdadero desarrollo social y crean unas políticas públicas sustentables.

Asimismo, en el caso de la creación de empleos decentes, debemos tener en cuenta que ello implica seguridad y protección social. En ese sentido, pensamos que uno de los principales problemas que se encuentran en la región es el relativo al empleo informal.

En el caso venezolano el empleo informal está en el orden del 48%, lo que quiere decir que prácticamente la mitad de la población se autoemplea. La cantidad de buhoneros o trabajadores informales que se encuentran en la calle es cada día mayor, y llama la atención que no sólo se trate de personas que no han obtenido el nivel adecuado de educación para acceder al empleo, sino que en el caso venezolano el desempleo abarca a todos los estratos socioeconómicos, que en este momento –según las últimas cifras del INE– se ubica entre el 14 y 15%. Pero el problema fundamental radica en que la informalidad crece cada día, y uno se pregunta, ¿dónde está la seguridad social para esas personas que simplemente se autoemplean y que no tienen acceso, en el caso venezolano, al seguro social? Pues aunque está establecido que las personas pueden cotizar en el seguro, obviamente su ingreso no les permite abonar en este, pues al no estar empleados formalmente, ellos deberán pagar la cuota que le correspondería cancelar al empleador, cosa que no pueden hacer. Por tanto, hay una cantidad de personas en nuestro país que estarán marginadas en un futuro, y en un presente, a lo que significa seguridad y protección social.

Todos estos elementos pasan por el matiz de la educación, educación en distintos sentidos: educación en el sentido de formación ciudadana –porque creo que una de las cosas que tendríamos que hacer es fortalecer todo lo que tiene que ver con valores democráticos–; y en otro sentido deberíamos proporcionar herramientas para el trabajo: formar a todas aquellas personas que no pueden insertarse en el mercado laboral, que necesitan herramientas para poder insertarse; pues si eso no se logra, simplemente habrá una inequidad aun mayor entre los que estén trabajando y quienes se desarrollan en el contexto del empleo informal.

El otro punto que deseo destacar en relación con el temario que me corresponde es el de la participación ciudadana, la cual está establecida en el preámbulo de la Constitución venezolana, así como en su artículo 6. Nuestra democracia se denomina “democracia participativa”, pues busca que todos participemos en la toma de decisiones. Sin duda, uno de los factores que se deben tomar en cuenta para hablar de gobernabilidad es que ella pasa por la inclusión de todos los sectores, y no solamente la de los sectores que pertenecen o no a un determinado gobierno. En ese sentido, la participación en nuestra región debería ser más amplia, incluyente, y en ese particular los Estados deberían tomar en cuenta la participación de la sociedad civil en general, tal como se plantea en todas las declaraciones de las Cumbres, tanto en las anteriores como en la próxima de Mar del Plata; en todas ellas se propone fortalecer a la sociedad civil.

Ahora bien, en el caso venezolano el término sociedad civil casi está mal visto; prácticamente está proscrito. Cuando revisé las resoluciones de las Cumbres y el seguimiento que de ellas hacen los Estados, me llamó la atención ver cómo entre los puntos que debían haberse revisado como metas en el plan de acción de seguimiento de las Cumbres, en el caso de Venezuela el tema de la sociedad civil no aparece revisado. Vemos medios de comunicación, infraestructura, salud... pero la sociedad civil no se toca, no se menciona. Eso hablaría un poco de por qué las organizaciones de la sociedad civil venezolana no participan o no han participado en los últimos años en los procesos de Cumbres, o en su preparación o en las asambleas generales; y ello tiene que ver con que la sociedad civil en Venezuela parece que no tiene ámbito de participación, pues desde el gobierno se critica constantemente su accionar si éste no está ligado a sus propuestas.

Pienso que para lograr la gobernabilidad en nuestros países es fundamental impulsar una justicia imparcial e independiente que refuerce la institucionalidad democrática, una clara separación de poderes y una economía sólida capaz de crear empleos sostenidamente y que evite una explosión social ante la inequidad existente.

Más allá de las declaraciones de las Cumbres se debería hacer un seguimiento efectivo de los puntos a los que los Estados se comprometen en ellas; se debe velar porque se lleven a cabo las propuestas, y este debería ser un compromiso de la sociedad civil de cada uno de los países: hacer un seguimiento para que lo que se plantea en las Cumbres de alguna manera se pueda ver reflejado en sus respectivas naciones.

En general, considero que los puntos tratados acá anteriormente recogen el sentimiento que creo tiene la mayoría: ver de qué manera se puede reducir ese margen entre el empleo formal y el empleo informal y, aunque suene utópico, ver de qué manera a los trabajadores informales se les puede dar una seguridad social de la que hasta este momento han estado ausentes. Muchas gracias.

Intervención complementaria de la autora durante el desarrollo del Seminario

Puede parecer realmente una discusión bizantina volver sobre el título que debe llevar el documento, mas no lo considero así, pues efectivamente uno de los problemas que tenemos en la región andina es el del riesgo de las democracias, por lo que considero que una de las cosas que habría que fortalecer es la manera como está expresado el título planteado.

No estoy muy de acuerdo con la postura de Andrés Stambouli, porque justamente cuando él habló de gobernabilidad para sociedades democráticas o en sociedades democráticas me preguntaba cuáles sociedades democráticas, porque nosotros carecemos –por eso nuestra democracia está en riesgo– de valores democráticos.

Por ello pienso que uno de los puntos que tenemos que trabajar en nuestra región es el tema de la democracia y la ciudadanía, porque mientras eso no se haga, dudo que nuestros países puedan mantenerse firmemente en democracia. Para mí ese es uno de los factores fundamentales que habría que atacar y tomar en cuenta en la próxima Cumbre, aunque no sea ese el tema planteado para la Cumbre de Mar del Plata.

Otro punto que debemos destacar es el relativo a la importancia de los partidos políticos. El profesor Bustamante hablaba de que la sociedad civil no puede sustituir a los partidos políticos, y por supuesto no creo que la sociedad civil reemplace a los partidos, aunque sí creo que cumple una función fundamental y que se le tiene que dar. Pero creo que la crisis de la democracia en nuestros países está ligada a la de los partidos. Así, pues, mientras los partidos no se fortalezcan, la democracia está realmente en riesgo.

Creo que el discurso antipolítico y antipartidos hay que acabarlo y, por el contrario, hacer entender que la política es beneficiosa para todos y que sin partidos políticos no hay democracia. Pienso tal vez que esas personas que hablan mal de los partidos estén planteando una “governabilidad autoritaria”, lo que nos alejará cada vez más de una gobernabilidad democrática. Porque quizás de esa manera podrían lograr gobernabilidad en las sociedades, pero sin duda apartándolas del concepto de democracia, que creo es el punto fundamental que nos interesa resaltar y fortalecer en la región andina.

Considero, pues, que el tema de la democracia se debe fortalecer en el título del documento y, en ese sentido, hablar de “governabilidad en democracia” o de “governabilidad para fortalecer la democracia”. Creo que el problema de la presencia del sustantivo “democracia” o del adjetivo “democrática” resulta significativo en países donde la Democracia – en mayúscula– está realmente en crisis. Muchas gracias.

SEMINARIO SUBREGIONAL ANDINO
LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LA SUBREGION ANDINA

PANEL II

Exclusión Social y Gobernabilidad Democrática en la Subregión Andina

PANEL II

Documento Base:

Gobernabilidad Democrática y Cohesión Social

Jorge Nieto Montesinos,

Centro internacional para la Cultura Democrática

Presentación

Este documento procura explorar los problemas actuales de la gobernabilidad a la luz de las experiencias recientes de crisis de gobernabilidad en América Latina. Pone énfasis en el contexto de progresiva erosión de la cohesión social y sus consecuencias para la estabilidad política de nuestras democracias. A partir de allí quiere proyectar escenarios alternativos que no excluyan posibilidades de crisis institucionales, privilegia en sus análisis las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; pero sin dejar de lado a otros actores con potencialidad para influir sobre la situación de gobernabilidad, especialmente aquellos que se derivan de la crisis social. El trabajo sintetiza una docena de crisis de gobernabilidad ocurridas en América Latina.

Dos Reduccionismos

El economicismo y las “certidumbres” ingenuas que caracterizaron la reflexión latinoamericana de los años 60 y 70 sobre la revolución o la reforma fueron sustituidos en los 80 por un estilo de análisis también reduccionista sobre la democracia, sesgado hacia un politicismo e institucionalismo igualmente reduccionistas, que dejan de lado lo mejor de la reflexión anterior: el encuadramiento histórico del tema del desarrollo y del subdesarrollo y de las condiciones distintas en que el capitalismo se gesta y expande en los países centrales y periféricos.

Hay circunstancias objetivas que explican esa distorsión. La debilidad de las tradiciones democráticas en la región, la pobreza del pensamiento latinoamericano sobre la democracia, la derrota de las opciones revolucionarias y reformistas en el continente, la instauración de crueles regímenes dictatoriales y la necesidad de salir de ellos condicionaron una reflexión sobre la democracia desde la derrota, que echó mano de visiones anglosajonas sesgadas hacia lo institucional y cultural, para construir un planteamiento y una estrategia capaces de aglutinar a sectores amplios de la sociedad y recibir la aceptación de los poderes internacionales claves respecto de la instauración de democracias representativas cuyo contenido se agote en los procedimientos para organizar la estructuración del poder.

El resultado ha sido una visión que convierte a la democracia, de sistema político con determinado encuadre histórico, en necesidad moral autorreferida. Ese enfoque ha presidido hasta ahora la reflexión latinoamericana sobre la transición, y al ensamblarse con la concepción económica del Consenso de Washington ha propagado un arriesgado ilusionismo sobre la inserción automática en el primer mundo, con base en economías de mercado libre autorregulado e instituciones políticas liberales.

El largo proceso europeo en el que la construcción de Estados nacionales fuertes con pleno control de los factores internos y del entorno exterior, la creación de leyes y redes de protección social y la gestación de una comunidad nacional ciudadana, que precedieron a la instauración del sufragio libre y universal ocurrido en los años 20 del siglo anterior, son ignorados en los análisis habituales sobre la transición democrática en América Latina y por los propagandistas del sueño de habitar rápidamente el primer mundo.

Al contrario de Europa, el ciclo democrático latinoamericano de fines del siglo XX comienza por el voto libre y universal, pero en condiciones de Estados nacionales debilitados por la globalización, crecimiento de la pobreza y

grandes dificultades para avanzar en la equidad social indispensable para construir un régimen de ciudadanos. Ese cuadro de democracias, que concentran el ingreso y están distantes de las demandas concretas de la sociedad en empleo, salarios, seguridad, educación y salud, es el telón de fondo de una gobernabilidad siempre precaria. Pero antes de entrar al tema quizás convenga hacer algunas precisiones para entendernos mejor.

El uso de la Gobernabilidad

Generalmente, usamos el concepto de gobernabilidad –más bien la palabra– para aludir a situaciones o nombrar procesos completamente distintos. No voy a referirme a la discusión terminológica que han tratado de introducir especialmente los españoles, un poco vacua: gobernanza, gobernación, gobernabilidad, pero sí a los usos del término en nuestra discusión.

Como sabemos, el concepto mismo de gobernabilidad ha tenido una transformación en el sentido en que se le usa. Ocurre con el concepto de gobernabilidad lo mismo que, por ejemplo, *cholo* en el Perú con la palabra “cholo”. Hace 100 años era claramente un insulto, lo cual refrendaba su origen colonial. Hace 50 no estaba claro si lo era o no. Hoy es un síntoma de orgullo y de afirmación de identidad. La transformación de la palabra, a pesar de ser el mismo vocablo, obedece al contexto que le da sentido. Lo mismo ocurre con la palabra gobernabilidad, la cual ha ido cambiando paulatinamente su significado a lo largo del uso, desmintiendo o alejándose, cuando menos, de sus orígenes intensamente conservadores y aun autoritarios.

Con la palabra gobernabilidad hemos nombrado varios procesos o realidades. Uno, los problemas del Estado para resolver sobrecargas que le producen las demandas de una sociedad que vive una revolución de expectativas y que las tornan imposibles de cumplir. Es su versión inicial. Otro, problemas de eficacia en la acción del gobierno y en la ejecución de las políticas públicas. Aquí restringimos el concepto y lo acotamos a un aspecto puntual. Uno tercero, la dificultad para gobernar sistemas sociales complejos, definición que incluye algunos aspectos de las anteriores, pero en un nivel de abstracción sistémico. También, en cuarto lugar, se nombra con la palabra gobernabilidad la definición de un nuevo estilo de gobierno y de relación con la sociedad. Otra acepción de gobernabilidad se refiere a la construcción de consensos entre los diversos actores políticos y sociales relevantes de una sociedad dada. Es importante que tengamos en cuenta qué estamos nombrando cuando debatimos sobre los problemas de gobernabilidad.

En cualquier caso el tema de gobernabilidad alude al proceso de construcción de un orden político legítimo y eficaz. En cualquier acepción del concepto una constante es la necesidad de construir un orden político que tenga legitimidad. Ya veremos después que esa legitimidad se deriva tanto de su origen –si queremos una gobernabilidad democrática, lo que en sí mismo abre un conjunto de problemas específicos–, como de los resultados de una gestión de gobierno. En cualquier caso, el concepto de gobernabilidad alude siempre a una relación. La gobernabilidad –democrática o no– no es algo dado: es una relación de gobierno entre el Estado y la sociedad y sus distintos componentes, una relación que permite formar coaliciones de poderes legales y fácticos con viabilidad política.

Las Estrategias de Gobernabilidad

Desde que en 1975 la Comisión Trilateral introdujo el tema de la gobernabilidad en la discusión y en el debate político mundial ha habido por lo menos dos grandes estrategias y, por lo tanto, dos grandes diagnósticos sobre la gobernabilidad en nuestros países. Una primera estrategia ha sido reducir las demandas de la sociedad. En realidad fue la formulación inicial planteada por Samuel P. Huntington y sus compañeros de la Comisión Trilateral. Esta estrategia deriva de un diagnóstico: la gobernabilidad debía ser resultado de la reducción de la sobrecarga de demandas al gobierno. Esta sobrecarga se originaba en dos razones. De un lado, en un incremento de las expectativas; de otro, en que el Estado había asumido más funciones de las que podía contraer. En este diagnóstico el PIB de nuestras sociedades crecía mucho más lentamente que los costos de los programas públicos y las demandas sociales. Esta situación afectaba tanto la eficacia del gobierno como su legitimidad. Así, una estrategia de gobernabilidad debía apuntar a cuatro aspectos. Primero, reducir la actividad del Estado en favor del mercado, en la medida en que el Estado debía deshacerse de funciones para las cuales no estaba capacitado.

En segundo lugar, había que reducir las expectativas de la sociedad en las capacidades del Estado para resolver sus problemas. En algunas versiones algo más sofisticadas, a eso se llamó construcción de responsabilidades sociales en la gente. Al mismo tiempo, ese proceso de reducción de las expectativas de la sociedad en lo que el Estado, y por extensión la política, le podía dar inició una paulatina larga toma de distancia de la política como actividad. En tercer lugar, como parte de esa estrategia y de ese diagnóstico, había el esfuerzo por incrementar los recursos del Estado y, finalmente, por simplificarlo y reorganizarlo desde esta perspectiva de reducción de su rol y su importancia.

Este diagnóstico alimentó los proyectos de modernización económica que se dieron en la región en los últimos 20 años. Por eso en su formulación inicial esos proyectos fueron intensamente antiestatales. Por ello, no es casual que hoy día

estemos preocupados por la destrucción y el derrumbamiento del Estado. Como consecuencia, también fueron proyectos altamente antipolíticos, en la medida en que buena parte de ellos lo impulsaron gobiernos autoritarios. En esa mirada la política no fue una actividad necesaria para la vida pública y social, más bien fue un estorbo que había que hacer a un lado para permitir el despliegue de los talentos tecnocráticos. Esta fue la primera gran entrada al problema de la gobernabilidad, su primera formulación, una formulación ciertamente conservadora.

Luego apareció otra gran corriente de diagnóstico y de estrategia de gobernabilidad. Esta se fijaba en el otro lado de la ecuación: en el Estado. La construcción de la gobernabilidad consistía en aumentar las capacidades de gobierno y del Estado para responder las demandas sociales culturalmente recortadas. Esto se expresó en tres modalidades distintas. La primera, una variante de esta formulación, ponía como solución la planificación tecnocrática centralizada, el impulso de procesos de racionalización y modernización del Estado, en el sentido de hacerlo más eficiente, mejorar sus sistemas internos, elevar la calidad de la burocracia portadora del secreto del Estado.

Una segunda versión de esta gran estrategia de elevación de las capacidades de gobierno político fue la de la ingeniería constitucional e institucional. Aquí los objetivos eran dos. Uno, la racionalización de las decisiones del poder ejecutivo, toda la elaboración que hay alrededor de cómo hacemos que mediante reformas institucionales al interior del poder ejecutivo se fortalezca su capacidad decisional, evitando que sus decisiones no sean arbitrarias, sin un proceso de selección de opciones, con amplia información. El otro objetivo fue construir y desarrollar mecanismos constitucionales e incentivos institucionales para consolidar mayorías parlamentarias estables. Las reformas sobre los sistemas electorales, sistemas de partido, formas de votación, formas de selección de representantes, conformación de coaliciones parlamentarias se orientaron hacia ello.

Una tercera variante de esta gran estrategia de elevación de las capacidades del gobierno fue la versión latinoamericana de la estrategia neocorporativa. De allí la insistencia de las metodologías y transformaciones culturales para construir pactos y organizar intereses. Se quería transitar de un pluralismo caótico a uno organizado. Por ello se multiplicaron en la región las mesas de acuerdo, de concertación, la búsqueda de consensos, la elaboración de espacios que permitieran la composición de intereses.

La Gobernabilidad como Construcción Política

Estas han sido las dos grandes estrategias y diagnósticos sobre la gobernabilidad en la región. Ambas, al parecer, eluden o aligeran de diversa forma lo que es fundamental en los procesos de construcción de gobernabilidad, es decir, que la construcción de la gobernabilidad es un asunto básicamente político, que esta es su naturaleza distintiva. Por eso quisiera proponerles para nuestra discusión, y en todo caso hacer explícito lo que subyace a esta intervención, otro concepto de gobernabilidad, en el cual su tema distintivo sea la construcción de un equilibrio dinámico entre poderes legalmente elegidos y poderes fácticos para la elaboración de políticas públicas y de los actos de gobierno. Esto es, la gobernabilidad no como la reducción de las expectativas sociales, ni como la elevación o la construcción de las capacidades estatales – aunque todos esos aspectos tengan que ver con la construcción de la gobernabilidad –, sino como parte del proceso político de confrontación de proyectos de dirección política en la sociedad y, por tanto, con la característica particular de constituirse en un espacio de composición de coaliciones de gobierno, de política y de dirección para el Estado.

Desde esta perspectiva, cuando hablamos de gobernabilidad, estamos hablando de poner en juego proyectos de dirección política e ideológica para el Estado y para la sociedad. No se trata de un problema eminente o prioritariamente técnico, aunque haya una dimensión técnica de problema – como se puede ver en el análisis de las crisis de gobernabilidad en la región –, sino de un problema de dirección política y cultural para el Estado y para la sociedad. Por tanto, en esta acepción la construcción de la gobernabilidad es un proceso de naturaleza eminentemente política que alude a la viabilidad de propuestas y de proyectos. Y a la relación de esta viabilidad política con la calidad de las tensiones y los conflictos en los cuales se pretende construir. Por tanto, la gobernabilidad se derivará de las capacidades de este o aquel proyecto para abatir tensiones y conflictos y resolverlos o encauzarlos institucionalmente. La gobernabilidad así entendida nos habla de las relaciones de poder en una sociedad dada, es decir, de la capacidad o incapacidad de un proyecto de dirección política y cultural para construir confianza en la sociedad.

Finalmente, en este concepto de gobernabilidad ella aparece como la capacidad de los gobernantes, de los líderes y de los gobiernos para transformar intereses particulares en intereses generales. Si uno revisa las crisis de gobernabilidad en la región – y hemos tenido doce crisis constitucionales de gobernabilidad –, el 50% de las cuales ha ocurrido en la región andina, uno encuentra básicamente cuatro momentos a través de los cuales ocurren esas crisis de gobernabilidad.

Un primer momento en el cual la crisis de gobernabilidad empieza a desplegarse como una crisis de confianza y el rasgo distintivo de este momento es la sospecha en la sociedad de que el gobierno, muchas veces recién elegido, no tiene un objetivo estratégico, es decir, que no hay rumbo. A través de un conocimiento sintomático la sociedad comienza a tomar conciencia del problema. Un segundo momento en el despliegue de las crisis de gobernabilidad ocurre cuando esa

ausencia de rumbo produce un primer bloqueo de la agenda política del gobierno. Este tiene dificultad para colocar sus temas en la agenda pública y hacerlos viables en el contexto de los sistemas constitucionales.

Un tercer momento de las crisis de gobernabilidad se expresa como crisis de dirección política. Su síntoma clave es la pérdida absoluta de iniciativa de la gestión gubernamental. Esta iniciativa empieza a repartirse alternativamente entre un conjunto de actores, a veces partidarios, a veces no partidarios; a veces legales, a veces fácticos. Pero ya no es el ejecutivo quien coloca los temas de la agenda pública. El gobierno se encuentra reaccionando a otras agendas colocadas por otros actores. Finalmente, el despliegue final de la crisis de gobernabilidad ocurre cuando esta aparece como una crisis de Estado. En este momento el gobierno se transforma en un actor más, ya no es el actor central de la política nacional.

¿Cuál es el meollo para comprender cada uno de estos momentos de las crisis de gobernabilidad? La valoración del tiempo político; esta dimensión, al mismo tiempo simple y complejo, es la especialidad de esa especie tan vapuleada en los últimos años que es el animal político. La especialidad del político es precisamente valorar el conjunto de conflictos y contradicciones que se anudan en una temporalidad singular, única e irreplicable, y la búsqueda de las opciones a situaciones aparentemente sin salida. En la medida en que debilitemos ese estamento específico de la sociedad que tiene funciones muy precisas que cumplir, en esa misma medida nuestras sociedades quedan mermadas para producir esa valoración del tiempo político, sin la cual la gobernabilidad no es posible.

De las lecciones recogidas de las crisis de gobernabilidad en la región, uno puede rescatar un elemento siempre presente. Las múltiples combinaciones entre los poderes fácticos y los poderes legales encuentran un acicate para su crisis en un contexto general de ausencia de confianza en la sociedad, en los gobiernos, en la política, en las instituciones, que se deriva de una situación de extrema desigualdad y de altos niveles de pobreza. Esta distancia desconfiada de la sociedad de las instituciones públicas hace que las crisis de gobernabilidad en América Latina y en el área andina aparezcan sucesos absolutamente repentinos. No es que no se puedan predecir o que no pueda haber observatorios de alerta temprana que permitan anticipar dónde van a ocurrir y cuál es su curso probable, pero por lo general las crisis han ocurrido como erupciones que cuando estallan entran en una dinámica inercial difícil de detener. Piensen ustedes en cualquiera de las crisis de nuestros países y constatarán que esta característica ha sido permanente.

A las dificultades inherentes a un concepto elusivo y difícil como el de gobernabilidad en la región le hemos añadido una: queremos gobernabilidad democrática. Y esto que se dice muy fácil introduce una complejidad adicional, porque gobernabilidad y democracia responden a lógicas distintas. La democracia obedece a la lógica de una persona, un voto; la gobernabilidad, en cambio, responde a la lógica de los poderes efectivos. Frente a la democracia tengo un voto que vale tanto como el del señor que es dueño de una televisora, o jefe de un sindicato, o propietario de una red financiera, o jefe de un cártel del crimen organizado. Pero desde el punto de vista de la gobernabilidad ninguno de esos personajes tiene un poder equivalente. Cada uno de estos cuenta con un poder fáctico que tiene capacidad de influir en el proceso del poder. Así, son dos lógicas: la lógica de la democracia y la lógica de la gobernabilidad.

Por esto la gobernabilidad democrática no es en sí misma problemática. No es un a priori sino una construcción. Ello hace que en la historia reciente de la región hayamos tenido países que han contado con una alta gobernabilidad y poca democracia, o países que han tenido una alta democracia y poca gobernabilidad. Si uno hiciera un cuadro de doble entrada —como los que nos enseñaban en la universidad—, uno vería cuatro casilleros: países con alta gobernabilidad, baja democracia; países con baja gobernabilidad y baja democracia; países con baja gobernabilidad y con alta democracia; pero el casillero vacío sería el de países que tuvieran al mismo tiempo alta gobernabilidad y alta democracia. Es decir, aquello que tenemos la expectativa de construir: países con gobernabilidad democrática.

Los Escenarios de la Gobernabilidad

Construir la gobernabilidad democrática es edificar esa coalición capaz de realizar el objetivo central de elaborar sociedades con cohesión social. Ello conlleva —como podrán suponer— reformas de muy profundo calado en la política, en el Estado, en el mercado y en la propia sociedad. Desde esta perspectiva podemos dibujar en la región tres escenarios posibles en relación con el tema de la gobernabilidad democrática, de la gobernabilidad con cohesión social. Un primer escenario es el de la gobernabilidad precaria. En este escenario, la gobernabilidad es un problema irresuelto. Cada día las sociedades amanecen con la sospecha de que el gobierno puede caerse. La precariedad gubernamental es un dato permanente. Es un escenario en el cual no hay un gobierno que proponga, ni mayores cambios ni grandes iniciativas, las tensiones entre los grupos de poder se prolongan y contaminan todas las esferas del Estado y de la sociedad civil. En este escenario no hay una renuncia explícita a la cohesión social, pero tampoco se aplican políticas en contra de la desigualdad. Las políticas sociales para combatir la pobreza dan resultados magros. La dinámica en esta situación, en este escenario de gobernabilidad precaria, es un progresivo deterioro de la vida pública y una creciente insuficiencia de las estrategias propuestas para resolver los problemas. El tedio, el pesimismo, la huida se instalan y casi sin percibirlo se produce una paulatina degradación de la vida pública y de la vida social, se vive una sensación íntima de insatisfacción, de pesimismo, de ausencia salida.

Un segundo escenario es el de una gobernabilidad autoritaria. Una situación en la cual la gobernabilidad se convierte en una meta en sí misma, en la cual el afán fundamental en la construcción de la gobernabilidad son la estabilidad y el orden, y la legitimidad de los gobiernos se pretende derivar de ese valor. El éxito de este escenario de gobernabilidad autoritaria es la capacidad de articular una alianza de poderes fácticos, internos y externos, para incrementar un tipo de crecimiento sin empleo, sin seguridad y sin beneficio para sectores mayoritarios o amplios de la sociedad. Implica un acuerdo político no democrático que racionalice la acumulación y la distribución de excedente y que encuentra sus raíces en un fondo autoritario muy anclado en las tradiciones culturales de nuestras sociedades. Esta salida de gobernabilidad autoritaria se plantea el problema de la cohesión social de otra manera: dividiendo a las sociedades en áreas de integrados, áreas intermedias de entrada y salida y áreas de exclusión, atendidas con políticas que tratan de mantener y de paliar una situación que haga que esa pobreza políticamente inofensiva, más o menos controlada, en un contexto de dirección política autoritaria de la sociedad.

Un tercer escenario para la gobernabilidad en la región es específicamente el de la gobernabilidad democrática. En este el tema de la cohesión social es una meta compartida, un propósito central de las políticas del Estado. La cohesión social es asumida como responsabilidad nacional, cuya construcción se convierte en un proceso de negociaciones sustantivas de metas, plazos y monitoreo de los acuerdos logrados. Un proceso así no puede ser el arreglo ficticio de consensos gaseosos, con listas de 30 o 40 acuerdos redactados precisamente para decir todo y nada. Para la elaboración de este escenario de gobernabilidad democrática, bastan dos o tres acuerdos sustantivos, derivados de una real composición de intereses, que se conviertan en parte de políticas de gobierno.

La política de generación de consensos de gobierno termina desprestigiándose si la creación de consensos no llevan a la ejecución de políticas públicas. Este escenario de construcción de la gobernabilidad democrática supone una sesión parcial de intereses y una composición de aquello que se llamaba el interés nacional. Implica —explícitemoslo con claridad— un mayor peso del Estado erosionado en las últimas dos décadas, una mayor importancia de la política y un despliegue más vital de lo social y de lo público. Sin estas condiciones no es posible construir una salida de gobernabilidad democrática. Lograr este tercer escenario se sostiene solo en la formación de coaliciones políticas limitadas, pero suficientes para lograr una agenda de gobierno viable.

Temas de la Reconstrucción de la Gobernabilidad

Así como ha habido en América Latina 12 crisis constitucionales de gobernabilidad, también estamos viendo procesos de reconstitución de la legitimidad y de la gobernabilidad en la región. De estos procesos surgen algunos temas claves que permiten o facilitan esa reconstrucción de la gobernabilidad democrática. Enunciamos algunos. Uno, la idea de que la estabilidad macroeconómica no es un fin en sí mismo, sino solo un medio. Ligado a lo anterior, el crecimiento económico es también un medio, lo cual revela como problemático un crecimiento económico que no esté asociado a la creación de empleos. En tercer lugar, el hecho de que la agenda social no se reduce a la lucha contra la pobreza, sino que incluye nuevamente como tema de la agenda pública la redistribución del ingreso, el combate contra la desigualdad y la difusión de oportunidades. Por ello se comienza a convertir en un problema la muy alta concentración económica en una nueva comprensión de la cuestión social en la región.

En cuarto lugar, la asociación de los temas de seguridad, tan importantes después del 11 de setiembre, con el desarrollo. La elaboración de una mirada más compleja de los asuntos de la seguridad, evitando reducirla a un asunto solo policial, y haciéndola parte muy importante de la elaboración compartida de la agenda internacional. En quinto lugar, aparece como una de las claves de la reconstrucción y renovación de lo público la dimensión ética e institucional de combate contra la corrupción, así como la formación de una nueva ética republicana fundada en los derechos humanos y en la austeridad, que liquiden la cultura del privilegio.

En sexto lugar, aparece una alta valoración de los procesos de integración regional y subregional, y de su capacidad para intervenir en el proceso cotidiano y mundial de distribución del poder. A diferencia de la formulación, que es sentido común en las agencias del sistema de la ONU, según el cual debíamos pensar globalmente y actuar localmente, aparece en la región el esfuerzo por pensar localmente, es decir, pensar en las realidades que tenemos alrededor y en el contexto de nuestras instituciones (desigualdad, pobreza, segregación, exclusión, marginación, racismo) y al mismo tiempo el desarrollo de las capacidades de nuestros gobiernos y de nuestras sociedades para actuar globalmente. Se sabe que muchos de los problemas que nos afectan no tienen solución en el contexto de los Estados nacionales y, por ello, los gobiernos que están teniendo cierta capacidad y cierto éxito para resolver los temas de la gobernabilidad democrática lo están asociando a su capacidad de incidir en la redistribución mundial del poder.

En séptimo lugar, el retorno a estrategias industrializadoras y de construcción de mercado interno, sin abandonar los esfuerzos exportadores ni la conquista de bolsones en el mercado mundial. En octavo lugar, el reconocimiento de que nuestros países necesitan un nuevo tipo de inserción en la globalidad. De esto se deriva la conciencia de que siendo la inversión imprescindible para el desarrollo, no toda inversión es buena. Hay un tipo de inversiones que no nos interesa

y hay otro que sí. Fortalecer unas y desincentivar otras es parte de esta nueva agenda pública. De allí que los problemas de la deuda externa vuelven a ser, en otro contexto y no para todos los países, parte de la agenda pública.

De todo esto se deriva la discusión de un nuevo concepto de competitividad, que no esté fundado en el abaratamiento sistemático y paulatino de la fuerza de trabajo, sino un concepto de competitividad fundado en el despliegue de las capacidades creativas de la persona humana. Ello nos coloca frente a los temas educativos, de innovación tecnológica, de protección de las personas desde la infancia.

La Modernización Solidaria

¿Todo lo anterior significa que debemos cancelar el proceso de modernización intentado en los últimos años? La respuesta es no. Pero sí significa que debemos procurar otra vía hacia la modernización, porque lo que sí queda cancelada es la vía tecnocrática a la modernización. Esa vía según la cual un grupo de expertos tecnócratas decían a las sociedades que es lo que había que hacer, desde un escritorio lejano a nuestros países, a sus sociedades, que omitían toda consideración sobre la viabilidad política de las reformas propuestas. Necesitamos intentar otra ruta hacia la modernización, una ruta política, democrática, una ruta que conduzca a una modernidad no excluyente, para tomar una vieja palabra de los clásicos de la sociología: una modernidad solidaria.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, así como en el siglo XIX se decía que gobernar era poblar, especialmente en territorios vacíos; hoy, especialmente en países como los del área andina, gobernar es construir sociedad. Por eso la gobernabilidad democrática y la cohesión social están íntimamente ligadas, como las dos caras de una misma moneda.

Henry Oporto

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Bolivia

Lima, 15 de abril de 2005

Restablecer La Gobernabilidad para crear empleo y dar viabilidad al Sistema Democrático

Para el comentario que voy a hacer partiré de una consideración general sobre el tema de este seminario: “Crear empleo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad”, que es la idea central que marca las reflexiones de este panel, una idea fuerza que impregna la elaboración del proyecto de la Declaración del Mar de Plata. Así, pues, y como no puede ser de otra manera, refleja una línea de pensamiento que se apoya en dos premisas: una subyacente y otra explícita. La primera es que la gobernabilidad sería una suerte de variable dependiente del empleo y de la reducción de pobreza y la segunda, que la acentuación de la desigualdad y la pobreza puede crear un ambiente explosivo para la gobernabilidad.

En este mismo seminario se han aportado interesantes reflexiones, datos y otras evidencias que parecerían respaldar las tesis enunciadas. No obstante ello, se han echado algunas sombras sobre ellas y se insinuaron dudas sobre su validez; algunas, a mi juicio, más que razonables. Mi conclusión: la discusión sobre esas tres variables (empleo, pobreza y gobernabilidad) de ninguna manera es cerrada. Pienso que puntos de vista como los expresados por Fernando Bustamante y por Jorge Nieto, nos alertan sobre el riesgo de caer en determinismos económicos en el enfoque de los problemas de gobernabilidad.

Naturalmente, de ello no se deduce que no exista ninguna correlación entre empleo, pobreza y gobernabilidad, ni que podamos asumir el tema de la pobreza como una cuestión hasta cierto punto independiente de la gobernabilidad. Ninguno de esos razonamientos sería un planteamiento correcto de la cuestión, pues la experiencia histórica y la realidad presente de los países latinoamericanos nos ilustran sobre al menos dos tipos de correlaciones que se pueden advertir:

Por un lado, se puede decir que a menor pobreza y menor desigualdad, mayores son las posibilidades de estabilidad política. Esta es una ecuación que se puede constatar en la práctica. Por otro lado, a mayor pobreza y mayor desigualdad, mayores también los riesgos para la gobernabilidad. Esto último es especialmente cierto si pensamos en la gobernabilidad democrática y no sólo en la gobernabilidad a secas.

Bolivia hundida en ingobernabilidad

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando un país se hunde en la ingobernabilidad? Es decir, cuando ya no se trata solamente de un riesgo o de una amenaza potencial, sino de una situación en curso, por la cual ya no es posible contar con un marco institucional adecuado, como es el que reclama el proyecto de Declaración de Mar del Plata para encarar los problemas de empleo, desigualdad y pobreza. Estamos hablando de un marco institucional que permita generar políticas de crecimiento, de inversión, de empleo, un contexto de seguridad jurídica, estabilidad macroeconómica, solvencia fiscal, capacidad para atraer inversiones, un rol más activo del Estado, con integración de políticas económicas y sociales, etcétera. Este es un conjunto de condiciones señaladas en la declaración y que se consideran necesarias para conformar un entorno institucional propicio para la gobernabilidad en democracia.

Insisto en la pregunta: ¿qué acontece cuando un país no tiene la posibilidad de contar con ese contexto institucional? La cuestión es pertinente, porque justamente esa situación vive actualmente Bolivia, la cual se dio hasta hace poco tiempo aquí, en el Perú. Que también se da o se ha dado antes en Venezuela, que también parece estarse dando en Ecuador y que siempre es un riesgo latente en Colombia (país en el que conviven la estabilidad política y la violencia interna en gran escala), solo por citar algunos casos que todos conocemos bastante bien.

Permítaseme, pues, hacer una reflexión sobre la situación boliviana, que puede dar cuenta de una experiencia honda y dramática de crisis de gobernabilidad. Bolivia está atrapada actualmente entre el antagonismo y la confrontación de sus principales fuerzas políticas, sociales y económicas, que divide a los bolivianos en dos alineamientos en situación de choque: en un lado, las fuerzas que defienden las reformas modernizadoras de los años 80 y 90, que creen en una economía abierta y en las políticas de mercado, que apuestan a la institucionalidad democrática y que persiguen la integración de Bolivia en la economía global; en el otro, están fuerzas que, desde posturas antisistémicas y populistas y quizás también desde la nostalgia de un pasado idealizado, reniegan de las reformas de mercado, descreen de la institucionalidad política, reclaman por una economía estatista y nacionalista, apuestan por un modelo endógeno de desarrollo y resisten con fuerza las políticas de integración al mercado global.

Entre estas dos posturas antagónicas hay desde luego amplios sectores de la población —quizás incluso la mayoría nacional— que no salen de la perplejidad, que no se alinean en una u otra posición, pero que igualmente sufren las consecuencias del antagonismo y de la polarización. Esta clase de visiones contrapuestas se expresan prácticamente en todos los grandes temas de controversia en el país: la discusión sobre qué hacer con el gas natural y la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos, el tema de la reforma constitucional vía una asamblea constituyente, la demanda de autonomías departamentales, la propia participación de Bolivia en un TLC con EE.UU. y otros temas más de la agenda nacional. El resultado es un prolongado empantanamiento del debate político y legislativo, sin que sea posible encontrar un cauce de solución para ninguna de estas cuestiones.

La falta de consensos y acuerdos básicos entre los actores nacionales, que aprisiona al gobierno y lo reducen a una total impotencia, pone de manifiesto el vacío de hegemonía que existe en la sociedad boliviana: los bolivianos carecen de una visión común sobre su país y su futuro y menos aún sobre una propuesta de desarrollo nacional. Esto tiene mucho que ver con ausencia de una élite dirigente que tenga capacidad de imponer democráticamente su visión al conjunto de la sociedad, de lograr un predominio ideológico y político en el Estado y en la sociedad. Por eso Bolivia es un país sin rumbo que se parece cada vez más a un barco a la deriva en medio de la tormenta.

Se trata de una situación evidente de crisis de gobernabilidad -que quizás cabe en ese momento descrito por Jorge Nieto, cuando la crisis de gobernabilidad se transforma en una crisis de Estado. Sus manifestaciones son muy claras: alta fragmentación social y política, una dinámica prácticamente incontenible de conflictos sociales que han colapsado la capacidad del Estado para atender las múltiples demandas, un gobierno maniatado por la falta de recursos económicos y su extrema debilidad para manejar los conflictos y, en definitiva, para gobernar el país. Todo ello en medio de una sensación creciente de ausencia de Estado, reflejada en el desconocimiento cotidiano de la ley, la pérdida de autoridad, la dilución del Estado de derecho y una acelerada desinstitucionalización del sistema de decisiones.

¿Qué nos demuestra esto? Que hay un conflicto de poder no resuelto, que ha retrotraído a Bolivia a un escenario de inestabilidad política y a un movimiento político pendular, con algunos hitos importantes. Así, en las últimas elecciones nacionales de 2002, los partidos democráticos tradicionales ganaron la elección, pero apenas con una victoria mínima, en un cuadro de alta fragmentación electoral, que dio por resultado la conformación de un gobierno precario, que luego no pudo resistir la arremetida de las fuerzas populistas y antisistémicas. Ese gobierno se cayó, o mejor dicho fue derribado, en la crisis de octubre de 2003, con la presión de un movimiento insurgente que, sin embargo, no tuvo la fuerza para hacerse por sí mismo del poder.

Así, pues, vivimos una suerte de empate catastrófico de las fuerzas confrontadas, porque es un empate sin resolución estratégica, que solamente permite victorias tácticas de uno u otro bando. Las fuerzas que chocan tienen capacidad para bloquearse y neutralizarse recíprocamente, pero no para imponerse una sobre la otra, de una manera definitiva. Justamente por ello, y las ya aludidas visiones antagónicas que dividen a los bolivianos, este empate tiende a generar escenarios de confrontación y de violencia, que incluso ponen en tela de juicio la integridad de Bolivia como nación.

El gobierno del presidente Carlos Mesa es fruto de ese empate no resuelto y también una víctima de las circunstancias; su situación es la de una radical impotencia que ha hecho, por ejemplo, que cinco semanas atrás el presidente Mesa presentara renuncia a su cargo, no aceptada por el Congreso, y que una semana después haya propuesto el adelantamiento de las elecciones nacionales que deben realizarse en 2007, como una forma de hallar una salida política a la crisis de gobernabilidad.

En suma, Bolivia está bloqueada, pero bloqueada no únicamente en los caminos, en las carreteras y en las calles de sus ciudades, sino también en su estructura de poder que, por lo mismo, no puede garantizar el orden ni la gobernabilidad y cada vez menos el funcionamiento normal de la sociedad.

Una agenda política alternativa

Frente a este cuadro, uno debe preguntarse cuál es la prioridad de un país que ha caído en una grave crisis de gobernabilidad.

Pienso que la situación de Bolivia determina que su prioridad sea naturalmente el restablecimiento de la gobernabilidad. A partir de esta situación, se podría incluso replantear el lema de la Cumbre de Mar del Plata, en términos exactamente inversos a los planteados, de modo que rece así: “restablecer la gobernabilidad para crear empleo y darle viabilidad democrática al país”. Es así como yo titularía este comentario que trata de mostrar una situación particular en el contexto de la región, que sugiere otra manera de abordar la problemática de la gobernabilidad y su relación con los temas del empleo y de la pobreza.

Si la democracia no es viable en situaciones de altos niveles de desempleo, de exclusión y pobreza —al menos no parece sostenible la democracia en esas condiciones—, tampoco es viable en un escenario de ingobernabilidad, de caos, de incertidumbre general, de extrema fragmentación y de riesgos elevados de desmembración nacional.

Por lo tanto, lo que tenemos al frente es un cuadro de crisis ya no económica, sino esencialmente política, que determina que la falta de gobernabilidad sea un obstáculo para superar los problemas económicos que originaron esta crisis en 1998 y 1999, porque definitivamente sin una solución política a la ingobernabilidad en que está atrapado el país, ninguna agenda de desarrollo es posible, como tampoco lo es el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza.

La situación de hoy de Bolivia, con sus propias peculiaridades, lamentablemente se asemeja a la centroamericana de los años 80, cuando esos países estaban divididos y enfrentados internamente, y tal vez reproduce en alguna medida la situación de otros años del Perú, cuando experimentaba grados parecidos de división interna y la amenaza de la subversión terrorista. La experiencia nos demuestra que solo cuando se pudo dar un tipo de solución política democrática fue posible reanudar el proceso de crecimiento económico. Eso ocurrió con los países centroamericanos que ahora tienen el gran desafío de integrarse al mercado norteamericano y modernizar sus economías para enfrentar ese reto, pero a partir del hecho de que resolvieron primero sus crisis políticas y de gobernabilidad.

Tampoco olvido que otros países de nuestra región han consolidado su estabilidad democrática y ahora están en condiciones de plantearse y encarar con agresividad una agenda económica y social, en cuyo centro está el tema del empleo. Para estos países vale el lema de la Declaración del Mar del Plata: “Crear empleo para derrotar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, pero esa posibilidad no la tiene un país como Bolivia, al menos por el momento.

El apoyo de la comunidad internacional

¿Qué pueden hacer la OEA y la Comunidad Andina para ayudar a Bolivia? ¿En qué medida podría la Cumbre de Mar del Plata contribuir para que este país encuentre una salida al atolladero en que está? Son las preguntas que quisiera poner sobre la mesa, no sin antes insistir en que una situación de inestabilidad profunda, en el corazón de Sudamérica, potencialmente pueda repercutir sobre la región y en particular sobre sus vecinos nacionales. Los bolivianos buscan afanosamente una solución política y quizás necesiten del apoyo de la comunidad internacional.

Los pactos no sustituyen la hegemonía

No quisiera concluir mi intervención sin comentar rápidamente sobre los escenarios posibles de construcción de gobernabilidad que al final de su presentación describe Jorge Nieto. Me llama la atención especialmente ese tercer escenario de gobernabilidad democrática —el más deseable—, que tendría por meta la cohesión social, cuya construcción se basaría en una estrategia de pactos políticos y de acuerdos con actores estratégicos en torno a ciertos objetivos muy precisos. Mi temor, sin embargo, es que una propuesta como esta resulte, a fin de cuentas, insuficiente porque los pactos, si bien son necesarios en la construcción de la gobernabilidad democrática, no pueden sustituir la hegemonía de algún grupo social. Desde mi perspectiva de análisis, los pactos no son un sustituto idóneo para situaciones de vacío de hegemonía. Pueden contribuir a generar mejores posibilidades de gobernabilidad, pero difícilmente llenarán la necesidad de que la sociedad tenga un proyecto de dirección política e ideológica, alrededor del cual se articula el sistema de poder y se definen las relaciones Estado-sociedad.

En Bolivia, debo decir que hace rato que se vienen ensayando fórmulas de pactos y acuerdos de todo tipo, al punto que ahora se pacta sobre lo antes convenido y no cumplido. Entonces hay una pérdida de eficacia y de credibilidad en estos esfuerzos que tienen una buena dosis de voluntarismo, pero tal vez muy poco de realismo político. Pienso que debemos cuidarnos de no idealizar los pactos, la concertación y la política de acuerdos, que son instrumentos intrínsecos a la gobernabilidad y a la democracia, pero que pueden no ser eficaces en situaciones de empate y de aguda confrontación interna.

Andrés Stambouli

Universidad Metropolitana, Venezuela

Lima, 15 de abril de 2005

El recuento de la evolución histórica del concepto de gobernabilidad presentado por Jorge Nieto y su propuesta teórico conceptual anclada en la realidad de nuestra región, me eximen de repeticiones innecesarias. Por eso, me voy a limitar a hacer propuestas muy específicas para elaborar el documento de noviembre, referidas a sus dos dimensiones: trabajo y gobernabilidad. Aunque el tema central que nos compete hoy es el de la gobernabilidad, sobre el cual me extenderé más. Me permito hacer una sugerencia a las instancias pertinentes que elaborarán el documento para que tomen en cuenta, en primer lugar, las reflexiones que siguen acerca de las políticas de empleo.

Creo que el documento, tal y como está redactado en materia de empleo, le carga la mano a la dimensión del trabajo competitivo y productivo que permite la inserción exitosa en los procesos de globalización. Sin negar o disminuir su importancia, sin embargo descuida lo fáctico. La pregunta es saber en qué medida la acción combinada del Estado y del mercado, independientemente de quién tiene preponderancia en un momento dado, puede, en un plazo razonable, generar suficiente empleo decente en cuanto a competitividad, productividad y globalización. Quiero sugerir que se consideren opciones de políticas públicas, complementarias y no excluyentes de las contempladas, referidas a lo que sucede en realidad hoy en día en nuestras sociedades, como la necesidad de ordenar la informalidad para que pase a ser también trabajo decente, trabajo digno, aunque no sea trabajo productivo ni trabajo competitivo; pero que está dando de comer a una buena porción de nuestra población. Asimismo, pensar si en el corto, mediano (o incluso quién sabe en el largo plazo) podremos generar suficientes empleos como para clausurar la informalidad. Puede que tal presunción sea una quimera. Frente a esa realidad yo creo que podemos proponernos estrategias de adecentamiento del trabajo informal, lo que quiere decir seguridad social, organización, ordenación de espacios urbanos adecuados para su desempeño, frenar el deterioro de las ciudades, caóticamente asaltadas por el comercio informal, y darle una ordenación para que a su vez sea un trabajo que permita vivir decentemente a todas las familias que se dedican a él. Adicionalmente, contemplar opciones alternativas, como la designada economía popular, promovida por el Estado y organizada alrededor de pequeños núcleos de cooperativas previamente entrenadas para una multiplicidad de trabajos socialmente orientados, que no son ni productivos ni competitivos.

Hablamos, pues, de estrategias de empleo de corto y mediano plazo, complementarias a los esquemas más ortodoxos de la economía del trabajo competitivo, productivo y formal, porque esa sola estrategia, aunque ideal, es la que debe estar en el horizonte; sin embargo, es poco realista para el corto y el mediano plazo.

En cuanto a la gobernabilidad. Si asumimos lo debatido en este Seminario, y además como está contemplado en el lema del propio documento, que la gobernabilidad de la democracia es la variable de un contexto fundamental para el éxito de cualquier programa de políticas públicas, entonces la gobernabilidad debe estar presente en el documento definitivo, pues en el actual no hay ninguna elaboración acerca de la misma, salvo el enunciado del título. Todo el documento se va en consideraciones acerca del empleo pero de no de la gobernabilidad.

Si simplificamos el concepto sobre la gobernabilidad de la democracia diremos que se refiere al conjunto de atributos que la sociedad debe reunir para que pueda ser conducida, gobernada de modo democrático, o sea de modo más o menos representativo o de modo más o menos participativo, derechos humanos y libertades incluidos. Mi propuesta se refiere a tres aspectos muy específicos de la gobernabilidad, deficitarios en nuestras sociedades, que deben resolverse y ser contemplados en el documento. El primer déficit tiene que ver con la lucha electoral por el poder. Todas nuestras sociedades, las de la CAN al menos, padecen en mayor o menor grado de un problema de transparencia electoral, de confiabilidad electoral. Puede que tal padecimiento no sea «real», sino producto de una percepción no justificada de la población; pero desde el momento en que hay la percepción hay un problema. Si el 40% de los electores de una sociedad

democrática perciben (aunque sea equivocadamente) que no hay transparencia electoral, que no hay confiabilidad electoral, entonces allí hay un problema de gobernabilidad muy serio. El documento debería contemplar una exhortación, una recomendación, un compromiso con sistemas de administración electoral, transparentes, gobernables, confiables y también una responsabilidad para reducir los niveles de percepción negativa de los sistemas electorales y de la administración electoral.

El segundo déficit que afecta la gobernabilidad se refiere a la eficacia y eficiencia en la administración de la sociedad, de políticas públicas destinadas a resolver problemas. De tal aspecto se ocupa, en materia de empleo, el documento. Pero hay un tercer aspecto que resume y condensa los dos anteriores: el nivel de comunidad política de la sociedad intranacional, y en este caso tenemos el problema en Venezuela, en Ecuador (probablemente menos en el Perú), en Colombia y en Bolivia. Evidentemente, una grave crisis de la comunidad política afecta a la mayoría de los países de la Comunidad Andina. Hay crisis de comunidad política, porque las comunidades políticas que permitieron la gobernabilidad hasta hace poco, entraron en crisis, se disolvieron, se corrompieron, lo que convirtió el escenario en uno de dificultad enorme para reconstruir o reconstituir o construir nuevas comunidades políticas, en democracia: el entendimiento entre gobierno y oposición sobre la base de acordarse en reglas y en valores fundamentales democráticos, para poder, en consecuencia, acordarse sobre políticas públicas destinadas a resolver dramas sociales. Si no se recomponen nuestras comunidades políticas, si al adversario se le considera equivocado o confundido, y no como actor legítimo, se obstaculizará la reconstitución de una comunidad política. Si hablamos de gobernabilidad de la democracia, sin hacer esfuerzos importantes a través de la práctica real, para reconstituir comunidades políticas que integren a gobierno y oposición, nuestros países seguirán padeciendo de severos déficits de gobernabilidad.

Propongo que el documento que firmarían nuestros presidentes en Montevideo no fuera uno formulado de manera exclusiva, en términos de políticas públicas para generar empleo con orientación modernizante. Creo que dada la evolución histórica y la conciencia histórica de nuestras sociedades en los momentos actuales, tiene que haber un tratamiento de los problemas de la gobernabilidad de la democracia, como reconstitución de estos tres niveles, políticas públicas eficaces sobre las cuales acordaron los agentes de la sociedad para crear esos equilibrios.

Se requiere del esfuerzo permanente de nuestras clases políticas para conservar o adquirir nuevos espacios de poder que se complementen con la consideración de los problemas reales de la sociedad, porque la gente le está dando la espalda a la política desde hace algún tiempo, no porque exista una conspiración mediática contra la política y los políticos, sino porque efectivamente ha percolado, ha trascendido a la gente que nuestras clases políticas están mucho más interesadas en resolver sus facturas personales por los espacios de poder que por trabajar en la resolución de los problemas sociales. Nuestras clases políticas tienen que demostrar interés real por los problemas de la sociedad, lo cual implica reconstruir nuestras comunidades políticas.

Intervención complementaria del autor durante el desarrollo del Seminario

Voy a circunscribir mis comentarios no tanto a la discusión del tema de la gobernabilidad y del empleo, sino al tono y la lógica del documento referido a gobernabilidad y empleo, que nos propone el proyecto de Declaración de Mar del Plata. La gobernabilidad, por cierto, no es un concepto neoliberal, de derecha o de izquierda, socialista, estatista o mercantilista, sino lo suficientemente abstracto, de la misma manera que los conceptos de fuerza productiva y relaciones de producción, de por más que hayan sido elaborados en el siglo XIX, tampoco han perdido potencia descriptiva ni explicativa de muchas de las cosas que ocurren hoy en día. Así, pues, los conceptos no pierden vigencia porque hayan sido desarrollados en el contexto de cierto momento histórico y dadas ciertas características de la sociedad en la que se originaron.

Efectivamente, hay un renovado interés y una renovada preocupación en América Latina por los dramas de lo social, de la educación, de la salud, de la calidad de vida, del empleo y de la fragilidad de la democracia, y con esa óptica la primera lectura del proyecto de declaración de Mar del Plata me pareció un avance muy significativo en su lenguaje, en su tono, en su lógica discursiva, en relación con documentos pasados. Su nivel de abstracción ha descendido e incluye aspectos de políticas públicas, para que no sea un simple saludo a la bandera, del cual pueden derivarse compromisos específicos para su seguimiento y para la solicitud de rendición de cuentas. Considero que existe relación entre pobreza y gobernabilidad, de ahí que haya casos empíricos en los cuales hay mucha pobreza y mucha gobernabilidad, así como existen casos en los cuales hay riqueza y poca gobernabilidad. El éxito de una gestión económica no garantiza el éxito político, mientras el fracaso económico puede ser acompañado por éxito político; todo depende de cómo entendamos el éxito político y el fracaso económico. Queremos destacar que existe una relación biunívoca entre dichas variables, y creo que el documento preserva esta advertencia metodológica, inclusive desde su propio título: crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. No dice crear trabajo para enfrentar la pobreza a fin de fortalecer la gobernabilidad democrática. Creo que en este sentido se salva parcialmente el peligro de incurrir en

causalidades o esquemas de causalidades impertinentes, que pudieran provocar malos diseños de políticas públicas, también que con ello se evitan causalidades biunívocas ilegítimas. Así, pues, propongo –en concordancia con lo que he señalado en este Seminario– que el documento se titule: **«Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad de la democracia»**.

**Jorge del Castillo,
Congresista, Perú***Lima, 15 de abril de 2005*

Quisiera comenzar mi intervención poniendo de manifiesto la profusión del uso del término gobernabilidad sin tener claro qué es, por lo cual creo que sería importante definir los parámetros de este concepto, para lo cual agregaré algunas ideas que pudieran contribuir quizás a la definición.

Por lo general, se ha insistido mucho en definiciones que tienen que ver con el sistema político democrático, en el cual la gobernabilidad aparece asociada a ideas básicas que incluyen legitimidad, efectividad, aceptación y adaptación. Suponemos que debe superarse todo tipo de enfoques reduccionistas. En tal sentido, la gobernabilidad se debería entender como un concepto integral que supere tales enfoques, es decir, considerarla en sus tres dimensiones esenciales: la democrática, la económica y social o institucional.

Estoy de acuerdo con quienes sostienen que la gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico básico del conjunto del sistema socioeconómico-institucional. Por lo tanto, no concebimos la gobernabilidad solamente en las dimensiones de lo institucional-democrático, sino también en lo económico y social, es decir, todo lo relacionado a la viabilidad económica futura del país, la esfera del crecimiento sostenido y sostenible de la economía, el equilibrio básico de los indicadores macroeconómicos, la aspiración permanente por la justicia social y la lucha sin cuartel contra la pobreza y la exclusión social.

Este proceso de gobernabilidad se debe desarrollar dentro de un contexto de complejidad, de una globalización creciente y de desafío permanente de la competitividad internacional y la integración continental. Sin el equilibrio y la estabilidad básica del sistema no funcionaría y se entraría a un proceso de estado de ingobernabilidad o, lo que es lo mismo, a una situación de crisis.

Se definieron algunos niveles en los procesos o definiciones de gobernabilidad. Me temo que en nuestro país estamos todavía en las etapas en las que se enfatiza en el crecimiento económico y no en la equidad social, y que efectivamente produce un desenganche entre lo que la gente cree y demanda y lo que la sociedad política y la sociedad civil intenta hacer.

Un ejemplo concreto –permítanme hablar sobre lo que pasa en nuestro país–: el Acuerdo Nacional es un espacio muy importante, muy edificante, muy constructivo. El Partido Aprista participa en él con gran responsabilidad y entusiasmo. Creo que es mejor estar que no estar, porque en algún momento tiene que dar algunos frutos importantes, aunque la ciudadanía no tiene ninguna conexión. Hay esfuerzos que se hacen para vincularla, pero la ciudadanía sigue sin vincularse al tema. Hemos intentado aplicar inclusive políticas de corto plazo, y de hecho algunas se están manejando e implementando, pero la ciudadanía sigue sin vincularse al tema.

Tiene que ver un factor que me parece que es crucial, vital: el tema de los medios de comunicación. El rol de los medios de comunicación en nuestras sociedades tiene mucho que ver con esto, y en el Perú particularmente. Disculpen ustedes que les hable de casuísticas en específico. En el Perú, en la década pasada los medios estuvieron hipotecados o comprometidos en su mayor parte a la dictadura y a un sistema de corrupción. Se dio un proceso de demolición mediática de la política y de los políticos, que en cierta forma continúa. La información de los temas serios de la política nunca está a la luz, siempre está la parte anecdótica de este segmento de los políticos improvisados que han entrado y más bien contribuyen a desacreditar la política, de forma tal que la agenda política no es decidida por los agentes serios de la política, sino por algunos poderes fácticos a través de los medios de comunicación o por los mismos medios de comunicación o por determinados comunicadores sociales; y realmente esta agenda no necesariamente pasa por aquello que a nuestro juicio debería ser lo responsable, lo equilibrado, para sacar adelante una situación complicada, como la del país.

En este contexto, pensamos que un partido político, como el que represento, tiene el deber de estudiar la situación, de evaluarla y adaptarse a los cambios que sean importantes y hacerlo de inmediato. Y pongo el caso específico en la insistencia de los medios en que se debe poner la agenda, es decir, cuándo empiezan los tratos entre un partido y otro para hacer una determinada alianza. Nosotros contestamos no, pues eso sería un trato de minorías. Anoche –para nuestros visitantes– ustedes han visto una votación parlamentaria: hay un solo partido que vota uniformemente y todos los demás lo hacen como se les da la gana. Entonces ¿cómo tener una relación institucional con partidos cuya dirección no cuenta con un liderazgo claro o un dominio sobre su grupo parlamentario de hacer cumplir sus propios acuerdos internos?

Por esta razón, hemos optado por otra ruta: el APRA ha decidido abrir un camino de diálogo directo con las organizaciones de la sociedad civil. Lo hemos hecho con los organismos agrarios, con los pequeños empresarios. Hoy día mismo la dirección de nuestro partido tiene una reunión con la comunidad educativa nacional; hemos dialogado con las comunidades nativas y vamos a seguir dialogando directamente, porque es una propuesta para recuperar la política que hemos denominado Frente Social. Estamos promoviendo espacios de diálogo con los actores de la vida política, de la vida cívica del país que no tienen canales de expresión política, a los cuales aspiramos a dar un canal de expresión política. Esa es la idea, y lo hacemos sobre la base de una agenda que nosotros precisamente denominamos los nudos críticos de la gobernabilidad.

Todas nuestras conversaciones con estos actores de la sociedad civil están alrededor de estos grandes temas:

- Inversión y crecimiento económico;
- Pobreza y exclusión social;
- Reforma del Estado y modernización en la gestión pública;
- El problema indígena en el Perú, que es un tema importante que se mira de soslayo y de costado;
- El sector de la pequeña y microempresa, que representa el 78% de la población económicamente activa del país. Es el sector que más puestos de trabajo genera y que no tiene la atención del caso de los sectores políticos;
- La educación, que es un tema importante;
- La creación de un sistema de partidos políticos, que no hay o es muy débil;
- La centralización-descentralización del país;
- La seguridad ciudadana, que nos parece grave que la ciudadanía de nuestro país esté expuesta no solo al vandalismo y a la delincuencia, como consecuencia de la exclusión o la pobreza o la falta de empleo, sino también a otros agentes, como el narcotráfico y elementos peligrosos que inclusive pueden penetrar en la política;
- Los conflictos sociales, técnicos y culturales y políticos en los procesos de concertación;
- La economía política y el narcotráfico y sus implicancias en nuestro país, como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia. En el Perú, en los últimos años tenemos un crecimiento que hoy se evalúa en 40 o 50% de las áreas de cultivo de coca, silenciosamente; pero allí están;
- La lucha contra la corrupción y los mecanismos de transparencia y
- La globalización y mundialización como desafío.

Estos son los temas y la agenda que tratamos con nuestros interlocutores, que sin duda nos van a llevar a una posición de fortaleza en cuanto a construcción de propuestas y alternativas a la grave situación del país. En todo caso, es nuestro interés desarrollarlos con la mayor seriedad para tener una propuesta de planteamiento político, de plan de gobierno por el Perú.

Este reto de aportar a la gobernabilidad significa abrir nuevas oportunidades para resolver la crisis actual de la calidad de vida en los países andinos y superar la situación de archipiélagos de modernidad en medio de océanos de pobreza y exclusión. Esto supone trabajar en varias orientaciones.

Hay cinco puntos muy concretos que hemos planteado:

1. Evitar el aislamiento de los temas de gobernabilidad entre su dimensión internacional y la nacional, lo que significa, por lo tanto, una gobernabilidad global justa, responsable y una globalización gobernada por los humanos.
2. No existen recetas uniformes y únicas de una buena gobernabilidad, que pueden ser utilizadas y aplicadas en cualquier espacio tiempo histórico; más bien se tiene que responder creativamente a situaciones concretas de los pueblos.
3. La política macroeconómica, los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y los programas de reforma del Estado y modernización de la gestión pública no pueden ser tratados de manera separada. Se necesita un alto grado de interacción entre estas tres esferas de la acción estatal. Con ello se superaría la teoría y práctica del tratamiento de los compartimientos estancos.
4. Se debe buscar la aclaración de la línea divisoria entre Estado y sociedad civil, lo que supone tener definido lo que es el entorno de la esfera pública y lo que debe ser la relación entre Estado y sociedad civil desde una perspectiva de la participación ciudadana y los diferentes sectores organizados para superar cualquier situación de relación conflictiva entre Estado (en sus niveles nacional, regional y local) y los actores sociales.
5. Los procesos de concertación como forma de encarar el conjunto de conflictos de diversa naturaleza que se

presentan en los países andinos deben tener un nivel de institucionalización, inclusive a nivel constitucional, como lo hemos planteado en el Congreso de la República, en el subgrupo de la reforma del régimen económico que presidí, dentro del proyecto de reforma de la actual Constitución del Perú, pero que debe extenderse a las esferas sociales, políticas y culturales.

Quisiera terminar con algunos comentarios sobre algunas experiencias recientes que tenemos aquí en el país. En esta idea de promover una política de inversión, empleo digno o decente y justicia social hemos empezado a explorar en una serie de segmentos donde hay una línea o aparente línea (yo creo que es más aparente que una real línea) creciente de conflicto, especialmente en las zonas andinas, en las zonas de inversiones mineras. Esto está trayendo una situación que puede complicar a futuro la situación del Perú, porque en nuestro país la minería representa el 50% de sus divisas y, por tanto, es un tema que uno tiene que tratar con prudencia y con cuidado, pero a la vez no permitir por ningún motivo que se repitan las viejas historias de la línea tradicional que destrozaba nuestras comunidades, nuestros pueblos, los ríos y todo, y encima no dejaba nada. Esto ha cambiado bastante, pero estamos manejando en zonas de sierra.

Ayer mismo en una lejana provincia cusqueña, en la mina Tintaya, que pertenece a una transnacional muy grande, se ha logrado un acuerdo directo que no tiene precedentes en el país: que la minera ha acordado de manera directa con la municipalidad, sin paros ni huelga, sino con la presión social normal que tiene que haber en estos casos, que el 3% de las utilidades de la empresa se abone a un fondo de desarrollo de la provincia. Este es un caso muy interesante; lo mismo estamos haciendo con la minera Antamina tanto en la sierra como en la provincia de Huarvey en la costa donde acaba el ducto, para que la empresa otorgue fondos de desarrollo al margen del canon, de la regalía, de los tributos que correspondan, fondos independientes para el desarrollo de la zona, sobre la base de la consolidación del diálogo, del consenso. Estas son las tareas que estamos haciendo hoy, y creo que esto abre nuevas perspectivas, porque además evitamos el conflicto social en otros lugares donde no se ha entrado todavía.

Por el contrario, ¿qué es lo que sucede o ha sucedido en otros lugares? Se aparecen grupos de agitadores, se incendian los campamentos, las mineras ven cómo reprimen a la gente: se ha creado una situación de total ingobernabilidad y de ahuyentamiento de capitales, que es el problema grave. Nosotros queremos tener una perspectiva de Estado a futuro, queremos ganar las elecciones, pero si tenemos esa opción, entonces debemos cuidar mucho estos sectores que están muy complicados, que pueden afectar la gobernabilidad ya en su conjunto, no solamente como alteración social, sino como afectación de inversiones. La inseguridad jurídica en nuestros pueblos se va a sumar a esta inseguridad violenta y peligrosa. Luego de haber salido de muchos años de violencia senderista, que era todo un problema grave, pues produjo muerte y destrucción, se puede volver a ella. De ahí que hoy hemos visto cómo en algunos lugares, por ejemplo en la sierra de Piura, hay grupos de agitadores que discursen contra la minería, cuyo origen no se sabe; existen otros que han ido a sembrar amapola a sitios muy remotos y que no les conviene que nadie se les acerque.

Estos son los problemas reales con los que nos enfrentamos diariamente y que traigo a colación, porque tienen que ver con lo que estamos comentando aquí desde una perspectiva doctrinaria y teórica; pero que sin duda en un momento dado aterrizan, y toda vez que más que un académico soy un operador de la política, lo veo y trato directamente y en conjunto tratamos de resolverlo dentro de los cauces democráticos, del diálogo, del respeto y de identificar y reconocer a cada interlocutor (y creo que esta es la mejor forma de aislar a los extremismos sea de derecha o de izquierda), porque al final los pueblos entienden que ellos quieren paz, tranquilidad, trabajo.

Pero a veces había muchos problemas de origen anterior que han explotado años después. Hace poco fueron resonantes unos líos en Cajamarca, ¿y de dónde nacían? Que cuando empezaron las inversiones les pagaron a la gente precios viles por las tierras, cerraban los canales de regadío, cortaban los caminos entre un pueblo y otro... Con una cosa tan simple, ¿cómo no contrataban a la gente de la zona para trabajar? Hoy día en estos convenios directos entre población y empresas, las obligamos a que contraten al 100% de la mano de obra no calificada de la zona y a sus proveedores de servicios también los obliguen a tener la misma fórmula. Así vamos aliviando e identificando a las poblaciones con los que traen el desarrollo y no a llevarse la riqueza las utilidades, y que la gente se quede mirando cómo pasa la riqueza sin beneficios para ella.

Siempre cuento esta anécdota que me parece por demás tonta, pero es ampliamente significativa. Una importante minera tenía que compraba los alimentos para sus trabajadores no lo hacía en el mercado de la ciudad, sino los traía de otro lado. Entonces cuando había una marcha, los del mercado eran los primeros que se apuntaban, para reclamar que les compraran las papas y los camotes. Estas pequeñas cosas se pueden resolver no digo con facilidad, pero se pueden resolver, operando políticamente con prudencia y buscando consenso, gobernabilidad.

Lo grave es cuando ante esta sensación —como he señalado—, el descrédito del gobierno, de retirada, de que nadie hace nada, que no hay operadores, la gente gana las calles y probablemente tome caminos sin regreso, lo cual tratamos de evitar. Creo que en nuestro país todavía no se ha llegado a eso, pero sí se ha amagado esa situación, y es importante evitarlo. Porque si se sienta un precedente, después a cada gobierno le pasará lo mismo. Por eso nosotros con mucha

responsabilidad somos la oposición al gobierno, pero jamás se nos ha ocurrido ir a moverle la alfombra o echarlo al suelo, porque nos damos perfectamente cuenta de que el siguiente seríamos nosotros, y así sucesivamente en una escala, en una catarata de líos y atentados y asonadas en las que no hay gobernabilidad posible. Finalmente, no solamente en la reflexión, sino también en hechos prácticos uno tiene que contribuir a que la gobernabilidad sea una realidad. Muchas gracias.

Intervención complementaria del autor durante el Seminario

El proceso de intermediación política, sin duda, está debilitado, entre otras razones, también por la debilidad de los partidos. En este sentido, el deber de los partidos es tratar de buscar nuevas modalidades, innovar los mecanismos de acercamiento, de representación, de interpretación o de contactos con la población, de allí que subraye este trabajo que se viene haciendo.

Efectivamente, si los partidos no tienen la decisión política de adaptarse a las nuevas formas, a las nuevas consideraciones y condiciones que hay, se irán quedando y desapareciendo. Hoy día creo que tenemos en el Perú treintaitantos partidos inscritos. No sé qué es lo que pasará en la elección, pero lo entiendo como un proceso al que al principio pretenden entrar muchos y de allí se irán depurando, y ojalá logremos quedarnos en 4 o 5, que son los que darán solidez al sistema. Siempre habrá marginales, pero el reto radica en que los partidos sepan acercarse a la población, recoger sus ideas, sus planteamientos y retomar estos contactos con la gente y, efectivamente, saber que hay una evolución muy favorable (que no puedo sino reconocer) del conflicto artificial entre sociedad civil y partidos.

Hasta hace un tiempo era muy notoria la existencia de diversas ONG financiadas para favorecer la democracia, pero que venían con un discurso absolutamente antipartidos y que en el fondo eran antidemocráticas, o sea se entraba en un “democratismo”, en un exceso que perjudicaba el proceso. En el fondo lograban eso. Hoy día hay una posición distinta. Muchos de estos organismos no gubernamentales trabajan o entienden o sus integrantes comprenden que su papel ya no es entrar a competir con los partidos, sino coadyuvar a esa labor y apoyarlos y ayudarlos. La misma línea la he encontrado en los organismos multilaterales que hoy participan mucho más en este tipo de conversaciones y discusiones, y entiendo que efectivamente no se trata de la infraestructura vial o eléctrica –lo cual viene en su momento–, sino que hay que tener una estructura política adecuada para fortalecerla.

Que en este proceso hay “buenos, malos y regulares” como de todo hay en la viña del Señor, pero creo que lo importante es afianzar los partidos políticos. Nosotros trabajamos mucho en la Ley de Partidos. Hubiéramos podido fácilmente, si hubiéramos querido, cerrar como un gueto el sistema político, pero lo abrimos; porque entendemos que la población también espera una renovación, y no solamente hemos abierto el sistema de partidos, sino también nuestras puertas y posibilidades para que entren nuevas gentes.

El 3 de julio tendremos unas elecciones municipales complementarias en 21 localidades en las que la población ha revocado a sus autoridades por incompetencia, corrupción e irregularidades diversas; pero miren ustedes la debilidad de los partidos: el APRA es el único partido que ha logrado inscribir candidatos en todos los 21 distritos (de los 2,000 que hay en el Perú, estamos hablando del 1%), el único que ha puesto 21 candidatos; Perú Posible ha colocado 11; Acción Popular 11; PPC ha puesto 3; Unidad Nacional ha colocado 1; el FIM, 1. Con esa debilidad es bien difícil hablar de un sistema de partidos. Pero ¿qué hemos hecho para estas elecciones? Hemos ido a las poblaciones y hemos llevado a cabo elecciones primarias abiertas con la gente. Nuestros candidatos no son el militante de saludo de la Marsellesa, sino que nos hemos abierto a la población. No tiene que ser enemigo, tiene que ser un ciudadano de buena voluntad –como decía Haya de la Torre–, un buen vecino, que se podía convocar y participar. Y resulta que 2/3 de nuestros candidatos son gente de fuera del partido que ha venido con buena voluntad. Esa es la línea de apertura que estamos desarrollando y quiero dejar constancia, porque creo que eso es importante si se está haciendo; y supongo que no solamente nosotros, sino también otros movimientos políticos se esfuerzan por abrir más la política, por comprender mejor, por entenderse mejor con la sociedad, por interpretarla adecuadamente, pero a la vez comprendiendo que ya no funciona más el sistema de la política como canales exclusivos de representación. Este es un tema mucho más abierto, que el que no lo entiende se queda en el camino. Muchas gracias.

Christof Kuechemann,
Representante del BID en el Perú

Lima, 15 de abril de 2005

Antes de exponerles la posición del BID, deseo compartir con ustedes lo que esta institución hace en relación con el tema de exclusión social y gobernabilidad democrática en una breve reseña histórica.

El BID desde los años 80 viene construyendo un proceso de transformación de un banco de infraestructuras hacia un banco de estructuras. Hemos aprendido que la inversión en infraestructura no es sostenible a largo plazo, si no hay estructuras para mantenerlas, para gestionar los bienes públicos, los bienes privados y para desarrollar un sistema. Una visión sistemática del manejo del desarrollo —desarrollo es cambio y cambio significa fundamentalmente cambiar organizaciones y las personas en ellas—, es decir, el tema “desarrollo” es fundamentalmente humano y el cambio se genera a través del cambio de las personas en las organizaciones. Por qué. Porque el desarrollo siempre ha significado mirar el punto de solidaridad, que quiere decir hasta dónde va el principio solidario y dónde comienza la responsabilidad individual; hasta dónde al Estado le compete hacer una tarea y dónde los otros actores autorregulados hacen lo suyo, el sector privado, la sociedad civil. Ese punto de solidaridad puede variar después de crear nuevos consensos. Por ejemplo, hasta dónde el seguro médico es responsabilidad del sector público y hasta dónde cada uno es responsable; qué es lo que el Estado asume en la educación y dónde cada uno es responsable para la educación de los hijos.

En ese tema el banco aprendió que las estructuras son importantes para sostener el desarrollo, por lo que nos hemos venido metiendo en el tema de la gobernabilidad desde los inicios de los 90. Recuerdo que el tema de la gobernabilidad era más el tema del buen gobierno, aquel que focaliza básicamente la gobernanza; eso es gobierno. La estructuración de las decisiones gubernamentales es gobernanza. La gobernabilidad es un concepto mucho más amplio que tiene una visión sistémica, porque incluye no solamente al Estado, al gobierno y a las otras instancias del Estado, sino también al sector privado y a la sociedad civil y sus articulaciones, sus manifestaciones de interés y cómo se solucionan las divergencias y, como bien lo señala Jorge Nieto en su ponencia, cómo los diferentes actores generan sus consensos.

El tema de gobernabilidad es eminentemente sistémico y el banco lo ha estado desarrollando dentro de la estrategia institucional. Estamos hablando de una estrategia institucional que tiene dos objetivos: reducción de la pobreza y la equidad social y el crecimiento económico sostenible. Estos dos objetivos son complementarios e interdependientes, porque no hay reducción de pobreza sin crecimiento económico y no hay crecimiento económico sin reducción de la desigualdad. Para nosotros esto está muy claro. Las cinco estrategias sectoriales prioritarias del banco que inducen hacia ello son: la modernización del Estado y la reforma del aparato del Estado, la competitividad, la integración regional, el desarrollo social y, naturalmente, el medio ambiente y los recursos naturales. Dentro de esa perspectiva asumimos los criterios de la gobernabilidad democrática, induciendo la participación, entendiendo que hoy día la democracia ya no es que cada 4 o 5 años el ciudadano llegue y entregue su voto y luego los representantes electos hagan —como comúnmente decimos— “lo que les da la gana”, sin preguntar a nadie; hoy día la democracia es participativa y requiere de la intervención de la sociedad.

Luego de hacer este breve resumen, vemos que la región andina hoy nos ofrece una situación singular en materia de gobernabilidad. Por una parte, prevalecen en toda la región formas democráticas de gobierno y, por la otra, la calidad de la democracia es insuficiente y su grado de institucionalidad muy bajo. Estas son características preocupantes, que tienen múltiples implicancias para el desarrollo sostenible. Problemas de la gobernabilidad democrática se ven reflejados en el bajo nivel de confianza en las instituciones; la volatilidad de los partidos políticos y de las políticas públicas; la transferencia irregular del poder presidencial; el aumento de los movimientos de protesta en las calles y de políticos antipartidistas, entre otros.

A la vez, aunque ha habido mejoras en algunos indicadores sociales y en la estabilidad macroeconómica en la subregión

andina (como en el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal), tales avances no han podido cambiar un elemento clave para el progreso de la región: la **reducción de la desigualdad** y de la pobreza, y, por ende, la exclusión social de las personas.

Según la definición del Banco Interamericano de Desarrollo, la exclusión social es “la escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos y de calidad, mercados laborales y de crédito, condiciones físicas e infraestructura adecuada y el sistema judicial”. Factores estrechamente relacionados con la falta de gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, la exclusión social amenaza la gobernabilidad y debilita la legitimidad del sistema democrático. Por lo tanto, se podría decir que la exclusión social y la falta de gobernabilidad son interdependientes formando un círculo vicioso. Hoy en día esta tendencia es particularmente notable en la subregión andina.

Sistema democrático

El sistema democrático hoy día se caracteriza por varios factores que quiero señalar:

- En primer lugar, **la ausencia de una representación política adecuada**. Los partidos políticos débiles tienden a contribuir a la desilusión con la democracia, a la polarización política y a la inestabilidad. Reduce la influencia en la política de los marginalizados y la probabilidad de responder a las demandas. Sin una mejora en la representación política, es difícil romper el círculo de exclusión social, económica y política.
- **La poca participación efectiva** de grupos particulares debido a barreras sociales geográficas y de idioma. Es más probable que los excluidos sean menos capaces de desarrollar sus propias opiniones, de votar y de activar otras formas de participación y de esta manera sean menos capaces de obligar al servidor público y a los políticos a rendir cuentas.
- Donde existe mucha desigualdad y exclusión hay un mayor riesgo de que los ciudadanos sean más vulnerables a la manipulación por prácticas clientelistas o a ser atraídos por enfoques extremos de solución de los problemas sociales y económicos, corriéndose un riesgo mayor de conflictos distributivos, polarización y políticas autoritarias.
- **La fragmentación** hace más difícil atribuir crédito o culpa de los “outcomes” políticos a los partidos. Esto favorece la tendencia del gobierno a proveer beneficios particulares, favorece el peligro de aumentar el clientelismo.

Estado de derecho

- En esta dimensión, constatamos la falta de **acceso a la justicia**, por razones de exclusión, ser analfabeto, no hablar el idioma de la corte, tener que hacer demasiados trámites.
- La falta de la independencia de los jueces, que como consecuencia actúan en contra de los intereses de los excluidos.
- Las inequidades con las que los ciudadanos son tratados bajo la ley.
- El costo de los procesos y la falta de mecanismos alternativos de solución de conflictos que podría mejorar el acceso.

El Estado, el mercado y la sociedad

- Tenemos un **marco regulatorio** que no es apropiado para el funcionamiento de los mercados y tampoco para aumentar las oportunidades económicas de los excluidos. En muchos países falta un marco regulatorio adecuado y transparente que ponga las reglas del juego y que normalice la relación entre Estado y sector privado. Por ejemplo, cómo pasar funciones del Estado, funciones operativas, al sector privado y cómo hacer concesiones. En muchos países no hay adecuadas disposiciones legales para ello.
- La falta de **políticas que promuevan a los sectores excluidos** y formalicen las actividades de pequeñas y microempresas.
- También un sistema de mercado que no propicia el **desarrollo equitativo**, que puede contribuir a conflictos distributivos, lo cual puede socavar la sostenibilidad de la democracia o hacerla más propensa a la inestabilidad política o a los cambios bruscos en el liderazgo o en las políticas.

Dimensión de la gestión pública

- Constatamos la falta de la **profesionalización de instituciones estatales** responsables de programas de pobreza y exclusión.
- **Las políticas públicas inefectivas**: que no responde a las necesidades de la población, especialmente en lo que se refiere al capital humano y la infraestructura (por ejemplo, el acceso a bienes económicamente valiosos, como la tierra, el crédito, la infraestructura, la educación y salud) o políticas que no promuevan el crecimiento pro pobres.
- **Servicios básicos inadecuados o manejados ineficazmente**, que no mejoran las capacidades de los pobres.

Contexto andino

- Como estamos en el contexto andino específicamente, cabe destacar que los altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social (todos problemas estrechamente relacionados) son los factores que más amenazan la gobernabilidad y debilitan la legitimidad del sistema democrático en la subregión andina.
- Aunque los países han hecho esfuerzos por modernizar el Estado aún existen muchos problemas no resueltos asociados con la gobernabilidad democrática. La corrupción es endémica y existe inseguridad jurídica. Los gobiernos no cuentan con suficiente capacidad institucional para responder a la demanda de los ciudadanos y a los conflictos sociales que son cada vez más frecuentes. Aparecen expresiones autoritarias, ultrapopulistas, o contrarias al libre funcionamiento de los partidos políticos, lo que no favorece la estabilidad de la región.

La gobernabilidad es amenazada por divisiones étnicas, sociales y la polarización político-social, lo cual genera conflictos graves; por ejemplo, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, como también la guerra civil en Colombia. Es en este espacio, junto con las fallas de las reformas para alcanzar las expectativas en relación con la reducción de la pobreza, donde emergen actores alternativos al sistema formal, situaciones de movilización, ruptura democrática y de líderes no democráticos, generándose procesos espontáneos e incontrolables, a veces caóticos, a veces tomados por líderes populistas.

Existe una fragmentación de la representación política y de los sistemas de partidos, lo cual ha empeorado los enlaces con la sociedad. La capacidad de los ciudadanos de participar en el sistema democrático es débil o limitado a las elecciones, y hay una creciente idea de que los países son incapaces de responder a nuevos contextos, como la globalización y las necesarias reformas de mercado; muchos de los congresistas una vez electos no sienten la necesidad de legitimizar su actuación en los procesos parlamentarios ante sus electores, lo cual aumenta la desconfianza de los ciudadanos hacia el espacio político.

Bolivia: A pesar de las reformas institucionales y estructurales significativas en la última década, el país no ha podido enfrentar eficazmente la pobreza, mejorar los servicios públicos o crear un ambiente propicio para el desarrollo. Uno de los problemas mayores es la informalidad, lo cual dificulta la capacidad de hacer reformas institucionales y asegurar la rendición de cuentas. El bajo nivel de gobernabilidad también se manifiesta en la corrupción sistemática y la politización generalizada en la administración pública. La crisis de gobernabilidad también es la crisis de los partidos políticos. La ausencia de acuerdos generalizados sobre políticas económicas junto con un aumento de la violencia, como manera de resolver los conflictos públicos, ha contribuido a la inestabilidad.

Colombia: Desde la Constitución de 1991 el país ha pasado por una rápida transformación del Estado, incluidas reformas asociadas con la descentralización, el fortalecimiento institucional y la introducción de un nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura económica. Sin embargo, el país sigue teniendo un grado de fragmentación y personalismo de sistemas de partidos entre los más altos del mundo. Adicionalmente, Colombia está particularmente afligido por el “clientelismo”, que claramente afecta la gobernabilidad democrática, porque mantiene grandes niveles de exclusión social e ineficiencia en el gasto público.

Ecuador: Aunque Ecuador ha tenido avances en sus indicadores sociales, particularmente en la alfabetización y la escolarización, en cuanto a la reforma institucional ha quedado atrás en comparación con el resto de la región andina. Las principales debilidades de Ecuador se derivan de la fragmentación y polarización que caracterizan a sus sistemas de actores formales e informales y la dificultad de formar consensos políticos duraderos. Otros problemas de la gobernabilidad incluyen la falta de institucionalización política, escasa profesionalización de los legisladores, excesiva fragmentación del diseño electoral, cultura democrática débil y frágil compromiso democrático, así como también amplia desafección y desconfianza respecto a la política y los políticos.

Perú: Una de las debilidades de la gobernabilidad democrática en el Perú es la eficacia limitada de las elecciones como mecanismo para que los funcionarios electos rindan cuentas a la sociedad. Las elecciones no permiten a los ciudadanos señalar sus preferencias. Los partidos políticos por lo general son personalistas, indisciplinados y fragmentados, sin una ideología o una organización suficiente para articular una visión de política. Esto hace que los ciudadanos sean más propensos a votar sobre la base de beneficios particulares o clientelistas o en el personalismo. La debilidad de los partidos y la ausencia de un sistema de partidos se expresan en muy altos niveles de volatilidad y dificulta la articulación y agregación de los intereses de la sociedad y su capacidad de enfrentar demandas sociales y problemas económicos. Bajos niveles de satisfacción con la democracia, combinados con una falta de confianza en los políticos y en las instituciones de la democracia, podrían erosionar aun más la legitimidad del sistema democrático. Adicionalmente, la debilidad relativa de la sociedad civil y los bajos niveles de escolaridad limitan la capacidad de los ciudadanos de participar y de los mecanismos electorales para funcionar eficazmente en responder a las demandas públicas. La combinación de bajos niveles de educación y de conocimiento sobre la política agrava esta tendencia.

El Perú ha avanzado en áreas como la reforma de la administración tributaria y el establecimiento de un sistema regulatorio moderno. Sin embargo, todavía hay una necesidad de fortalecer la capacidad del Estado de proveer servicios públicos de una manera eficiente y sostenible, particularmente para las personas marginalizadas. Adicionalmente, falta capacidad del Estado para establecer y mantener un ambiente propicio para las actividades del sector privado.

Venezuela: Como ya se sabe, en Venezuela existe una crisis política, económica y social que genera grandes problemas de gobernabilidad. Continúan la ausencia de valores cívicos, problemas de corrupción administrativa, impunidad e inseguridad. Los partidos políticos tienen bajos niveles de legitimidad. También existe la segregación de grandes grupos sociales y la polarización de la sociedad, lo cual ha dificultado el combate contra la pobreza y la exclusión social.

¿Qué es lo que está haciendo el BID sobre la exclusión social?

En este contexto, el banco está plenamente dispuesto a apoyar iniciativas para la inclusión social. Hasta la fecha la institución ha liderado varios procesos de investigación y de concientización en los países de la región sobre el tema de exclusión social a través de asistencia técnica, capacitación y nuevas operaciones.

Los campos principales en que se fortalecen entre sí incluyen:

- En primer lugar, **concientización** (1) internamente aumentando el nivel de conocimiento de los funcionarios del banco y su sensibilidad frente al tema y (2) externamente enlazando el trabajo del BID con el de otras agencias multilaterales y de organizaciones regionales. Incluye, por ejemplo, el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Exclusión Social dentro del banco; la capacitación regular de los funcionarios del BID en inclusión social y en desarrollar seminarios a nivel regional e internacional.
- En segundo lugar, el **desarrollo de proyectos**. Existen operaciones dirigidas exclusivamente a los grupos excluidos y cuentan con la participación de estos, no sólo como beneficiarios del desarrollo regional que resulte de la operación, sino también, en algunos casos, en el diseño y/o la ejecución de las operaciones. En 2004 fueron aprobados diez proyectos en siete países a través de la cooperación técnica, con un monto de US\$ 465,265 a través del Fondo de Inclusión Social (fondo que el banco estableció con apoyo de los gobiernos nórdicos y que financia proyectos, iniciativas especiales para mejorar la inclusión social en la región). Tal fondo busca apoyar a la región para que de manera sistemática incorpore la inclusión social en los programas de crédito, las inversiones y los programas nacionales, también las políticas públicas. Esos proyectos se suman a la lista de operaciones que actualmente están en ejecución o en el “pipeline” (en preparación), que buscan beneficiar a los grupos indígenas, a las mujeres y a otros grupos excluidos, como los afrolatinos en la región.
- La tercera dimensión es la **investigación**; los programas de concientización y el desarrollo de proyectos tendrían poco impacto si al mismo tiempo no se realizaran esfuerzos para ampliar el conocimiento, buenas prácticas, estudios de diagnóstico, diseminación de otros estudios, boletines, publicaciones y material didáctico sobre la inclusión social.

Conclusión

Para que los cambios en la región andina sean sostenibles y para romper el círculo vicioso entre la falta de gobernabilidad y la exclusión social, los factores subyacentes en relación con la reforma de instituciones y procedimientos democráticos que se deben enfrentar son los siguientes:

- **Inclusión política.** El fortalecimiento de mecanismos internos de los parlamentos para favorecer la voz y participación de grupos marginados y la definición de políticas de reducción de la pobreza. La modernización de sistemas electorales para incluir a los ciudadanos pobres y excluidos. La descentralización para la integración de zonas marginadas y acercamiento a la toma de decisiones a las partes interesadas. El fortalecimiento en las capacidades de las organizaciones comunitarias y su articulación con la descentralización.
- Segundo, el **reconocimiento efectivo de derechos para los pobres y grupos marginados.** El acceso efectivo a la justicia para los pobres. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluidos jueces de paz. La simplificación normativa para el acceso de los pobres y desfavorecidos a los derechos.
- **El ensanchamiento de los mercados y de las oportunidades económicas para los más desfavorecidos.** La participación de los sectores excluidos en la formulación de políticas públicas, la formalización de actividades de pequeñas y microempresas, políticas e instituciones que incorporen al mercado a grupos excluidos.
- **La educación cívica,** como dimensión para que los ciudadanos estén mejor informados de sus derechos políticos y cívicos y el funcionamiento de la democracia y, finalmente,
- **Apoyar los sistemas de rendición de cuentas (strengthening accountability links)** entre los representantes y los representados. Requiere de un sistema de partidos más cohesivo, generalmente con menos partidos políticos, pero a la vez partidos más fuertes y con procesos internos democráticos y programáticos, así como también de un sistema electoral con énfasis en la rendición de cuentas.

Quisiera citar unas palabras del presidente del BID, Enrique Iglesias, pronunciadas con ocasión del día de la ética y desarrollo, en enero de este año: “En situaciones donde hay pobreza masiva evitable, esas situaciones son inmorales. El tema de la gobernabilidad democrática es de la inclusión social, es de la reducción de las desigualdades, es de la reducción de pobreza en esta región. Muchas gracias.

Intervención complementaria del autor durante el Seminario

Pienso que la democracia es un principio fundamental para mí. Hasta podría ser una cierta redundancia hablar de gobernabilidad democrática, porque la gobernabilidad no existe sin una democracia, solo que la democracia tiene calificativos, porque siempre entendíamos que el principio representativo era democrático, y hoy entendemos que no solamente basta con lo representativo, sino que es necesario lo participativo. Este es otro calificativo de la situación democrática que constituye un fenómeno básico para la gobernabilidad.

Insisto como antes en tener una visión histórica. La noción de democracia surge en Grecia. La primera democracia fueron las urbes (las polis en Grecia), y eso hoy día yo diría que para nosotros no sería una sociedad democrática, porque era una sociedad esclavista. La democracia era para los dueños, los que eran ciudadanos integrales, pues los otros no lo eran.

La evolución de la noción de democracia: hemos tenido plutocracias, aristocracias, y la democracia se supone con la noción de hoy que viene de todos, con cierto principio de representatividad, en primer lugar. Después hemos visto que hemos tenido muchos años de democracia formal en muchos países que simplemente no podíamos decir que eran democráticos hasta los años 80, 90, y hoy día esa noción se ha ampliado –como decíamos– no solamente al principio representativo, sino al principio participativo, lo cual incluye una visión sistemática. Y el sistema dentro del cual nos movemos –insisto– en los inicios de los 90, el término de “buen gobierno” viene de Bush padre, que calificaba a países o a gobiernos de buenos o no. Se constataba después que en realidad podemos tener un buen gobierno según esos criterios, los que sean, pero no funcionan, y de allí viene la ampliación del concepto: que no solamente está el actor gobierno, sino también están el sector privado, la sociedad civil, los partidos, actores importantes que generan, que articulan intereses diversos. La sociedad civil no es representativa, es la diversidad –ojalá y así tiene que ser–, si no serían todos monolíticos y no pasaría nada. Esa es precisamente la discordancia productiva de un país que tiene una diversidad rica, cultural, política; en todas las dimensiones es una riqueza, hay que reconocer eso, y la gobernabilidad significa un estado de la democracia, donde un país, una nación pueden llegar a consensos, pueden resolver sus conflictos importantes, pueden desarrollarse conflictos (siempre hay), porque hay diferentes opiniones. Pero debe haber mecanismos para solucionarlos y de encontrar caminos a la solución, y uno de los principios, desde luego, es la representatividad. Si no el ejecutivo no puede decidir, y la otra es escuchar, ver diferentes opiniones. Ojo con las minorías, no tumben a las minorías, protegedlas, y así se conservará la diversidad. Muchas gracias

SEMINARIO SUBREGIONAL ANDINO
LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LA SUBREGION ANDINA

PANEL III

**Empleo, Competitividad e Inclusión Social:
Fortaleciendo la Gobernabilidad Democrática**

PANEL III

Documento Base

**Empleo, competitividad e inclusión social en los países andinos:
fortaleciendo la gobernabilidad democrática ¹**

Francisco Verdera²

Especialista en Políticas de Empleo, Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OFICINA SUBREGIONAL DE LA OIT
PARA LOS PAÍSES ANDINOS
Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela**

Resumen

Por su gravedad el problema del empleo en los países andinos es una de las fuentes principales de inestabilidad social, lo cual afecta a su vez a la gobernabilidad democrática en la subregión. Las elevadas tasas de desempleo e informalidad se originan en la forma como las economías andinas se han insertado en la economía mundial, como exportadoras de materias primas no renovables. El patrón de crecimiento resultante no ha permitido la absorción productiva de la creciente oferta de trabajo, lo cual sumado a factores estructurales y a los efectos de las crisis económicas recientes ha aumentado la desigualdad y la pobreza y, con ello, llevado a una mayor exclusión social.

Se requiere de una estrategia de desarrollo que modifique la estructura productiva, mejore las condiciones de participación en la globalización y permita la generación de empleos, de manera que la mayoría de la población se beneficie del crecimiento. La integración subregional andina deberá promover esa mejor inserción, la expansión de los mercados internos y la promoción del trabajo decente, con ingresos aceptables y una adecuada protección social, para superar la pobreza de manera sostenible y lograr una mayor inclusión social.

¹ Ponencia para el Seminario subregional andino “La gobernabilidad democrática y el problema del empleo en la subregión andina”, organizado por la OEA y la CAN, Lima, 14-15 de abril de 2005.

² Especialista en políticas de empleo, Oficina Subregional de OIT para Países Andinos. Con la asistencia de Claudia Maya Ortiz.

1. Introducción
2. Empleo
 - 2.1 Evolución del PBI y la inversión
 - 2.2 Mercado de trabajo
 - 2.3 Tendencias estructurales
 - 2.4 Empleo y exclusión social
3. Competitividad
 - 3.1 A nivel de país o macro
 - 3.2 Competitividad estructural
 - 3.3 A nivel de empresa o micro
4. Inclusión social
 - 4.1 Hacia una globalización más justa
 - 4.2 Indicadores de exclusión social
 - 4.3 Propuestas para la inclusión social
5. Bases para una estrategia comunitaria de fomento del empleo
 - 5.1 A modo de conclusión
 - 5.2 Declaración y resultados de la CRAE
 - 5.3 Hacia una normativa comunitaria en empleo
 - 5.4 Inclusión social y gobernabilidad democrática

Referencias

Anexo

1. Introducción

Aunque la subregión andina se ha recuperado parcialmente de su ritmo de crecimiento económico en los últimos años, no ha logrado reducir sus relativamente elevadas tasas de desempleo ni ha podido abatir la enorme desigualdad ni la pobreza (Panorama Laboral 2004, CEPAL 2004). América Latina, en particular varios de los países andinos, presenta los mayores índices de desigualdad en la distribución de ingresos en el mundo.³ Esta aguda y cada vez mayor desigualdad va asociada a una creciente pobreza de amplios sectores de la población urbana y a su agravamiento en las áreas rurales. Tomando en cuenta el bajo nivel de ingreso familiar por habitante, los elevados índices de desigualdad en la distribución del ingreso, el reducido número de años de escolaridad promedio y los bajos niveles de stock de capital, un reciente informe de CEPAL concluye que las perspectivas de la mayoría de los países andinos son empobrecerse aun más.⁴

Cuadro 1
Panorama de los Países Andinos en 1999

	PBI per cápita US\$ de 1995 al año	Ingreso Medio familiar per cápita (mensual US\$)	Coefficiente Gini	Promedio años escolaridad
Bolivia	955	169	0.60	5.6
Colombia	2266	496	0.55	5.6
Ecuador	1404	158	0.56	6.4
Perú	2310	178	0.50	7.6
Venezuela	3037	365	0.49	7.1
Argentina	7435	580	0.53	9.4
Brasil	4225	594	0.64	6.0
Chile	5129	475	0.55	9.8

Fuente: CEPAL et al, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y El Caribe, 2003.
Cuadro 1, p. 21.

Este difícil panorama laboral y social dificulta una inserción favorable en el proceso de globalización y crea condiciones en las que cualquier cambio brusco externo o interno pone en serio riesgo la estabilidad social de los países y, con ello, su gobernabilidad democrática.⁵ Sin menoscabar la importancia de factores históricos, sociales, culturales y políticos, la responsabilidad de esta situación recae en la estrategia de desarrollo o modelo de crecimiento seguido en la subregión. El crecimiento del PBI ha sido modesto e inestable, y cuando se acelera se concentra en los sectores extractivos, que son intensivos en la explotación de recursos naturales no renovables y en tecnologías intensivas en capital, de modo que el crecimiento no es capaz de absorber de manera productiva la creciente oferta de trabajo. Esta estrategia olvida que el desarrollo económico debe contribuir a expansión del mercado interno y al bienestar de los países. La mayor competitividad de los países se logra con un crecimiento sostenido que aumente a la vez el bienestar de la mayoría de la población (Reinert 1995: p. 24).

³ En 1990 Sudamérica tenía un coeficiente Gini de 0.55 para el ingreso por habitante, el mayor comparado con el resto de regiones del mundo (Chotikapanich et al, 1997, p. 73). En recientes ordenamientos jerárquicos de países según grado de desigualdad del PNUD y del Banco Mundial figuran Chile, Colombia, Ecuador y Brasil entre los diez países con mayor desigualdad en el mundo.

⁴ CEPAL et al, 2003. Sólo no se empobrecerían los países exportadores netos de petróleo.

⁵ El mensaje principal del Informe del Banco Mundial sobre Desigualdad en América Latina y el Caribe (2003:38) es que "... los altos niveles de desigualdad tienen importancia para el desarrollo... por tres motivos: porque, por razones éticas, a las personas les disgustan; porque disminuyen el ritmo de la reducción de la pobreza, con efectos muy importantes a largo plazo y porque la desigualdad puede tener efectos perniciosos sobre el proceso de desarrollo genera.; en especial, cuando interactúa con instituciones débiles. Por cierto, la historia de América Latina consiste en interacciones mutuas entre el alto nivel de desigualdad y la debilidad institucional." (Énfasis añadido).

Como señalan diversos estudios efectuados por la OIT, para que la estrategia o modelo de crecimiento vía aumento de las exportaciones sea capaz de reducir el desempleo, la desigualdad y la pobreza, debe promoverse la inversión en exportaciones de manufacturas que sean intensivas en el uso de la fuerza laboral no calificada. De esta manera también se impulsará la demanda de empleo no calificado, aumentando la calificación, productividad e ingresos, de manera que se reduzcan la pobreza y se promueva el desarrollo del mercado interno. Ello no implica que no deba fomentarse el uso de todos los recursos, especialmente los naturales renovables. También es necesario, a la luz de las experiencias exitosas, que se efectúen políticas de protección de la actividad productiva. (OIT, comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo, documento para la discusión, consejo de administración, noviembre 2004).

Dado el crecimiento poblacional, la exigencia sobre las economías para absorber la creciente oferta de trabajo con ingresos y un grado de protección social aceptables es cada vez mayor. Precisamente, esta ponencia argumenta centralmente que no es posible lograr la inclusión social de los sectores de la población actualmente excluidos, si no se promueve una estrategia de desarrollo económico que permita aumentar la competitividad a fin de superar la pobreza y desigualdad. En el campo del empleo, se podrían reducir la pobreza y la exclusión con la promoción e incremento del trabajo decente, esto es, aquel que implica ejercicio de derechos laborales, ingresos aceptables, protección social suficiente y capacidad de representación y mecanismos de diálogo entre trabajadores y empleadores (Memorias del director general de la OIT de 1999 y 2001). A su vez, la mejora sostenida de la calidad de los empleos debe hacerse sobre la base del aumento de las calificaciones, la productividad y con ello de la competitividad. (Martínez y Vega 2001).

Entre los antecedentes en el tratamiento de la relación entre competitividad y empleo en la subregión andina podemos señalar los informes de la OIT a fines de la década de 1990 e inicios de la actual década para Bolivia, Colombia y Ecuador, el Programa de Competitividad Andina de la Corporación Andina de Fomento y, más recientemente, el informe preparado por la OIT para la Conferencia Regional Andina de Empleo (CRAE).⁶

Uno de los principales resultados de la CRAE fue la *Declaración Andina sobre Políticas Integrales para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad*. En ella el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina (CAN) resaltó que frente a la gravedad de los problemas de desempleo, informalidad, empleo precario, baja productividad y pobreza se debe colocar el trabajo digno y de calidad como objetivo prioritario de las estrategias nacionales de desarrollo, como un medio efectivo para superar la pobreza.

El avance en desplegar propuestas que vinculan una estrategia de desarrollo sobre la base de la competitividad y bienestar, con la superación de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, debería materializarse en el plano subregional andino en una normativa comunitaria que promoviera activamente el fomento del empleo digno. Ello servirá de base para afirmar el progreso social, el cumplimiento de reglas, el respeto a instituciones y procedimientos y la estabilidad que permitirá promover el crecimiento continuo; en síntesis, que contribuirá a afirmar la gobernabilidad democrática.

Esta ponencia busca relacionar la evolución reciente en materia de empleo, competitividad y exclusión social en los países andinos. La situación alcanzada en estos tres aspectos es el resultado de tendencias estructurales que caracterizan a los países andinos, las cuales se han visto agudizadas por la manera como la subregión se ha insertado en el proceso de globalización. En la última sección se presentarán las bases para esbozar una estrategia comunitaria alternativa, que posibilitaría la formulación de una propuesta de cambio de estas tendencias a fin de lograr una mejor inserción en el mercado mundial.

2. Empleo

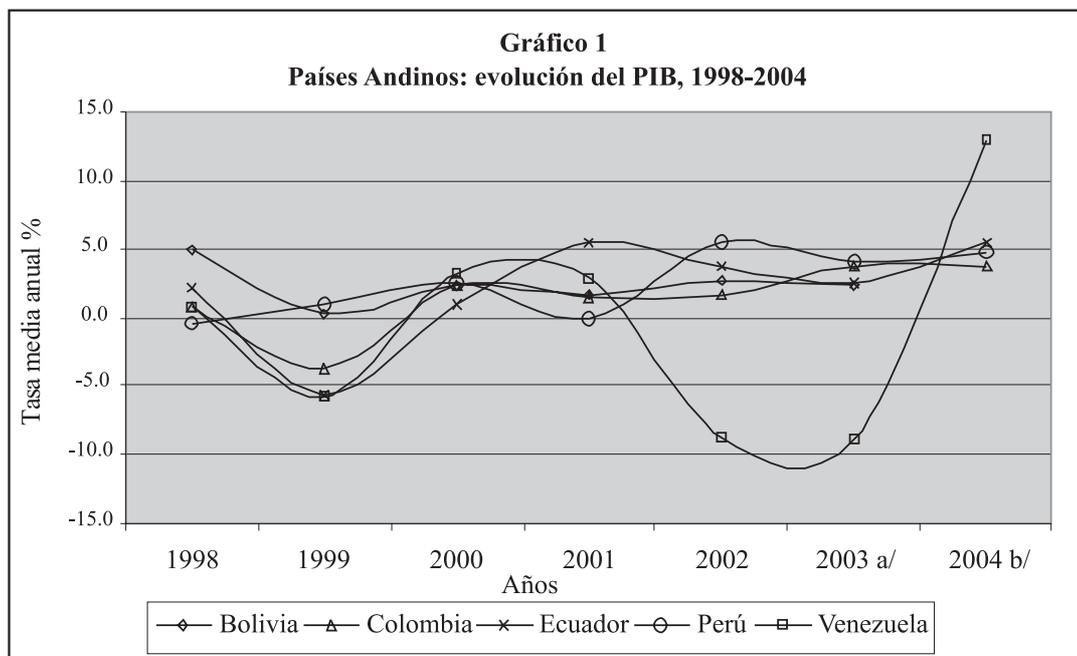
2.1 Evolución del PBI y la inversión

Al comparar las tendencias de evolución reciente del PBI y de las tasas de desempleo de los países andinos se evidencia la dificultad que enfrenta la recuperación reciente del crecimiento del PBI para lograr un descenso significativo del desempleo (Panorama Laboral 2004: v). Mientras que la tendencia de evolución de la tasa de variación media anual del PBI es ascendente desde 2000 (Gráfico 1)⁷, las tasas de desempleo suben, salvo para Colombia a partir de 2001, país en el que sin embargo el nivel de la tasa de desempleo total se mantiene elevado (Gráfico 2).

⁶ La conferencia regional andina sobre empleo se realizó en Lima el 22 y 23 de noviembre del 2004. El informe presentado fue producto de la colaboración de consultores y especialistas de la OIT, cuyo autor principal fue Norberto García, consultor de la OIT.

⁷ Serie tomada de *Panorama Laboral 2004*, que tiene por fuente los institutos nacionales de estadística de los países.

La dificultad para que las tasas de desempleo se reduzcan se origina, de una parte, en el continuo aumento de la oferta de trabajo, tanto por el crecimiento de la población en edad de trabajar (Cuadro 3, más adelante) como por el incremento de la tasa de actividad de las mujeres y, de otra, de la insuficiente absorción productiva de esta mayor oferta. La falta de absorción estructural de empleo se acentúa de manera coyuntural en los ciclos de recesión, como en 1999, cuando desciende la tasa de ocupación. La falta de absorción se debe tanto a que el nivel del crecimiento del PBI es insuficiente como a su inestabilidad, y dado el importante crecimiento de la PEA, se expresa en el aumento por lo general simultáneo del desempleo y de la informalidad.



La inestabilidad en la evolución del PBI atenta contra una de las condiciones básicas que requiere de la inversión privada productiva: una perspectiva de crecimiento moderadamente alto y continuo. El coeficiente de inversión total, definido como el porcentaje de la formación bruta de capital fijo sobre el PBI, presenta no sólo un bajo nivel, sino también una tendencia a caer desde 1998-1999 (Cuadro 2).⁸ En 2001-2002 el coeficiente de todos los países andinos estuvo por debajo del promedio de América Latina. Sólo se observa una recuperación en el caso de Ecuador en 2002, pero a niveles del coeficiente por debajo de 18%.⁹ Estas cifras indican que las perspectivas de crecimiento económico impulsado por la inversión (la principal fuente de generación directa de empleo) serán poco alentadoras.

⁸ Para impulsar el crecimiento del PBI, el coeficiente de inversión debería ser mayor que el 25% de manera sostenida.

⁹ Sobre la recuperación reciente en Ecuador, Larrea (2004: 1) señala: "...ha sido lenta y concentrada en inversiones privadas en el sector petrolero, con limitados efectos directos e indirectos sobre el empleo. Los dos ejes principales que han sostenido el proceso han sido las remesas de divisas de los emigrantes (1,539 millones de dólares en 2003) y la elevación sostenida de los precios del petróleo, principal producto de exportación nacional, que ha ascendido de 9 dólares por barril en 1998 a aproximadamente 35 dólares en los últimos meses. Aunque la recuperación de las exportaciones no petroleras, algunas intensivas en empleo, ha sido considerable hasta 2003, la generación de empleo adecuado en el sector moderno de la economía ha permanecido limitada, y no se ha observado una reactivación en la participación del sector moderno en la economía urbana que alcance los valores previos a la crisis."

Cuadro 2
Países andinos: Coeficientes de formación bruta de capital fijo,
1990-2002 a/
 (Porcentajes del PBI a precios constantes)

	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Bolivia	13.3	24.7	20.9	18.6	14.7	15.9
Colombia	16.7	19.1	12.2	13.4	14.4	15.2
Ecuador	17.5	17.3	13.3	14.8	15.7	17.8
Perú	16.9	24.4	21.5	19.9	18.3	17.2
Venezuela	14.3	17.4	15.4	15.0	16.5	14.1
Total en LAC	18.7	21.2	19.7	19.8	19.3	18.2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2003, p. 65.
 a/ Sobre la base de cifras en dólares a precios de 1995.

Pero no se trata sólo de que la inversión ha sido insuficiente, sino que la composición del crecimiento del PBI y del destino de la inversión se ha concentrado en ramas de actividad que no son intensivas en el uso de mano de obra.¹⁰ Las actuales políticas sectoriales de fomento incentivan especialmente la extracción de recursos naturales no renovables para la exportación, explotación que no beneficia de manera suficiente a la mayoría de la población de los países.

El resultado es un importante dinamismo exportador, que no obstante continúa siendo de recursos naturales en más de dos tercios de las exportaciones totales. La exportación de petróleo representó el 46.4% de las exportaciones de los países andinos en 2002, el mismo nivel que tenía en 1980. Desde ese año, disminuyen fuertemente las exportaciones de café y ascienden las del oro y del plátano (CEPAL 2003).

De otra parte, se ha generado una enorme heterogeneidad de la estructura productiva y del empleo, lo cual ha llevado a que en el caso del Perú, por citar uno, la productividad por trabajador promedio de la minería sea 33 veces la de la agricultura. Mayor es aún la disparidad en Ecuador. La heterogeneidad ha aumentado en ambos países (ver gráficos más adelante).

Una de las consecuencias de la heterogeneidad productiva y la gran concentración del ingreso, resultado del tipo o composición del crecimiento, es la falta de desarrollo de un mercado interno que abarque el conjunto de los territorios nacionales y que se exprese en un mercado de trabajo asalariado nacional.¹¹

2.2 Mercado de trabajo¹²

La tasa de desempleo abierto urbano de los países andinos ha mantenido su tendencia ascendente desde 1998 hasta 1999, con ligeros descensos en los casos de los dos países con mayores tasas: Venezuela y Colombia.¹³ En estos dos países, de mayor desarrollo relativo, la tasa de desempleo se elevó en mayor medida que en el caso de los restantes países, a raíz de la última crisis. No se encuentran niveles sostenidos de tasas tan altas en los otros tres países de la subregión, pudiendo aventurarse la hipótesis de que se ha producido un cambio estructural en el mercado de trabajo urbano.

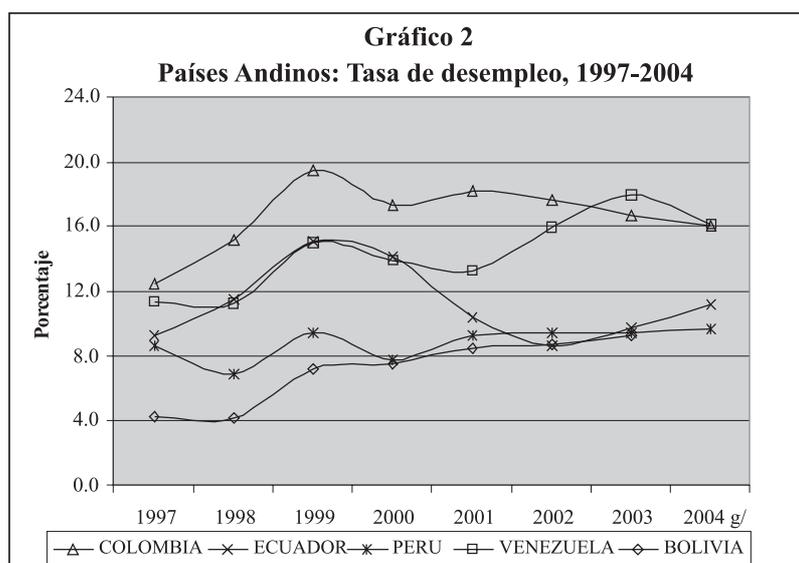
¹⁰ “Uno de los factores que más dificulta la aceleración del ritmo de crecimiento del empleo es que, a pesar de que los países en desarrollo tienen escasez de capital y una abundancia de mano de obra, hasta ahora las estrategias de desarrollo han preferido las inversiones de gran densidad de capital a las de mano de obra.” (OIT, Memoria del director general, 2003). La inversión reciente en los países andinos se ha concentrado en megaproyectos, como un oleoducto en Ecuador y un gasoducto en Bolivia, en la minería de cobre y oro y en un gasoducto en el Perú, y en actividades petroleras en Venezuela.

¹¹ La economía exportadora podría fomentar el empleo en el resto de la economía si se produjese una sustancial redistribución desde los sectores dinámicos a los más atrasados, vía eslabonamientos productivos o de servicios y mediante sustanciales canales tributarios y financieros. Estos vínculos y relaciones no existen. Sobre la base de *Panorama Laboral 2004* de OIT y Verdera 2002.

¹³ Se trata del desempleo total (incluida parte del desempleo oculto) para Colombia y Ecuador y en todos los casos de las principales ciudades, salvo Perú, en que la tasa es para Lima Metropolitana.

La evolución de la tasa de desempleo se puede descomponer en un aumento del desempleo urbano cíclico, originado por la caída en la tasa de ocupación, y en el aumento del desempleo estructural, proveniente del crecimiento de la oferta de trabajo, la reducción del empleo por efecto de las reformas estructurales, la vigencia del patrón primario exportador y el ajuste recesivo en la política económica.¹⁴ Desde el lado de la oferta de trabajo, la tasa de participación laboral urbana se incrementa en cuatro de los cinco países desde 1997, básicamente por aumento de la población en edad de trabajar (PET) y el mayor ingreso de mujeres al mercado de trabajo. La excepción ha sido Ecuador, país con fuerte emigración y con una reducción de su tasa de participación de 2001 a 2003.¹⁵

De otra parte, si bien la demanda de trabajo (medida por la tasa de ocupación) se incrementa en cuatro de los cinco países, este aumento (importante) no es suficiente para absorber el acrecentamiento de la oferta de trabajo. Sólo en Venezuela la tasa de ocupación se mantiene prácticamente constante entre 1997 y 2004 (hasta el tercer trimestre), mientras que en Colombia aumenta poco (de 52.5% en 1997 a 53.8% en 2003) frente al gran aumento de su tasa de participación (de 59.9% a 64.5% en el mismo período).¹⁶



La presencia del sector informal urbano (SIU), que absorbe el crecimiento de la PEA que el sector formal no logra abarcar –por el tipo de crecimiento del PBI–, contribuye a explicar por qué la tasa de desempleo abierto urbano no es tan elevada en Bolivia, Ecuador y Perú.

Pero también puede argumentarse que, en razón de los elevados niveles de informalidad, la tasa de desempleo urbano en Bolivia y Ecuador también se acrecentó, aunque a tasas no tan altas, mientras se estancaba el SIU urbano. Finalmente, en el caso del Perú (Lima), el SIU siguió absorbiendo el aumento de la PEA no creciendo tanto la tasa de desempleo como en el resto de la subregión.¹⁷

En síntesis, la evolución reciente del desempleo y de la informalidad urbana evidencia la incapacidad de la estructura económica para absorber de manera productiva a la fuerza laboral. El creciente desempleo y la necesidad de incorporarse al mercado de trabajo en ocupaciones informales llevan a reducir los ingresos de las familias y provocan un incremento aun mayor de la tasa de participación laboral, aumentando la oferta y agravando la situación inicial.

¹⁴ En particular por la reducción del empleo público, que alcanza sus menores niveles (como proporción del empleo urbano) en Colombia y Perú. Véase *Panorama Laboral 2004*, Cuadro 6-A.

¹⁵ Esta reducción se da de manera directa por la propia emigración laboral, así como de forma indirecta por la menor actividad de los miembros de las familias que reciben remesas de sus emigrantes. Véase Larrea (2004) y OIT-ETM Países Andinos, Ecuador: empleo y protección social, propuestas de la OIT, ETM-OIT: Quito, 2001. Prefacio a la segunda impresión.

¹⁶ Véase el Cuadro A-3 del anexo.

¹⁷ Las tasas relativamente bajas de algunos países no deben soslayar la gravedad del desempleo urbano. Si se mide la tasa de desempleo abierto sobre la PEA asalariada y no sobre toda la PEA, esta tasa casi se duplica, reflejando la magnitud de la presión de los desempleados sobre los empleos asalariados existentes.

2.3 Tendencias estructurales

Este sombrío panorama se produce en medio de tendencias de evolución del mercado de trabajo de tipo estructural o permanente, que para abreviar resumimos en los aspectos demográficos, la mayor participación laboral de las mujeres, el mantenimiento del dualismo tecnológico y la consiguiente falta de cobertura de la protección social (véase el Cuadro 3).¹⁸

El primer rasgo estructural de la subregión son sus tasas de crecimiento poblacional aún elevadas, lo cual conduce a que la tasa de crecimiento de la PET sea alta y superior al promedio de América Latina. De esta manera la presión del aumento de la oferta de trabajo sobre el mercado de trabajo proseguirá en el futuro cercano. A este dato demográfico se suma — como segundo rasgo— el gran aumento de la tasa de actividad de las mujeres en las áreas urbanas en la última década. Empero, en 2002 aún se encuentra entre 28 (Colombia y Perú) y 35 (Ecuador y Venezuela) puntos porcentuales por debajo de la de los hombres (Abramo 2004: 6).¹⁹ La velocidad con que las mujeres están ingresando al mercado de trabajo las obliga a interrumpir su educación, por lo que se insertan de manera desfavorable por falta de calificaciones adecuadas.

Cuadro 3
Países Andinos: algunos indicadores laborales básicos, 2000.
(Porcentajes)

Países	Crecimiento Población 1995-2000	Crec. PET 1995-2000	PEA Agrícola 1990	Asalariados Urbanos b/	PEA Informal	Seguridad Social c/
Bolivia	2.3	2.6	40.5	43.5	n.d.	n.d.
Colombia	1.9	2.4	26.9	52.4	55.6	82.2
Ecuador	2.0	2.8	32.7	54.1	51.6	48.9
Perú	1.7	2.4	31.1	51.9	59.2	67.7
Venezuela	2.0	2.7	13.3	58.1	50.6	81.3
América Latina	1.6	2.2	23.6	n.d.	46.9	79.0

Fuentes: CEPAL Anuario Estadístico de América Latina 2000, y OIT, Panorama Laboral 2001.
a/ Quinquenio 1990-1995. Defunciones de niños de 0 a 1 año de edad por cada mil niños nacidos vivos.
b/ Perú. ENAHO 1996. Ministerio de Trabajo e INEI.
c/ Asalariados del Sector Formal que cotizan.

Una tercera característica son el atraso tecnológico y la baja productividad en la agricultura y en los sectores comercio y servicios urbanos. La proporción de la PEA agrícola en tres de los países superaba el 30% de la PEA en 1990, que era de 40% en Bolivia. La otra cara de la medalla es la limitada absorción de empleo como asalariados urbanos y el aumento de la informalidad en las ciudades.²⁰ Por ello se puede concluir con Kalecki (1980) que el problema del empleo en los países andinos se debe a la falta o insuficiencia de desarrollo económico o de mercado y que no se va a solucionar solo con el crecimiento económico.

En cuarto término, debe destacarse que la informalidad urbana aumentó en todos los países de la subregión con las siguientes particularidades: i) la informalidad de la subregión andina está muy por encima del promedio de América Latina, ello implica que la cobertura de la protección social no llega a amplios sectores de trabajadores; ii) tanto en Colombia como en Venezuela, que mostraban tasas de informalidad comparativamente bajas a inicios de la década de 1990, se registraron aumentos de la tasa de informalidad urbana de más de 15 puntos porcentuales, no obstante el gran incremento de su tasa de desempleo. El crecimiento de su PEA ocupada (acrecentamiento de la tasa de ocupación) es en la condición de trabajadores informales; iii) los niveles de informalidad urbana mayores corresponden a Bolivia y Colombia; iv) finalmente, como tendencia, la informalidad se mantiene constante en Perú y Ecuador (véase el Cuadro 4).

¹⁸ No se pretende agotar los rasgos estructurales que definen el mundo laboral de los países en desarrollo, por ejemplo, en lo relativo a la organización de las actividades económicas en pequeñas unidades productivas y en el aumento de la inestabilidad y precariedad laboral, entre otros.

¹⁹ Las tasas de participación femenina en las zonas urbanas han alcanzando las siguientes cifras en 2002 (todas ellas superiores al promedio latinoamericano): 53% en Ecuador, 54% en Perú, 55% en Venezuela y 57% en Bolivia y Colombia (CEPAL, 2003). A pesar de que la brecha de participación entre mujeres y hombres ha disminuido en este período, aún sigue siendo muy amplia (Abramo 2004: 6).

²⁰ Para la OIT el empleo informal abarca a los trabajadores por cuenta propia (o independientes) no profesionales ni técnicos, a los trabajadores de las MYPE de hasta cinco trabajadores y a las trabajadoras del hogar.

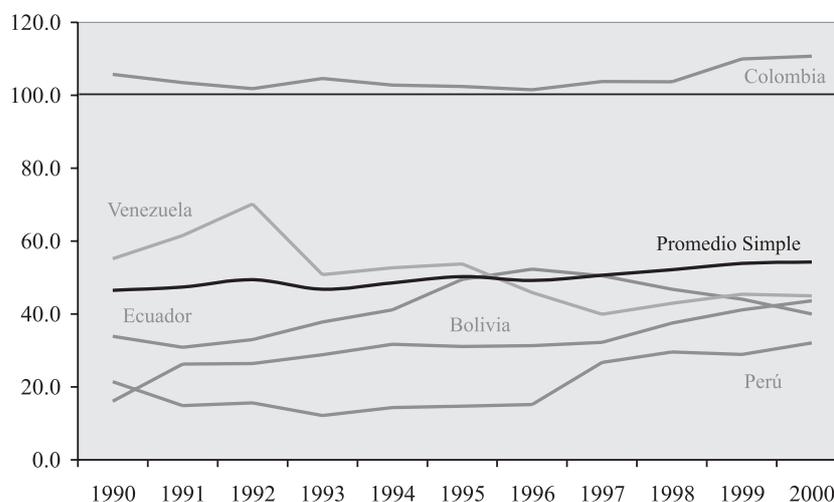
Cuadro 4
Países andinos: Empleo en el sector informal urbano, 1990-2003
 (Porcentajes)

	1990	2000	2002	2003
Bolivia	..	..	66.7	..
Colombia	45.7	55.6	..	61.4
Ecuador	55.6	51.6	55.0	56.5
Perú a/	52.7	59.2	56.2	55.9
Venezuela	38.6	50.6	51.8	53.8
América Latina	42.8	46.9	46.5	46.7

Fuente: Panorama Laboral 2004, OIT, Lima, p. 97.
 a/ Para 1991 en lugar de 1990.

Un quinto y último rasgo estructural del mercado de trabajo urbano de los países andinos es el empobrecimiento del conjunto de los trabajadores por la caída del poder adquisitivo de sus remuneraciones o ingresos por trabajo. En la mayoría de países andinos se han producido fuertes devaluaciones y procesos hiperinflacionarios, los cuales han llevado a medidas de ajuste que han significado reducir primero los niveles de ingresos reales por trabajo y mantenerlos bajos luego.²¹ No se vislumbran posibilidades de que se recupere el poder adquisitivo perdido, lo que mantiene elevados porcentajes de la población urbana en situación de pobreza. El Gráfico 3 presenta la evolución del salario mínimo real, mostrando sus bajos niveles al tomar como base de comparación a 1980, con la única salvedad de Colombia. Por su parte, las familias ajustaron su consumo a los bajos niveles de ingresos, aumentaron la oferta de trabajo familiar, ingresando a la informalidad, o emigraron.

Gráfico 3
Países andinos. Salarios mínimos reales, 1990 – 2000
 Índices, base 1980 = 100



Fuente: Panorama Laboral 2001.

²¹ Los procesos hiperinflacionarios fueron acompañados por políticas laborales de contención salarial, esto es, para impedir su recuperación. Véase para Perú, Nunura (1999) y Verdura (2000).

2.4 Empleo y exclusión social

El aumento del desempleo y de la informalidad urbana y los rasgos estructurales del mercado de trabajo implican que una parte importante de la fuerza laboral no encuentre una ocupación productiva o, de acceder a una, que esta presente condiciones precarias y muy desventajosas. Los empleos precarios e informales son fuente de exclusión social en la medida en que el desempleo de larga duración, los muy bajos ingresos y la falta de cobertura de la protección social marginan a amplios sectores de los beneficios del crecimiento económico. El modelo de crecimiento exportador primario que no puede absorber de manera productiva y formal a la mayoría está en la base de la exclusión.

Los casos más evidentes de exclusión laboral se expresan en: i) las mayores tasas de desempleo para mujeres que para los varones; ii) las aún mayores tasas de desempleo para los jóvenes en comparación con los adultos; iii) la emigración laboral y sus consecuencias, especialmente en los casos de la emigración a países desarrollados desde Colombia, Ecuador y Perú, y en los de la emigración fronteriza desde Bolivia y Perú, y iv) la marginación de los pueblos indígenas y nativos, que permite la subsistencia y hasta la acentuación del trabajo forzoso, por ejemplo, en la explotación forestal y la cosecha de castañas en Bolivia y Perú.

3. Competitividad²²

La globalización, entendida como el proceso de mayor integración de los mercados a nivel mundial, es resultado de la mayor competitividad lograda por algunos países en su pugna por penetrar los mercados.²³ Este proceso obligó al resto de países a lograr crecientes grados de competitividad para no quedar al margen del comercio y de la economía mundial, intentando, en cambio, obtener algún beneficio de la globalización (Banco Mundial 1995, Solimano 1999).

El enfoque de competitividad se origina en las transformaciones productivas ocurridas a partir de la década de 1980. La mayor exposición a la competencia mundial y la presión por el mejoramiento de la calidad y la reducción de costos fueron estrategias que rápidamente se difundieron desde Japón hacia el Occidente (Mertens 1997).

El aumento de la competitividad es resultado de incrementos sostenidos de la productividad, lo que sólo puede lograrse a través de una estrategia denominada de vía alta, con innovaciones, buena organización del trabajo, consulta y participación, desarrollo de los recursos humanos, responsabilidad social y construcción del capital humano y social, elementos esenciales para ampliar la capacidad de adaptación a un mercado constantemente cambiante (OIT, Agenda Global de Empleo, 2003).

La mayor integración comercial a nivel mundial no debería implicar un abandono del mercado interno. Una mayor competitividad debe fomentar una mayor exportación, pero también debería lograr que la producción nacional sea capaz de competir con las importaciones en razón de su creciente productividad. De esta manera, de forma paralela a una mejor inserción en la división del trabajo a nivel mundial, se logra una extensión de la división del trabajo al interior de las economías nacionales.

En cada país, la mayor competitividad debería darse paralelamente a nivel macroeconómico, en la mayoría de las ramas productivas o sectores de actividad o cadenas productivas y, finalmente, a nivel macroeconómico, tanto en las empresas como en las empresas articuladas en redes (García 2004).

3.1 A nivel de país

Un país es competitivo cuando presenta un crecimiento económico alto (por lo menos de 6 a 7% de aumento de su PBI per cápita) y sostenido (por lo menos durante una década), beneficiando a la mayoría de su población (Reinert, 1995).

La competitividad de un país se puede medir por un Índice de Competitividad del Crecimiento (ICC), que pretende calcular el potencial de crecimiento de un país en el mediano y largo plazo, dando cuenta los factores que contribuyen al crecimiento futuro de una economía, expresado por la tasa de variación del PBI por persona. La propuesta del Índice del Foro Económico Mundial está formado por tres subíndices: i) el nivel de tecnología de una economía; ii) la calidad de sus instituciones públicas y iii) su ambiente o condiciones macroeconómicas.²⁴ Estos factores explican por qué algunos países están creciendo más rápido y beneficiándose de ese crecimiento más que otros.

²² Esta sección tiene por referencia el informe preparado para la OIT por Norberto García y un conjunto de especialistas y consultores de OIT para la Conferencia regional andina de empleo, Lima, noviembre de 2004 y el documento de la CAF, Construyendo El Dorado, sobre el Programa Andino de Competitividad, 2003.

²³ Según el FMI, a mediados de la década de 1990 existían dos bloques de países. De una parte 28 países desarrollados, con 15.5% de la población mundial, generaban 57.4% del producto y controlaban 77.6% de las exportaciones mundiales. De otra, 128 países en desarrollo, con 77.7% de la población, participaron con 36.8% del producto y sólo con 18% de las exportaciones (IMF 2000 Table A, énfasis añadido).

²⁴ A su vez, cada uno de estos subíndices se descompone en otros subíndices; por ejemplo, el ambiente macroeconómico considera positiva la estabilidad (bajo nivel de inflación), y negativos, el desvío de fondos públicos, la desconfianza en los políticos, las expectativas de recesión, la tasa de ahorro nacional, el acceso al crédito y el déficit fiscal (CAF 2003, p. 19).

Según la CAF (2003: 17), los cinco países andinos se encuentran en el puesto promedio 75; tres de ellos están en los últimos 20 puestos. En efecto, al compararlos con 102 países para 2003-2004, tres de los países andinos se encuentran en el quinto inferior en el orden de jerarquía según este índice. Más aun, la tendencia entre 2000 y 2004 es al retroceso de los países andinos. Perú se ubica relativamente mejor, cerca de la mitad, seguido por Colombia. Ambos perdieron varias posiciones entre 2000 y 2003-2004, aunque están lejos del retroceso en posiciones de los otros tres países.

Cuadro 5
Países andinos: Índice de Competitividad para el Crecimiento,
2000 a 2003-2004

Países	2000	2001	2002	2003-2004
Bolivia	50	67	73	85
Colombia	51	65	52	63
Ecuador	58	68	68	86
Perú	47	55	51	57
Venezuela	53	62	63	82
No. de países	75			102

Fuente: Foro Económico Mundial, La competitividad global, Informe anual de 2001, 2002 y 2003 (Corresponde a 2003-2004, datos para 2003 tomados de CAF 2003).

Otra forma de evaluar la competitividad de los países andinos es considerar las tendencias de sus importaciones y exportaciones en relación con su PBI (Cuadro 6). Veamos las principales modificaciones entre 1990 y 2002: i) la proporción de importaciones sobre PBI aumentó en tres de los cinco países andinos, mientras que descendió en Venezuela y se mantuvo prácticamente constante en Ecuador.²⁵

Cuadro 6
Países andinos: cambios en la estructura de comercio exterior (1990-2002)

	Importación de bienes y servicios (% del PIB)		Exportaciones							
			Bienes y servicios (% del PIB)		Productos primarios (% exportación mercancías)		Productos manufacturados (% exportación mercancías)		Productos de alta tecnología (% exportación manufacturados)	
					1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Bolivia	24	27	23	22	95	78 a/	5	17	..	7
Colombia	15	21	21	20	74	62	25	38	..	7
Ecuador	32	31	33	24	98	90	2	10	..	7
Perú	14	17	16	16	82	79	18	21	..	2
Venezuela	20	17	39	29	90	89	10	13	4	3
CAN					86.1 b/	80.7 b/	13.9	19.3		

a/ Los datos se refieren a 2001.

b/ Porcentaje del valor total de las exportaciones FOB de bienes.

Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano, 2004, sobre la base de CEPAL.

²⁵ Se debe tener en cuenta que 1990 no es un buen año de comparación, pues la mayor parte de países se encontraban en una fase de recesión, lo que afecta más a las importaciones que a las exportaciones.

ii) en materia de exportaciones de bienes y servicios, importantes propulsores del crecimiento del PBI, se observan fuertes caídas para Ecuador y Venezuela y proporciones constantes para el resto de países; iii) la proporción de exportaciones sobre el PBI es relativamente alta, desde el 29% de Venezuela hasta el 16% en Perú. Se trata de economías muy abiertas; iv) se debe destacar que se produce un cambio significativo en la composición de las exportaciones. El porcentaje de exportaciones primarias sobre el total de exportaciones de bienes cae sustancialmente en Bolivia y Colombia, se reduce en Ecuador y Perú, mientras se mantiene casi constante en Venezuela. Lo que es lo mismo, la proporción de exportaciones manufactureras sube, en especial, en los dos primeros países, destacando el caso de Colombia.²⁶ No obstante este avance, el peso de la exportación de productos primarios sigue siendo muy elevada en Ecuador y Venezuela (90 y 89%) y elevada (cerca de 80%) en Perú y Bolivia, y v) se destaca que tres países cuentan con un porcentaje incipiente de productos de alta tecnología en sus exportaciones manufactureras.

La competitividad medida por sus resultados en materia de comercio exterior coloca a los países andinos en una situación difícil y obliga a repensar la estrategia de desarrollo seguida y en cómo debería reformularse. Existe consenso en que debería mejorarse el marco macroeconómico, que además de asegurar la estabilidad (control de la inflación) debería promover el crecimiento con empleo y de que debe incentivarse la inversión privada, a la que debe acompañar la inversión pública en infraestructura. Pero no existe el mismo consenso en cuanto a si se debe cambiar más rápidamente la composición de las exportaciones y desarrollar el mercado interno.²⁷ Ello implicaría modificar la estructura productiva de los países (CEPAL 1990, Machinea 2004).

Tampoco existe consenso en cómo aumentar la competitividad de los países a través de la mejora de la rentabilidad de la inversión y la expansión de los mercados. La relación positiva entre rentabilidad y tipo de cambio real y entre rentabilidad y aumentos sostenidos de productividad (Infante 1998, Chacaltana y García 2003, García 2004) se contraponen a la de aumentar la rentabilidad vía reducción de costos nominales, en especial los laborales. El punto de vista de la OIT es que la forma adecuada de aumentar la rentabilidad se logra bajando los costos unitarios a través del aumento de la productividad total de los factores (Tokman y Martínez 1997: 2) y no bajando los costos laborales nominales directamente. Las ganancias reales de competitividad laboral se logran si la tasa de aumento de la productividad del trabajo es superior a la del costo laboral y suficiente para compensar el efecto del atraso cambiario (Tokman y Martínez 1997: 11). La propuesta se precisa más cuando se indica que debe buscarse la reducción de los costos por unidad de insumos, los costos de transacción (infraestructura, trámites) y por unidad de producto (escala) (García 2004).

3.2 Competitividad estructural

En la medida en que interesa considerar la composición del crecimiento y sus efectos sobre el empleo y la desigualdad social, optamos por referirnos a la competitividad a un nivel intermedio como competitividad estructural, es decir, según el grado de productividad de las ramas de actividad económica de los países. Otra alternativa relevante es atender los aspectos institucionales de la competencia (García 2004).

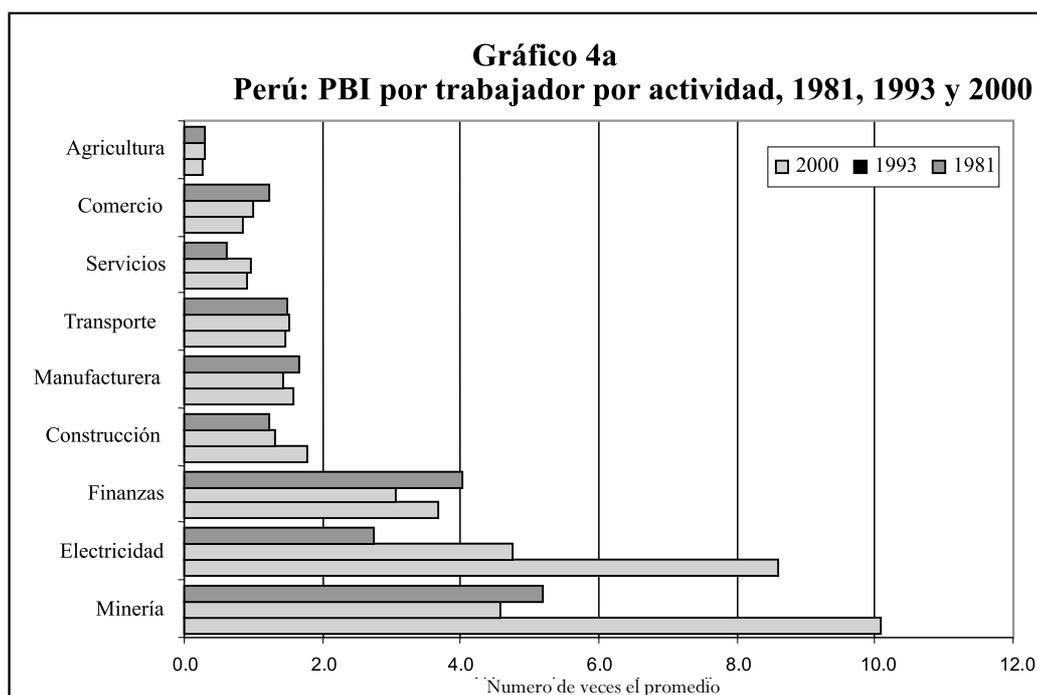
La economía exportadora primaria predominante (que abandona el desarrollo de los mercados internos) contribuye a la enorme heterogeneidad de la estructura económica de los países. Un indicador que resume tal heterogeneidad es la productividad promedio por trabajador ocupado en las distintas ramas o sectores de actividad, lo que refleja la distribución porcentual del PBI y del empleo por sectores. En los casos de Perú y Ecuador, la productividad promedio por trabajador –según ramas– muestra un resultado bastante similar: el crecimiento desbalanceado (por el sesgo exportador primario) se refleja en que el producto por trabajador muestra valores muy dispares entre ramas de actividad.

Para Perú el Gráfico 4a da cuenta de niveles del PBI por trabajador muy elevados en minería, electricidad y establecimientos financieros y niveles extremadamente bajos -y disminuyendo- en la agricultura, servicios y comercio. El ratio de los promedios de productividad entre minería y agricultura fue de casi 18 veces a 1 en 1993 y de 33.7 veces a 1 en 2000. La distancia no sólo es muy grande, sino que se acrecentó.²⁸

²⁶ Sin ánimo de desmerecer el esfuerzo exportador manufacturero se debe señalar que se trata mayormente de un mayor o un nuevo procesamiento de productos primarios.

²⁷ La opción entre crecimiento vía exportaciones y crecimiento con promoción del mercado interno sólo es tal –es decir, son opuestas– si para lograr la primera opción se bajan los salarios reales.

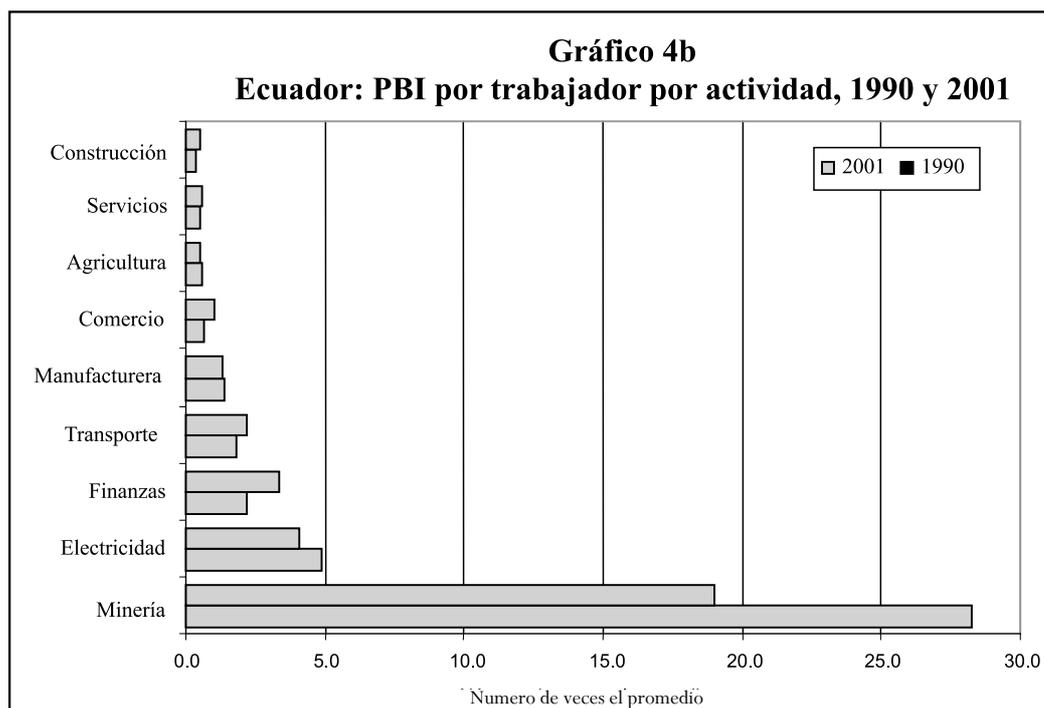
²⁸ Debe destacarse que se trata de promedios por ramas de actividad o sectores. La minería abarca desde la gran minería hasta la minería informal, mientras que la agricultura comprende desde la moderna agricultura de exportación hasta la tradicional.



Tomado de Verdera, 2000.

El Perú tiene a su PEA concentrada en cuatro ramas de actividad: agricultura, servicios, comercio e industria manufacturera. Estas cuatro ramas representaron el 85.5% de la PEA ocupada, 75.8% en 1993 y 82.3% en 1981. En los mismos años, el PBI muestra un patrón de concentración distinto. La rama de establecimientos financieros, la minería y el transporte y las comunicaciones se encuentran entre las que de modo más importante contribuyen al PBI, pero absorben poco empleo. Por ello, los trabajadores que se concentran mayoritariamente en la agricultura, servicios y comercio tienen en promedio una extremadamente baja productividad, muy bajos ingresos y se encuentran en condición de pobreza.

Las cifras para Ecuador corroboran con creces los efectos de la heterogeneidad en ese país, de manera similar al caso del Perú. El ratio de los promedios de productividad entre minería y agricultura fue de 38 veces a 1 en 1990 y de 47.2 veces a 1 en el 2001. La distancia no sólo es muy grande, sino que también se acrecentó. Otro tanto ocurre con la concentración del empleo en cuatro sectores (agricultura, servicios, comercio y manufactura), con 87% de la PEA ocupada en 1990 y 84% en 2001.



Elaborado sobre la base Larrea, Carlos, Informe para OIT, 2004, Cuadro 8, página 27.

Para que los países andinos mejoraran su competitividad estructural, a la vez que aumentan su productividad para reducir la desigualdad y la pobreza, deberán aplicar políticas sectoriales que promuevan la inversión —para todo tamaño de empresa—, incrementen la productividad y generen empleos en los sectores intensivos en el uso de trabajo. Ello por cierto también significa efectuar reformas institucionales, como la reforma y modernización de los Estados para reducir los costos de transacción.

Esta propuesta ha sido formulada hace más de una década por la CEPAL en su informe *Transformación productiva con equidad* (CEPAL 1990), y ha sido reiterada en su reciente recomendación sobre la necesidad de tender hacia una gradual modificación de la estructura productiva de los países como forma de aumentar el empleo (presentación de J.L. Machinea 2004). Por lo demás, esta opción no se opone a la propuesta de aumentar la competitividad por vía del desarrollo de cadenas productivas o clusters, que implican redes y relaciones intersectoriales (CAF 2003, García 2004).

3.3. Competitividad a nivel de empresa o micro

La absorción de empleo asalariado o dependiente se lleva a cabo en empresas. El empleo digno o de calidad no puede aumentar ni mejorar si no es con más y mejores empresas (OIT, Agenda global de empleo 2003). Para lograrlo resulta indispensable aumentar la competitividad al nivel de las empresas.

Con la globalización, las empresas rápidamente entendieron que para prevalecer en el mercado debían lograr ventajas competitivas, para lo cual se requiere desarrollar una estrategia de incremento permanente de la productividad y gestionar en consecuencia la innovación tecnológica y el desarrollo de los recursos humanos. Según Mertens (1997), el problema se sintetizaría en la siguiente interrogante: ¿cómo pueden diferenciarse las empresas en un mercado tendiente a globalizarse y que facilita la difusión rápida y masiva de mejores prácticas organizativas e innovaciones tecnológicas?²⁹

Las estrategias empresariales para ganar competitividad generaron elementos de diferenciación a partir de su estructura organizacional y de la incorporación de elementos que antes sólo hacían parte de su entorno. Terminaron así construyendo redes de colaboración entre la función productiva y otros agentes claves, como los proveedores, consultores, contratistas, clientes, trabajadores, etcétera. Se crearon verdaderas estructuras virtuales en las que lo importante no eran los activos físicos y financieros, sino otros intangibles muy valiosos, como el conocimiento, la formación, la capacidad de innovación, el manejo del mercado, los sistemas de motivación, etcétera (Mertens 1997).

²⁹ Mertens, Leonard, *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Cinterfor/OIT: Montevideo, 1997.

El Foro Económico Mundial también elabora un Índice de Competitividad a nivel de empresas (ICE), el cual mide la productividad actual (en el ámbito de las empresas) en base a una encuesta entre 8,695 empresas de más de 100 países, cuya escala de comparación es de 1 hasta 104. El ICE está compuesto por dos subíndices. Uno indica el grado de sofisticación de las estrategias y operaciones de las empresas, y el otro, la calidad del entorno para el desarrollo de negocios. Los países andinos, a excepción de Colombia, se encontraron en 2004 en el cuarto inferior.

En la misma línea, de las propuestas del informe de la OIT para la CRAE (García et al 2004) puede destacarse la de modernizar las estrategias de desarrollo y operación de las empresas. Se propone difundir conductas y prácticas de aumento de la productividad y de la calidad hacia las empresas medianas y pequeñas, para reemplazar gradualmente la tendencia a competir sobre la base de reducir los costos laborales medios y aumentar la informalidad. Se requiere que las empresas cambien de actitudes, lo cual tiene que reforzarse con mejoras del conocimiento técnico y organizacional y la difusión de las ventajas de este esquema en cuanto a rentabilidad.

Cuadro 7
Países andinos: Índice de Competitividad Empresarial

Países	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	58	58	75	79	98	101
Colombia	52	48	57	56	51	58
Ecuador	57	57	72	77	89	94
Perú	46	49	63	66	81	76
Venezuela	51	54	67	72	85	88
No. de países	104					

Fuente: Foro Económico Mundial, Informe 2004.
Tomado de El Comercio, 22-10-2004.

Otra importante orientación es el desarrollo de cadenas productivas o clusters (CAF 2003 y García 2004), en el entendido de que la competitividad a desarrollarse corresponde al entorno en el que operan las empresas y que las ventajas se obtienen mediante la complementariedad de empresas que se desempeñan en diversos sectores. El aumento de la competitividad ya no se daría —o avanzaría poco— a nivel de empresa, sino de la cadena productiva que articula a una red de empresas. Concretamente, García (2004) propone que las políticas hacia estas redes deberían: i) profundizar el apoyo del sector público al desarrollo del sector privado, en áreas beneficiosas para el país; ii) operar sobre clusters o sobre las empresas núcleos de cada red, y a través de ellas, sobre las restantes empresas de cada red; iii) apoyar redes en bienes y servicios comerciables y, en ellas, a bienes y servicios de alta tecnología o que añadan nuevas etapas de procesamiento a bienes intensivos en recursos naturales, y iv) promover y mejorar la articulación de pequeñas empresas en torno a redes, para modernizar los sectores rezagados.³⁰

Un componente clave de estas estructuras es la contribución que efectúan las personas y colaboradores de una empresa en favor de sus objetivos. El surgimiento del enfoque de competencia laboral está relacionado plenamente con la estrategia de competitividad, dada la necesidad de las empresas y las cadenas productivas por diferenciarse en el mercado también a partir del desarrollo de sus recursos humanos. En tal sentido, la competitividad requiere de la continua mejora de las condiciones de vida y de trabajo en que se desenvuelven los trabajadores y no que estas se deterioren (Mertens 1997).

4. Inclusión social

A primera vista, la globalización ha puesto en marcha un proceso de cambio de gran escala que podría traer grandes beneficios. Sin embargo, el actual proceso de globalización está produciendo resultados desfavorables y desiguales entre los países y dentro de ellos.³¹ Los mercados globales —los flujos de comercio— han crecido rápidamente, mientras que se ha desacelerado el crecimiento del PBI mundial (Ghose 2004: 156)³², y las instituciones económicas y sociales necesarias que coadyuven a un desarrollo más equitativo y sostenible no han tenido un desarrollo paralelo (Martínez y Vega 2001).

³⁰ García 2004, Capítulo XI, Conclusiones y recomendaciones del informe para la CRAE.

³¹ La distribución del ingreso per cápita entre países se ha tornado más desigual en las últimas décadas; por ejemplo, en 1960 el PBI per cápita promedio en los 20 países más ricos del mundo superaba en 15 veces aquel de las 20 naciones más pobres. Hoy esta brecha se ha incrementado hasta 30 veces, puesto que, en promedio, los países ricos han crecido más rápido que los pobres. Por cierto, el ingreso per cápita de los 20 países más pobres se ha mantenido casi inalterado desde 1960, e incluso ha disminuido en varios de ellos. Banco Mundial, Reseña sitio web.

³² "...la globalización no ha tenido un efecto de estímulo para el crecimiento económico global. De hecho, desde mediados de los años 60, la tasa de crecimiento del PBI mundial se ha desacelerado, fue de 5.1% en el período 1965-74, del 3.7% en 1970-79, del 2.9% en 1975-84, del 3.2% en 1980-89, del 2.8% en 1985-94 y del 2.5% en el período 1990-99. Aunque la combinación de globalización y desaceleración del crecimiento económico es sorprendente (se) ha prestado poca atención a este tema...si (...) sigue desacelerándose, el comercio mundial no podrá seguir creciendo." (Ghose 2004: 156-7).

La desaceleración del crecimiento económico y el rezago o la debilidad de las instituciones son una fuente de exclusión e inestabilidad. Las consecuencias sociales de la globalización obligan a ir más allá de los resultados económicos, y además de examinar lo sucedido con el empleo,³³ se debe evaluar, al menos someramente, qué efectos ha tenido sobre la desigualdad en la distribución de ingresos, la pobreza y la protección social en los países andinos en la última década.

4.1 Por una globalización justa

En el reciente informe de la OIT, *Por una globalización justa crear oportunidades para todos*³⁴ (2004), se plantea un balance de la globalización, en el cual se indica que sus principales efectos negativos son la deficiencia de su gobernanza o gobernabilidad, la falta de equidad en las reglas globales y la incapacidad de los Estados nación para responder a los nuevos desafíos, tanto a nivel internacional como nacional. Desde la memoria del director general de la OIT de 2001 se reconocía que la globalización había significado ganancias por el aumento de la capacidad de innovación y la creación de riqueza, pero se añadía que esto ha estado acompañado por una desigualdad persistente, de una exclusión creciente,³⁵ de inseguridad social por las fluctuaciones económicas y un sentimiento de que las reglas del juego son injustas (Memoria del director general de la OIT, 2001).

Las oportunidades que se abren con la globalización dependen de que las estrategias nacionales de desarrollo de los países amplíen las posibilidades de mayor vinculación con la economía mundial, aprovechen los acuerdos regionales de integración económica y accedan a una mayor variedad y calidad de bienes de consumo, a las nuevas tecnologías y al conocimiento.³⁶

De otra parte, los riesgos principales de la globalización radican en: i) ser fuente de inestabilidad, comercial y financiera; ii) pérdida de autonomía de los Estados y exclusión de países no preparados para la competencia; iii) acentuación de la divergencia social entre regiones; iv) progreso social desfasado o en retroceso respecto de la economía global, y v) mayor polarización y exclusión, con pocos beneficiados y muchos perjudicados. En general, la globalización aumenta la incertidumbre e inseguridad para la gran mayoría de personas (OIT 2004).

Para la OIT, la globalización expone a menudo a las sociedades a una mayor inseguridad de sus ingresos. Diversos estudios indican que las transferencias de ingresos tienden a ser más importantes en economías abiertas, las cuales están sujetas a importantes riesgos por las fluctuaciones de precios en los mercados mundiales. También existen evidencias de que la reducción en la seguridad de los ingresos y la protección social se debe a los intentos de los gobiernos de promover la competitividad y de atraer la inversión directa extranjera. Además, se prevé que la competencia fiscal dará lugar a mayores reducciones tributarias, especialmente en lo que respecta a las ganancias del capital, y que por ello disminuirá la capacidad de los gobiernos de financiar la protección social.³⁷

El significado conceptual y real de la exclusión social para la OIT es no tener un trabajo decente y no participar en el desarrollo socioeconómico. En este marco y en las orientaciones de la OIT se ha constituido un acervo normativo internacional a fin de mejorar el mundo del trabajo, apuntando a una globalización justa, a través de la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT. De ellos se podrían destacar los llamados convenios fundamentales referidos a trabajo forzoso (núm. 29 y núm. 105); libertad sindical y protección del derecho de sindicación (núm. 87), derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98); igualdad de remuneración (núm. 100), discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111), así como los convenios relativos a pueblos indígenas y tribales (núm. 107 y núm. 169).

En este mismo sentido, la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 es la expresión del compromiso de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de respetar y defender los valores humanos fundamentales en el plano económico y social. La declaración contribuye a definir un piso social mínimo a escala mundial y permite a la OIT verificar periódicamente los progresos realizados en los países en cuatro áreas: libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; abolición del trabajo infantil, y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (Martínez y Vega 2001, Estivill 2003).

³³ De acuerdo con las estimaciones más recientes de la OIT, en la última década ha habido un aumento del desempleo en todo el mundo, tal como ha sucedido en los países andinos. OIT, Informe mundial del empleo.

³⁴ Este informe fue elaborado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, convocada por el director general de la OIT.

³⁵ Sería, por ejemplo, necesario preguntarse si la profundización de la división internacional del trabajo a raíz de la revolución de las tecnologías de la información y su difusión en todas las esferas de actividad (en microelectrónica, telecomunicaciones, informática, internet, biotecnología e ingeniería genética, robótica, sustitución de materiales, infraestructura de comercio y transporte, etcétera) han contribuido a una mayor integración de las naciones y de las sociedades, o han generado una mayor polarización social (la división digital).

³⁶ La estrategia de algunos países sobrepoblados de Asia les ha permitido reducir la pobreza. Alrededor de 1.5 mil millones de personas doblaron sus ingresos por habitante en 10 años (OMC)

³⁷ OIT, *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, 89ª. reunión de la CIT, Ginebra, 2001.

4.2 Indicadores de exclusión social

Cuando se analiza la exclusión social (la falta de cohesión social) podemos centrar la discusión en tres indicadores que resumirían la situación actual de los países andinos y sus tendencias de evolución: la desigualdad de ingresos, la pobreza y la falta de cobertura de la protección social, todos ellos derivados del tipo de crecimiento y de la heterogeneidad resultante.³⁸ En esta sección de manera apretada presentamos cifras sobre estos tres aspectos³⁹.

a) Desigualdad de ingresos

Se indicó líneas arriba que América Latina presentaba los mayores índices de desigualdad del mundo. La situación en los países andinos es una constatación de este aserto. La evolución de los coeficientes Gini muestra que se mantienen en niveles elevados en Perú y Venezuela, o que, sobre niveles altos, incluso se acrecientan en Bolivia, Colombia y Ecuador.

Cuadro 8
Países andinos: Evolución de los coeficientes Gini

	1994	1995	1996	1997	1999	2000
Bolivia			0.58	0.59	0.58	0.62
Colombia			0.56	0.58	0.57	0.58
Ecuador		0.55	..	..	0.54	0.57
Perú	0.50	..	..	..	0.48	0.49
Venezuela			0.48	0.48	0.47	0.44

Fuente: Base de datos del World Income Inequality Database (WIID), usando información de Deininger & Squire y World Bank 2004, que se refieren a desigualdad por ingresos monetarios.

Estos grados de desigualdad se derivan del tipo de crecimiento primario exportador⁴⁰, de la heterogeneidad estructural, la baja productividad en los sectores atrasados, pero también de los bajos salarios y la falta de respeto de los derechos laborales en sectores modernos de las economías; en resumen, en la ausencia de empleos dignos. Según el Banco Mundial, la desigualdad aumentó en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay luego de haber emprendido reformas liberalizadoras en diferentes momentos durante las últimas tres décadas.⁴¹

Si bien existe consenso en la gravedad de la desigualdad, no lo hay en cuanto a las causas y a qué sectores afecta. Para el BID los países de América Latina y el Caribe tienen los índices de inequidad más altos del mundo. En la región —sostiene— los ingresos, los recursos y las oportunidades, en forma desproporcionada, se concentran en las élites de la sociedad. En cuanto a las razones se indica que en los últimos años se han dado una serie de prácticas sociales, económicas y culturales que resultan en exclusión social: en el acceso limitado a los beneficios del desarrollo a ciertas poblaciones en base a su raza, etnia, género y/o capacidades físicas. Para el BID la exclusión social afecta principalmente a los grupos indígenas, a los grupos de ascendencia africana, a las mujeres, a las personas con discapacidad y/o a las personas VIH positivas. La exclusión social dificulta su acceso a trabajos formales, a vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad y al sistema de justicia.⁴²

Dadas la magnitud de las tasas de desempleo e informalidad y de la pobreza resultante, puede sostenerse que la extrema desigualdad en la distribución del ingreso es claramente un indicador de falta de cohesión social, que va más allá de los grupos de población especialmente vulnerables y que, en consecuencia, es una fuente de malestar social, lo que se expresa con más fuerza cuando en los países se producen procesos de apertura democrática.

³⁸ El BID define la exclusión social desde el punto de vista de los individuos y de fallas en el funcionamiento de los mercados, los que enfrentan una escasez crónica de oportunidades y falta de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada y al sistema de justicia (BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, sitio web).

³⁹ Otros indicadores relevantes son los referentes al gasto público (social) en educación, salud y vivienda.

⁴⁰ Apoyarse sólo en el crecimiento primario exportador conlleva a la inestabilidad del crecimiento y a generar mayor desigualdad. Tal es el caso de Chile, que ocupa el séptimo lugar en desigualdad en el mundo con un coeficiente Gini de 57,1 en 2000 y con una tasa de pobreza de 21.2% en 1998 (PNUD).

⁴¹ Según el Banco Mundial, no es posible establecer una relación simple entre la apertura comercial y los cambios en la desigualdad. Se pueden encontrar muchos países en los que la desigualdad ha aumentado a medida que se integraron más a la economía mundial, como el propio EE.UU. y los países citados. Por su parte, China experimentó uno de los mayores aumentos en la desigualdad, a partir de niveles muy altos de igualdad económica antes de la integración; con todo, el crecimiento de ese país fue lo suficientemente rápido como para reducir la pobreza de manera masiva. Debe repararse en que la liberalización comercial no es el único factor que influye sobre la demanda por factores de producción y, por lo tanto, sobre el ingreso. Otros posibles factores son el cambio tecnológico, los patrones de inversión, los cambios en la productividad relativa, la inmigración o los cambios en las condiciones institucionales; por ejemplo, la debilidad de los sindicatos o las modificaciones en las condiciones implícitas de contratación entre trabajadores y empleadores. Banco Mundial, *Reseña ¿Empeora la desigualdad con la globalización?* Sitio web.

⁴² BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, sitio web

b) Evolución reciente de la pobreza

La desigualdad extrema y los bajos niveles absolutos de productividad y de ingresos por trabajo hacen que la pobreza en los países andinos sea mayor que la del resto de países de la región. Según cifras de la CEPAL, la tasa de pobreza –medida por la línea de ingresos de pobreza– de los países andinos en 2002, incluida Venezuela, se encontraba por encima de la tasa promedio para América Latina.

Las tasas más elevadas corresponden a Bolivia y Perú en 2002, mientras que la menor fue la de Venezuela. Como tendencia, la tasa crece en Bolivia, Perú y Venezuela, aunque en este último caso el aumento se produce entre 1990 y 1997, esto es, antes de la más reciente crisis económica (1998-1999). En tal sentido, se podría colegir que el carácter de exportadores netos de petróleo de Colombia, Ecuador y Venezuela evita que alcancen las tasas de pobreza más altas de los importadores netos de petróleo.

Llama la atención la fuerte fluctuación de la tasa de pobreza en Ecuador. Al margen de posibles limitaciones en la comparabilidad de las tasas, la sustancial alza en la tasa en 1999 corresponde al inicio de una severa crisis económica. La subida en los precios del petróleo y la reactivación posterior a la crisis explicarían la reducción de la tasa de pobreza en 2002.

No es difícil concluir que si los países andinos tienen, además de una enorme desigualdad, tasas de pobreza por encima del 50% de su población (en Bolivia de 62.4% y Perú de 54.8%), se configura en ellos un contexto social proclive a la inestabilidad social.

Cuadro 9
Países andinos: La tasa de pobreza, década de 1990 y 2002
(Línea de pobreza, en porcentaje)

	Año	Población	Tendencia
Bolivia	1989 ^{a/}	52.6	+
	1997	62.1	
	1999	60.6	
	2002	62.4	
Colombia	1994	52.5	-
	1997	50.9	
	1999	54.9	
	2002 b/	50.6	
Ecuador b/	1990	62.1	-
	1997	56.2	
	1999	63.5	
	2002	49.0	
Perú	1997	47.6	+
	1999	48.6	
	2001 ^{c/}	54.8	
Venezuela	1990	39.8	+
	1997	48.0	
	1999	49.4	
	2002	48.6	
América Latina d/	1990	48.3	-
	2000	42.5	
	2002	44.0	

Tomado de CEPAL, Panorama social 2002-2003, CEPAL: Santiago 2004, Cuadro I.4, p. 54-55.

c) Falta de cobertura de la protección social

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en la mayor parte de los países en desarrollo –en la visión de OIT– contribuyeron frecuentemente a que se redujera el porcentaje de la población activa ocupada en el sector formal; asimismo, han dado lugar a recortes salariales en los sectores público y privado, con lo que se ha degradado la base financiera de los regímenes del seguro social obligatorio. Simultáneamente, muchos de estos regímenes se han resentido de la mala administración y gobierno, por lo cual ha disminuido la confianza de los afiliados al sistema. Además, con frecuencia los programas de ajuste estructural han traído como consecuencia importantes recortes del gasto social. El ajuste estructural y las transformaciones socioeconómicas han originado amplios grupos vulnerables que no cotizan a los regímenes de seguridad social. Los grupos más vulnerables excluidos de la fuerza de trabajo son las personas discapacitadas y las personas de edad avanzada que no pueden contar con un respaldo familiar y que no han podido hacer provisiones para sus propias pensiones (OIT 2001).

La cobertura de la protección social en los países andinos, medida por los asalariados que cotizan a las entidades de seguridad social, no sólo es baja, sino que ha disminuido en todos los países entre 1990 y 2003, salvo en Colombia, donde se mantiene constante. En este último país incluso ella aumenta en el sector formal. La cobertura también se redujo para el conjunto de países de América Latina (Cuadro 10).

En cambio, la cobertura para el total de asalariados cae en los restantes cuatro países, tanto para los informales (cuya cobertura es muy baja) como para los formales, salvo para estos últimos en Perú. Las reducciones del porcentaje de asalariados formales cotizantes de la seguridad social (cubiertos) en Ecuador y Venezuela son significativas. En estos trece años, paralelamente a una mayor apertura e integración al mercado mundial, los procesos de flexibilización laboral y debilitamiento de los sindicatos habrían causado un retroceso en la protección social.

Cuadro 10
Países andinos: Asalariados que cotizan a la seguridad social, 1990 y 2003
(porcentajes)

	Año	Sector informal			Sector formal (b)	Total
		Total	Servicio doméstico	Micro-empresas (a)		
Bolivia c/	2002	6.5	5.5	6.8	46.3	31.1
Colombia	1990	25.7	12.5	27.1	77.2	62.6
	2003	25.0	24.0	25.0	82.3	62.5
Ecuador	1990	17.7	17.8	23.6	72.1	55.1
	2003	14.8	11.3	16.0	63.4	46.8
Perú	1990	22.1	17.3	23.6	66.6	53.6
	2003	13.8	20.5	10.6	66.3	50.2
Venezuela	1990	22.7	17.6	23.6	83.0	70.6
	2003	16.3	23.4	14.8	73.1	57.0
América Latina	1990	29.2	17.6	34.7	80.6	66.6
	2003	26.2	23.3	28.1	79.3	63.6

a/ Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta cinco trabajadores.

b/ Incluye sector público y empresas con seis o más ocupados.

c/ No se dispone de información para 1990 ni para 2003.

Fuente: OIT, Panorama Laboral 2004, p. 110.

Si nos atenemos a los grupos de trabajadores en el SIU, se observa un progreso relativo en el caso de las trabajadoras del hogar y un fuerte retroceso para los trabajadores de las MYPE. Precisamente una de las propuestas de la OIT es tratar de contrarrestar esta tendencia ampliando la cobertura de la protección a los informales. Esto puede lograrse vía la formalización de las MYPE, así como con programas dirigidos a aumentar el bienestar social de los informales a nivel de las familias (Tokman 1989).

4.3 Propuestas para la inclusión social

Para enfrentar los efectos de la globalización, el Banco Mundial señala que en lugar de restringir el comercio exterior o la inversión sería preferible asistir a los trabajadores afectados para que puedan adaptarse a los cambios en las condiciones de trabajo y a adquirir habilidades nuevas, lo que implica facilitar esta transición a través de un acceso permanente a la educación, capacitación y perfeccionamiento. Propone además apoyar a los trabajadores para que puedan acumular activos financieros (con mercados de capital eficaces) y lograr independencia, con lo que se facilita el movimiento entre distintos empleos y la protección del ingreso durante las épocas de crisis (Banco Mundial 2003).

En cambio, para la OIT la exclusión social significa no tener un trabajo decente y, por ello, no participar de los beneficios del desarrollo económico. De ahí que se adoptara en 1999 la Agenda de Trabajo Decente, con el cual se busca reforzar la participación de la OIT en la lucha contra la exclusión social en el mundo del trabajo, siguiendo cuatro objetivos estratégicos:

1. Promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, en especial los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Declaración de 1998).
2. Crear mayores oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres, con el objeto de que dispongan de ingresos y empleos decentes.
3. Extender la cobertura y la eficacia de la protección social para todos y todas.
4. Consolidar el tripartismo y el diálogo social.

Entre la amplia gama de recomendaciones que se proponen, la OIT sugiere “empezar por la propia casa”, dado que la manera de gestionar los asuntos internos influye sobre la medida en que los ciudadanos se benefician o se perjudican de los efectos de la globalización. En otras palabras, la gobernabilidad nacional es fundamental para una eficaz inserción en la globalización. Al mismo tiempo, se debería ampliar la visión local de los Estados nación, reforzando la cooperación regional y subregional como instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y para lograr una mayor y mejor participación en el proceso de globalización.

En esta perspectiva, y dentro de un marco macroeconómico estable, se debe priorizar las políticas que contribuyan a promover el empleo decente y a incrementar la calidad del empleo en la economía informal, integrándola en la economía. Sobre esta base se debería acrecentar la productividad, mejorando la competitividad y fortaleciendo las capacidades económicas locales.

Aunque también debería destacarse la necesidad de programas para jóvenes y contra la discriminación contra las personas con algún grado de discapacidad —como se observó antes—, la exclusión social se hace más palpable para grupos de población específicos, especialmente en el caso de las mujeres, los pueblos indígenas y los inmigrantes. Veamos propuestas sobre cómo avanzar en su mayor inclusión social.

Una estrategia que promueva la mayor y mejor inclusión de las mujeres a través del empleo de calidad debe incorporar la dimensión de género, con el objetivo de disminuir las brechas de equidad y la desigualdad de oportunidad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Con este fin, se debe buscar aumentar la tasa de ocupación de las mujeres, mejorar sus condiciones de empleo, en cuanto a ingresos, protección social, oportunidades de formación y capacitación, ampliando los servicios de apoyo para su mejor desempeño laboral. En las políticas activas de mercado de trabajo se deben eliminar los elementos que puedan restringir el acceso de mujeres y más bien estimular una participación equitativa. (Abramo, 2004)

De otra parte, una economía más abierta y competitiva podría mejorar la inserción de los pueblos indígenas, ya que muchos de sus conocimientos acumulados poseen un mercado relevante. La diversidad biológica y cultural puede constituirse en una rica fuente de una producción diversificada, lo que permitirá su revalorización. Preservando los derechos ancestrales de los pueblos, se deben desarrollar nexos entre los nichos de mercado y la producción indígena (Madalengoitia 2004).

Finalmente, en lo que hace a los derechos de los inmigrantes, la OIT plantea desarrollar un marco multilateral no vinculante que permita reconocer y defender sus derechos, así como establecer un diálogo sobre el tema, con la participación de organizaciones internacionales y multilaterales. Se debe prestar atención especial a categorías de emigrantes especialmente vulnerables y a evitar abusos en el tema de las remesas. Los programas de empleo deben dar atención especial y asegurar la igualdad de oportunidades en la creación de ocupaciones para estos contingentes de población.⁴³

⁴³ OIT, 92ª. Reunión de la conferencia internacional del trabajo, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Ginebra, 2004.

5. Bases para una estrategia comunitaria de fomento del empleo

5.1 A modo de conclusión

Se han revisado los efectos de la globalización sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en los países andinos. Este proceso se ha sumado a los factores que condujeron a los países a una gran heterogeneidad estructural, con enormes diferencias de productividad entre sectores económicos, las cuales se mantienen desde hace décadas. Tal como se está desarrollando, la mayor integración comercial refuerza el patrón exportador primario y profundiza la heterogeneidad estructural. Este modelo no ha sido capaz de absorber la creciente fuerza laboral y por ello no se logra reducir la pobreza ni la desigualdad ni ampliar la cobertura de la protección social.⁴⁴

Para lograr una globalización justa se debería, primero, modificar la forma de inserción en el mercado mundial, promoviendo la exportación de manufacturas con uso intensivo de empleo –tomando en cuenta a los trabajadores no calificados– y la producción competitiva para el mercado interno y, en segundo término, promover el trabajo decente, con ingresos y protección social aceptables, que permitan el ejercicio de derechos y el diálogo social. Por su parte, la promoción del trabajo decente es la vía cualitativa hacia la reducción de la pobreza y hacia una mayor legitimidad de la economía mundializada (Memoria del director general de la OIT, 2003). La lucha por superar la pobreza pasa por lograr trabajo decente para todos y todas, debiendo enfrentarse la pobreza y el desempleo de manera conjunta.⁴⁵

Si se busca cambiar las perspectivas de desarrollo de los países andinos, el aumento de la competitividad debe ir acompañado por la modificación gradual de la estructura productiva. El aumento de la productividad y la reducción de los costos deben darse tanto para expandir las exportaciones como para sustituir importaciones de manera competitiva. Un cambio en el patrón de desarrollo y una mayor integración subregional pueden ayudar a reducir la dependencia de la evolución de la actividad económica de los países desarrollados, en especial de Estados Unidos de América.

La modificación de la estrategia de desarrollo corre paralelamente a la necesidad de ajustar el modelo macroeconómico, el que además de asegurar la estabilidad debería promover la inversión y el aumento de la productividad para ganar competitividad y expandir el mercado interno. A la luz de las experiencias de países de la región sería necesario revisar el papel de la política cambiaria.

En suma, como se ha planteado en la Conferencia Regional Andina de Empleo (CRAE), el objetivo de los países andinos debería ser colocar a la generación de empleo digno como el objetivo del crecimiento, así como de las políticas económicas y sociales que lo promueven.

5.2 Declaración y resultados de la CRAE

Un avance importante en la perspectiva de redefinir la estrategia de desarrollo y superar la pobreza lo constituye la *Declaración andina sobre políticas integrales para el desarrollo, el trabajo y la competitividad*. En ella, frente a la gravedad de los problemas de desempleo, informalidad, empleo precario, la baja productividad y pobreza, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN señaló que se debe colocar el trabajo digno y de calidad como objetivo prioritario de las estrategias nacionales de desarrollo, como medio efectivo para superar la pobreza⁴⁶. Otro resultado de la CRAE fue la aprobación del texto Bases de una estrategia comunitaria para la creación de empleo.

En esta declaración se propone incrementar el valor agregado nacional, mejorar los procesos de innovación tecnológica en la producción, establecer un marco jurídico que promueva la inversión y la inclusión social, componentes indispensables para alcanzar una inserción internacional cualitativamente superior, que redunde en beneficio de nuestras poblaciones. Para ello propone avanzar en agendas nacionales que prioricen las políticas laborales en el ámbito de las políticas económicas, para lograr el incremento del empleo en cada país. Para que este mayor empleo contribuya a reducir la pobreza se debe promover el trabajo digno y decente como guía en la definición de políticas económicas y laborales en los países miembros.

En la declaración se asume el compromiso de desarrollar un enfoque estratégico para la subregión que permita elaborar proyectos de normativa comunitaria que impulsen el trabajo digno y decente, así como la formación y capacitación laboral, promoviendo la articulación y convergencia del conjunto de políticas económicas y sociales que tengan por prioridad fomentar la creación de trabajo digno y decente.

⁴⁴ En todo caso, se pretende que exista una relación mecánica y directa entre la globalización y el aumento del modelo primario exportador, que no absorbe empleo ni mejora los ingresos, sobre el desempleo y la desigualdad. Un contraejemplo inmediato son los éxitos de economías basadas en la exportación primaria, aunque de alta productividad (Australia y Nueva Zelanda).

⁴⁵ OIT, Superar la pobreza mediante el trabajo, Memoria del director general a la 91ª Reunión de la CIT, 2003. En el caso de Bolivia ha sido reconocida la falta de eficacia de los programas de reducción de la pobreza, si no se apoyan en la generación de empleos e ingresos y el reciente Informe sobre la pobreza en Ecuador del Banco Mundial reconoce la importancia de la deficiente operación y resultados del mercado de trabajo (bajos salarios, desempleo) como generador de pobreza.

⁴⁶ En el contexto de la Conferencia regional andina sobre empleo, 22 y 23 de noviembre de 2004, Lima.

Este enfoque estratégico señala que la generación de trabajo debe ser el resultado de políticas integrales de desarrollo, que se expresen en un crecimiento económico rápido y sustentado en las potencialidades de los recursos internos, la inversión, la promoción de las exportaciones y el fortalecimiento del mercado interno a través de la producción competitiva. Se requieren de políticas para aumentar la productividad, generar un entorno favorable a la inversión y desarrollar políticas de diversificación de exportaciones y promoción de convenios comerciales.

El avance en exponer propuestas que vinculan una estrategia de desarrollo, sobre la base de la competitividad y bienestar, con la superación de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, debería materializarse en el plano subregional andino en una normativa comunitaria que impulse activamente el fomento del empleo digno. Ello servirá de base para afirmar el progreso social, el cumplimiento de reglas, el respeto a instituciones y procedimientos, estabilidad que promueva crecimiento; en síntesis, contribuirá a afirmar la gobernabilidad democrática.

Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, es necesario reducir las asimetrías existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, y se considera importante el desarrollo de políticas que permitan la incorporación creciente de la mujer y de las poblaciones indígenas al trabajo digno y decente. Asimismo, que se establezcan políticas decididas que combatan toda forma de discriminación.

En cuanto a las bases de una estrategia comunitaria para crear empleo, la CRAE, reconociendo la preocupación por la situación del empleo y que el crecimiento económico no ha generado puestos adecuados mientras que se extiende la pobreza, propone modificar la actual concentración en la exportación primaria y desarrollar los mercados internos. Para lograrlo, señala que se hace necesaria una adecuada regulación estatal que concilie la eficiencia y la mayor competitividad con la equidad distributiva. Por ello, reafirma que el empleo debe convertirse en el objetivo de las políticas públicas.

En síntesis, se requiere redefinir la estrategia de crecimiento, colocando el empleo como objetivo central del desarrollo, debiendo vincularse las políticas de empleo a la política económica y a la política social (OIT, Agenda global de empleo 2003).

5.3 Hacia una normativa comunitaria en empleo

En consideración de la Declaración del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN, de la normativa de OIT y de las experiencias de políticas de empleo que se desarrollan en los países andinos, es posible contar con las bases para una mayor convergencia de las políticas y para formular una propuesta de norma comunitaria en fomento del empleo.

Una primera base común general es que cuatro de los cinco países andinos han ratificado el Convenio de la OIT sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122). Esta norma obliga a los gobiernos que lo han ratificado a formular e implementar, en estrecha colaboración con los representantes de los empleadores y trabajadores, una política activa para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido.

Una segunda base es la declaración reseñada en la sección anterior, la que, además de proponer la necesidad de una norma comunitaria, establece varias líneas de acuerdos. Entre los más destacados están aquellos que sugieren que se debe colocar al trabajo digno y de calidad como objetivo prioritario de las estrategias nacionales de desarrollo, establecer un marco jurídico que promueva la inversión y la innovación tecnológica y avanzar en agendas nacionales que prioricen el empleo y las políticas laborales en el ámbito de las políticas económicas y sociales.

Entre los elementos de una posible norma comunitaria estarían: i) contar con un marco macroeconómico estable y promotor; ii) proponer una estrategia de desarrollo que tienda a modificar gradualmente la actual estructura productiva; iii) incrementar la productividad y la competitividad, reduciendo los costos, y iv) establecer políticas sectoriales.

También deberían proponerse como ámbitos específicos requeridos para aumentar la productividad a: i) el mejoramiento de la formación y capacitación laboral; ii) el apoyo a las pequeñas y microempresas, cooperativas y su incorporación en conglomerados y redes productivas; iii) una institucionalidad laboral que estimule el aumento de la productividad, y iv) el desarrollo adecuado de la infraestructura productiva, administrativa y un marco jurídico que fomente lo anterior. (García 2004)

Más específicamente, podría incluirse el establecimiento de una red andina de colocaciones, que coordinaría con el Observatorio Laboral Andino y con las acciones en materia de formación profesional.

Las experiencias de políticas de empleo implementadas por los países andinos dan cuenta de la mayor convergencia que se está produciendo en este campo. La mayoría de países tienen en marcha políticas activas, actuando sobre la demanda de trabajo (programas de empleo temporal y promoción de las MYPE), sobre la oferta de trabajo (capacitación de jóvenes, modernización de la formación profesional) y sobre la operación del mercado de trabajo (servicios de colocaciones).

Cuadro 11
Países andinos: Experiencias de programas de empleo

Países	Programas de empleo temporal	Servicio de colocaciones	Formación profesional	Promoción a las MYPE	Inversión pública en infraestructura
Bolivia	PLANE DUF	Débil	INFOCAL	Políticas de promoción	Servicio Nacional de Caminos
Colombia	Empleos en Acción	SENA	SENA Jóvenes en acción	?	?
Ecuador	FISE	Débil	SECAP	Caminos rurales	?
Perú	A Trabajar FONCODES	Red CIL-Proempleo	SENATI PROJOVEN	Políticas de promoción	-Programas de vivienda -Caminos
Venezuela	?	Servicio Nacional de Empleo	INCE	?	?

Podrían considerarse, además, políticas de incentivos a la inversión privada y a la expansión de mercados, la orientación de parte de la inversión pública al mantenimiento preventivo de las obras o a la construcción de infraestructura menor con métodos intensivos en empleo. Es necesario también ampliar y mejorar la atención a poblaciones en desventaja, como las mujeres, los pueblos indígenas, los inmigrantes y las personas con algún grado de discapacidad. Especial atención debe darse a los jóvenes, que presentan tasas de participación laboral, de desempleo y de informalidad elevadas, a la par que registran bajas tasas de escolaridad.

Finalmente, está en debate en algunos países la revisión de los procesos de reforma laboral llevados a cabo en la década de 1990, en aras de establecer y reforzar un marco laboral promotor y estable, que respetando los derechos laborales promueva relaciones laborales armoniosas.

5.4 Inclusión social y gobernabilidad democrática

La exclusión social es uno de los factores que incrementa la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas. En las condiciones de inserción desventajosa en la globalización, los Estados no pueden responder a las crecientes demandas de la sociedad, empezando por recuperar los niveles de vida previos al ajuste estructural de inicios de la década de 1990. Ello ocasiona la creciente desconfianza de la ciudadanía.

La gobernabilidad democrática puede definirse como “la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego —una especie de concertación—, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad...” (Rojas Bolaños, 1995, citado por Filmus, 2005). Esta gobernabilidad estaría cuestionada sobre todo por la «crisis de representatividad».

La gobernabilidad sería equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal [...]» (Rojas Bolaños, 1995: 40, citado por Filmus). La legitimidad de un régimen radicaría en su capacidad de promover actitudes positivas hacia el sistema político (considerado merecedor de apoyo), como para crear estrategias para el ejercicio de una ciudadanía plena, sin exclusiones (Filmus, 2005).

En este orden de ideas, la situación social y la tensión e inestabilidad política de algunos de los países andinos son motivo de preocupación. La crisis política puede atribuirse tanto a la falta de legitimidad de los Estados como a que las modalidades de inserción en la globalización —al reforzar la exportación primaria o con las privatizaciones— afectan las condiciones de vida y de trabajo de gran parte de la población, la cual no sólo no se beneficia de la mayor integración a la economía mundial, sino que más bien se perjudica.

Es necesario empezar a revertir esta tendencia, sobre la base de una estrategia de desarrollo con empleo, de manera de reducir el desempleo y la pobreza. Una estrategia comunitaria para el empleo puede jugar un papel importante en esta línea.

De lograrse la formulación de una estrategia de desarrollo que aumente la competitividad con empleo digno y de obtenerse un grado importante de acuerdo en torno a su puesta en marcha, será posible avanzar en materia de cohesión social.⁴⁷

Se debe reconocer que no se van a resolver de inmediato los graves problemas por los que atraviesa la subregión, pero sí que se pueden crear las condiciones para que el conjunto de los Estados y los gobiernos asuman la política de empleo como un eje central de sus políticas para reducir el desempleo y la pobreza y que se avance en aumentar la cohesión social en los países.

Referencias

- Abramo, Lais, Promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación: la perspectiva de género, Informe de la OIT para la CRAE, Capítulo V, 2004.
- BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, sitio Web
- Banco Mundial, El mundo del trabajo en una economía integrada, Washington: Banco Mundial, 1995.
- Banco Mundial, Informe sobre desigualdad en América Latina y el Caribe, Washington: Banco Mundial, 2003.
- Banco Mundial, Reseña informativa ¿Empeora la desigualdad debido a la globalización?, Grupo de políticas económicas y Grupo de economía para el desarrollo, sitio web, 2004.
- Corporación Andina de Fomento (CAF), Construyendo El Dorado, Lecciones del Programa Andino de Competitividad (PAC), Lima: CAF, 2003.
- CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CEPAL, Proyecciones económicas de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- CEPAL, IPEA y PNUD, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, 2003. Chacaltana, Juan y Norberto García, Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana, *Estudios de economía laboral en países andinos* 1, Lima: OSRA-OIT, 2003.
- Chotikapanich, D., R. Valenzuela and D. S. Prasada Rao, Global and Regional Inequality in the Distribution of Income: Estimation with Limited and Incomplete Data, en Slotlje, Daniel J. and Raj, Baldev (eds.), *Income Inequality, Poverty and Economic Welfare*, Physica-Verlag: New York, 1997, p. 65-78.
- Estivill, Jordi, Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias, Ginebra, ILO, 2003
- Filmus, Daniel, Gobernabilidad democrática, conceptualización, en Apuntes Andinos No. 13, U. Andina Simón Bolívar, Quito, 2005, Marzo.
- García, Norberto et al. Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos, Informe de la OIT para la Conferencia Regional Andina de Empleo, Lima, 2004. Ms.
- IMF, World Economic Outlook 2000. Statistical Appendix. Washington, 2000.
- Infante, Ricardo, Reactivación y empleo urbano, en Gonzales, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú*, Lima: IEP, 1997.
- Kalecki, Michael. *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*, Ed. Crítica, Barcelona, 1980.
- Larrea, Carlos, Proyecto de apoyo en la elaboración del plan de empleo para Ecuador: 2004-2006, Informe para OIT, Quito, 2004, Ms.
- Machinea, José Luis, Presentación sobre competitividad en Lima, 2005.
- Madalengoitia, Laura, Promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación: el papel de los pueblos indígenas, Capítulo V. Informe de la OIT para la CRAE, 2004.
- Martínez, Daniel y Vega, María Luz. *La globalización gobernada. Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, Madrid: Tecnos, 2001.
- Mertens, Leonard, *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Cinterfor/OIT: Montevideo, 1997.
- OIT, *Trabajo decente*. Memoria del director general. 87ª reunión. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999
- OIT, *Reduciendo el déficit de trabajo decente*. Memoria del director general. 89ª reunión. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001
- OIT, Seguridad social: temas, retos y perspectivas, Informe para 89ª reunión de la CIT, junio de 2001, Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra. 2001.
- OIT- ETM Países andinos, *Ecuador: Empleo y protección social. Propuestas de la OIT*, Quito: OIT, 2002.
- OIT, Agenda Global de Empleo, OIT: Ginebra, 2003.
- OIT, Superar la pobreza mediante el trabajo, Memoria del director general a la 91ª. reunión de la CIT, 2003.

⁴⁷ En el caso del Perú, merece destacarse el Pacto por la competitividad y el empleo digno, aprobado por el Acuerdo Nacional en enero de 2005, con la participación de representantes de los partidos políticos, empleadores y trabajadores, de las iglesias y de la sociedad civil, y ratificado por el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

- OIT, Informe de la Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización, Ginebra: OIT, 2004
- OIT, Informe a la 92ª. Conferencia Internacional del Trabajo, En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, Ginebra: OIT, 2004.
- OIT, Comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo, Documento para la discusión, Consejo de Administración, noviembre 2004.
- OIT, *Panorama Laboral 2004*, Lima: Oficina Regional para las Américas - OIT, 2004, diciembre.
- Reinert, Eric S. El concepto de "competitividad" y sus predecesores. Una perspectiva nacional de 500 años, *Socialismo y Participación* No. 72, 1995, p. 21-41.
- Scholz, Wolfgang, M. Cichon & K. Hagemeyer, *Social Budgeting*, London: ISSA-ILO, 2000.
- Somavía, Juan, Trabajo decente, Memoria del director general a la 89ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, ILO: Ginebra, 1999.
- Tokman, Víctor, Políticas for a Heterogeneous Informal Sector in Latin America, *World Development*, Vol. 17, n. 7, pp. 1067-1076, 1989.
- Tokman, Víctor y Daniel Martínez, Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, en Amadeo, E. et al, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Lima: OIT, 1997.
- Tokman, Víctor y Daniel Martínez, Agenda laboral en globalización, 1999.
- Solimano, A., Globalization and National Development at the end of the 20th. Century: Tensions and challenges, World Bank, 1999.
- Verdera, Francisco, Panorama del empleo en los países andinos, Bogotá: Banco de la República, 2002, Ms.
- Verdera, Francisco, La pobreza en el Perú, Informe para CLACSO, Ms. 2000.

Anexo
Cuadro A-1

Países andinos: Evolución del PBI real, 1998-2004 (USD 1995, tasa media anual %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 a/	2004 b/
Bolivia	5.0	0.3	2.3	1.6	2.7	2.5	2.7
Colombia	0.8	-3.8	2.4	1.4	1.6	3.7	3.5
Ecuador	1.0	-7.9	0.9	5.5	3.8	2.7	5.0
Perú	-0.5	0.9	2.7	0.2	4.9	4.0	4.0
Venezuela	0.7	-5.8	3.8	3.5	-9.0	-9.4	10.3
Prom. simple							

Fuente: OIT, *Panorama Laboral 2004*, Cuadro 12-A. Con base a CEPAL.
a/ Preliminar; b/ Estimación, variación porcentual anualizada.

Cuadro A-2

Países andinos: Evolución de la tasa de desempleo abierto urbano (porcentajes)

Países	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 g/
Total a/	9.2	9.8	13.2	12.1	11.9	12.0	12.6	13.2
Bolivia b/	4.3	4.1	7.2	7.5	8.5	8.7	9.2	ND
Colombia c/	12.4	15.2	19.4	17.3	18.2	17.6	16.7	16.0
Ecuador d/	9.2	11.5	15.1	14.1	10.4	8.6	9.8	11.1
Perú e/	8.6	6.9	9.4	7.8	9.2	9.4	9.4	9.7
Venezuela f/	11.4	11.3	15.0	13.9	13.3	15.9	18.0	16.1

Fuente: *Panorama Laboral 2004*, Cuadro 1-A. Elaboración de la OIT, sobre la base de datos oficiales de los países. a/ Promedio simple; b/ A partir de 1999, nacional urbano; c/ Incluye desempleo oculto. Siete áreas metropolitanas hasta 1999. A partir de 2001 abarca 13 ciudades; d/ Incluye desempleo oculto. A partir de 1999, tres regiones metropolitanas; e/ Lima Metropolitana. Cambio de encuesta desde 2001 y datos no comparables con años anteriores; f/ Total nacional; g/ Hasta el tercer trimestre.

Cuadro A-3

Países andinos: Evolución del mercado de trabajo urbano, 1997-2004 (Porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 a/	Tend.
Tasa de participación									
Bolivia	52.5	..	55.9	56.1	60.6	58.0	60.4	..	+
Colombia	59.9	62.2	63.1	63.5	64.2	64.2	64.5	62.8	+
Ecuador	56.6	55.8	56.3	56.8	55.6	54.1	53.8	55.4	-
Perú	63.3	65.4	66.9	64.4	67.1	68.5	67.4	68.0	+
Venezuela	63.8	65.1	66.3	64.6	66.5	68.7	69.1	68.7	+
Tasa de ocupación									
Bolivia	50.2	..	51.9	51.9	55.4	53.0	54.9	..	+
Colombia	52.5	52.7	50.9	52.6	52.5	52.9	53.7	52.8	+
Ecuador	51.3	50.1	47.8	48.8	49.8	49.4	48.7	49.3	+
Perú	58.0	60.0	61.6	59.7	60.9	62.0	61.2	61.4	+
Venezuela	56.5	57.8	56.4	55.6	57.1	57.9	56.5	57.6	=

Fuente: *Panorama Laboral 2004*. Prestar atención a las notas a pie de cuadro en PL 2004: cambios en las encuestas en Ecuador (1998) y Perú (Lima, 2001) y en la cobertura de ellas.

Cuadro A-4

CAN: Diez principales productos de exportación, 1980-2002 a/
(Porcentaje de exportaciones totales)

Orden		1980	1990	1999	2000	2001	2002
1	Petróleo	47.1	37.3	35.8	42.6	37.9	46.4
2	Oro	..	..	2.9	2.1	2.5	3.2
3	Derivados del petróleo	20.3	19.3	13.8	16.2	14.1	3.1
4	Plátanos	1.0	2.6	3.5	2.3	2.5	2.9
5	Carbón	..	2.0	2.2	1.7	2.8	2.5
6	Café	8.8	5.3	3.8	2.3	1.9	2.0
7	Flores	..	..	1.7	1.4	1.7	2.0
8	Harina (carne y pescado)	..	1.2	...	1.5	1.7	1.7
9	Cobre refinado	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.4
10	Aluminio y aleaciones	1.1	2.3	1.3	1.1	1.2	1.2
	Total productos principales	84.1	74.0	68.0	72.5	67.7	66.4
	Exportaciones (millón USD)	30.126	30.832	43 477	57 330	50 431	49 093

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico 2003. a/ CUCI REV I.

Francisco Verdera

Especialista en Políticas de Empleo,

Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

Lima, 15 de abril del 2005

Presentación Complementaria

Agradezco, en primer término, la cordial invitación de la Secretaría General de la CAN a la OIT para hacer esta presentación. En segundo lugar, se debe destacar que las ideas y puntos de vista que emerjan de este seminario subregional andino servirán como una de las contribuciones para preparar la próxima IV Cumbre de las Américas, a realizarse en noviembre próximo en Mar del Plata; como se sabe, esta Cumbre tratará sobre la creación de trabajo como medio para enfrentar la pobreza y afirmar la democracia. En tercer término, esta presentación de la OIT es una oportunidad –y así ha sido convenido con la CAN– para avanzar también en la discusión de las bases para una estrategia comunitaria andina en materia de fomento del empleo digno o decente. En cuarto lugar, se debe señalar –a modo de resumen– que trataremos sobre cómo la evolución del empleo (y los ingresos laborales) es responsable de la difícil situación social y de la creciente inestabilidad política de nuestros países. Precisamente, el punto central de esta presentación es tratar de vincular el problema del empleo y el consiguiente deterioro social (la exclusión social) con las dificultades por las que atraviesa la gobernabilidad democrática en nuestros países. Lo que sigue es un resumen de la presentación en pantalla, de la que iremos indicando los cuadros y gráficos a los que nos referimos. Esta intervención a su vez compendia la ponencia entregada.

El grave problema del desempleo y de la informalidad es una de las consecuencias del modelo exportador primario que caracteriza la economía de los países andinos. Lejos de perder peso, este modelo se viene reforzando, concentrándose en la exportación de recursos naturales no renovables (petróleo y gas). Este tipo de estrategia (o simplemente, de experiencia) exportadora primaria no permite que se absorba directamente, ni de manera productiva, a la creciente oferta de trabajo. El dinamismo de las economías se basa en unos pocos megaproyectos, intensivos en el uso de maquinaria y equipo destinados a extraer recursos naturales que se agotan. Tal como se llevan adelante, no existe forma de que estas actividades por sí solas sean la respuesta a las necesidades de empleo; más bien son responsables de la falta de empleos y de la mayor pobreza y desigualdad, lo cual acentúa la exclusión social.

Una alternativa para que el crecimiento económico absorba productivamente empleo se debe optar por una estrategia de desarrollo que modifique gradualmente la estructura productiva actual, tal como lo viene planteando la CEPAL hace décadas y lo acaba de ratificar su secretario ejecutivo en una reunión reciente en Lima. Si no se crece modificando sustancialmente la estructura económica (que corresponde al modelo primario exportador), es imposible que se absorba productivamente mano de obra y que, al mismo tiempo, aumente la competitividad de nuestros países. No se trata de proponer cambios artificiales, no sostenibles en el tiempo, sino de efectuar modificaciones que conlleven la expansión de las actividades intensivas en empleo, que aumenten su productividad y su competitividad para que puedan consolidarse, tendiéndose a una estructura económica más balanceada, que permita crecer, absorbiendo productivamente empleo.

Esta estrategia alternativa debe buscar una mejor inserción de las economías andinas en la economía mundial. El mayor reto para desarrollar el mercado de trabajo en nuestros países es aumentar el empleo asalariado, lo que requiere expandir simultáneamente los mercados de bienes internos y externos, no debiéndose presentar como contrapuestas la mayor integración comercial en el mercado mundial y la necesaria expansión de los mercados internos. Para la OIT, una estrategia para mejorar los resultados (mayor bienestar y equidad) de la inserción en la economía global es promoviendo el trabajo decente o digno, es decir, buscando que los ingresos sean suficientes, que exista una mayor cobertura de la protección social, con un ejercicio pleno de los derechos laborales y mediante el diálogo entre los interlocutores sociales. El trabajo decente, con ingresos aceptables, es la forma de superar la pobreza de modo sostenible. No existen

otras vías para reducir la pobreza de modo permanente si no es generando empleos de calidad con ingresos que cubran las necesidades básicas. Con ello se podrá aumentar la cobertura de la protección social y, por ende, del grado de inclusión social. No se trata solamente de una propuesta que exprese buenos deseos, sino que se deriva de constatar que la evolución laboral y social de nuestros países conduce a la conclusión de que si no se buscan alternativas en esta vía, no habrá perspectivas de desarrollo y de progreso social.

Se nos ha pedido relacionar tres grandes temas: empleo, competitividad e inclusión social. A la exigencia de más y mejores empleos se añade el reto de aumentar la competitividad y de reducir la exclusión social. Si bien cada tema es un reto en sí mismo y justificaría una presentación por separado, vamos a argumentar —en el apretado espacio que se nos ha asignado— que estos tres temas están estrechamente vinculados. Para dar una idea de la magnitud de los retos que representan, señalemos que América Latina (AL) es la región del mundo con mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso. No tratar sobre la desigualdad en la distribución de ingresos en AL es no tocar el problema de la falta de cohesión social de la región. No obstante, algunas corrientes de pensamiento han relegado este tema a un segundo plano o lo han dejado de lado, sosteniendo que para poder distribuir primero se debe crecer, pues no se podría repartir pobreza. Pero al mismo tiempo, estas corrientes reconocen la necesidad de estabilidad social para crecer. Precisamente la gran inestabilidad social y política reciente, las sucesivas crisis de gobierno en países de la subregión pueden asociarse con su creciente desigualdad. Se hace necesario aumentar la cohesión social, esto es, reducir la desigualdad para crecer.

En lugar de avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la perspectiva de la subregión andina es a empeorar. Un reciente informe de la CEPAL (2003) da cuenta de las perspectivas en materia de pobreza de AL y distingue un grupo de países (que abarca a cuatro de los países andinos y algunos de Centroamérica y el Caribe) para señalar que no tienen ninguna perspectiva de mejora y que, por el contrario, lo único que se puede esperar es que se van a empobrecer aun más. Esta perspectiva pone de manifiesto la necesidad urgente de elaborar alternativas que contrarresten estas tendencias. El mismo informe indica que el ingreso medio per cápita de Bolivia, Ecuador y Perú es cerca de la mitad del de Colombia y Venezuela. Además, los cinco países tienen elevados coeficientes de concentración (o desigualdad) del ingreso, comparables a los de Brasil, Argentina y Chile, país que se encuentra en el séptimo lugar en desigualdad en el mundo. Finalmente, el promedio de años de escolaridad es sumamente bajo en Bolivia, Colombia y Ecuador y dista mucho de los niveles promedio alcanzados por Chile, Argentina o Uruguay, sin tomar en cuenta que la calidad de la educación es muy deficiente en varios de nuestros países (Cuadro 1).

Los primeros determinantes del nivel de empleo son la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) y de la inversión. Se observa una tendencia creciente de la variación porcentual anual del PBI de los países andinos entre 1998 y 2004, tendencia creciente, pero con una gran fluctuación que va desde menos 5% con la crisis 1998-99 hasta un rango de variación en el índice de variación de 10 puntos en la recuperación de 2002 en varios países (Gráfico 1). En el caso de Venezuela la variación cae fuertemente por las dificultades del sector petrolero y luego se dispara por el alza de los precios del petróleo. El Gráfico 1 indica que si bien existe una tendencia de recuperación del crecimiento, este es insuficiente: la máxima variación es de 5% cuando debería superar el 7% para que diera cuenta del aumento de la PEA y permitiese un incremento importante de la productividad. Además, existe una gran inestabilidad: sería preferible que el PBI creciese a 4% promedio anual, pero con continuidad. La falta de estabilidad ahuyenta al inversionista y frena el consumo de largo plazo. En el caso de los países andinos, esta fluctuación responde a la economía primaria exportadora predominante, en la que los vaivenes de los precios de las materias primas que se exportan, sobre todo cuando existe una elevada concentración en pocos productos de exportación, afectan el nivel de actividad.

La tendencia del coeficiente de inversión (fuente de generación directa de nuevos empleos) sobre el PBI es a mantenerse bajo. En 2002 el coeficiente fue de 16% en Bolivia y 14% en Venezuela, y en todos los casos estuvo por debajo del promedio latinoamericano. Para que una economía tenga una perspectiva de crecimiento sostenible el coeficiente debería ser por lo menos de 25%. Lo que explica la recuperación reciente de la inversión es el alza de los precios internacionales de algunas materias primas en 2003-04. El nivel de actividad económica y la falta de dinamismo de la inversión son responsables casi automáticos de la falta de absorción de mano de obra. Acrecentar la inversión significa ampliar la capacidad productiva, la formación de nuevas empresas y, por tanto, la creación de empleos directos.

Si la inversión es insuficiente y si además la existente está muy concentrada en la actividad de exportación, es comprensible que la falta de demanda de trabajo conduzca a que la tasa de desempleo aumente al incrementarse la oferta de trabajo. No obstante que la tendencia del PBI es ascendente, el tipo de crecimiento, así como los bajos niveles de inversión dan cuenta de una tendencia a que el nivel de la tasa de desempleo sea creciente. No basta que la actividad económica se haya recuperado para que esta tendencia en el desempleo se revirtiera.

Venezuela y Colombia, de mayor desarrollo relativo y con niveles de ingreso promedio por persona mucho mayores que el resto de países de la subregión, tienen tasas de desempleo urbano extremadamente altas y se han mantenido elevadas.

Con la crisis de 1998-99 sus tasas de desempleo se dispararon a niveles nunca vistos: 20% en Colombia y cerca de 16% en Venezuela. Perú, Ecuador y Bolivia (con ingresos relativos per cápita inferiores) tienen tasas de desempleo urbano menores, pero relativamente altas para sus estándares históricos, con niveles de alrededor de 10%.

La coyuntura reciente del mercado de trabajo se explica casi directamente por la crisis económica y por la falta de inversión. Cuando se observa un aumento del desempleo tan fuerte de un año para otro, como ocurrió con la crisis de 1998-99, ello se debe a que mientras prosigue el aumento, como tendencia, de la fuerza laboral y de la tasa de la participación, se produce una severa caída de la tasa de ocupación por efecto de la recesión en el nivel de actividad. El efecto simultáneo de ambos factores hace que se dispare la tasa de desempleo. Este componente cíclico del desempleo se suma a la tendencia a su aumento estructural. En algunos países se debate cuánto del aumento del desempleo se debió al crecimiento de la oferta y cuánto a la recesión. Entre los factores estructurales (por el lado de oferta de trabajo) se encuentran las tendencias demográficas, la migración, la participación laboral y la educación.

La existencia de rigideces o factores estructurales no solo se origina en los cambios en las ofertas de mano de obra, sino también en la demanda, más precisamente en la estructura económica. La recesión se refleja en cambios en la demanda de mano en el corto plazo, pero la falta de demanda en el largo período se origina en la ausencia de dinamismo de la economía, en el estancamiento y en la composición de la inversión.

Los países andinos tienen características que los distinguen del resto de AL: el crecimiento poblacional sigue siendo sumamente alto, por encima de la tasa promedio de 1.6% de AL. Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen aún tasas de crecimiento poblacional altas, lo que se manifiesta en un gran crecimiento de la oferta de trabajo. La tasa de aumento de la población en edad de trabajar (PET) también está por encima del promedio latinoamericano. El peso de la PEA agrícola sobre la PEA es muy alto aún en Bolivia, pero también en Ecuador al principio de la década del 90.

El relativamente bajo porcentaje de obreros y empleados (o asalariados) urbanos es una constante y un resultado censal que se repite cada década. El desarrollo económico en las ciudades no es capaz de absorber como asalariados a la creciente oferta de trabajo. La falta de inversión proviene de la carencia de dinamismo capitalista o de la economía de mercado en nuestras grandes ciudades, lo que tiene su contrapartida en la informalidad. Como no existe suficiente absorción en empleos asalariados, los trabajadores se ocupan en actividades informales, sea en microempresas, en trabajos por cuenta propia, no calificados, o como trabajadoras del hogar. Se encuentran tasas de informalidad crecientes y en países en que eran bajas, como Venezuela, donde crece fuertemente (Cuadro 4).

El crecimiento de la PEA y la recesión en Colombia y Venezuela han sido de tal magnitud que subieron tanto la tasa de desempleo (a niveles de 16%) como la informalidad urbana, de 46% a 61% en Colombia y, otro tanto, en Venezuela, de 39% a 54% entre 1990 y 2003. Estos dos países, que no conocían niveles de informalidad tan altos, superan o se acercan a los niveles tradicionalmente altos de Ecuador y de Perú. La informalidad se exagera en los países andinos.

El empeoramiento del empleo va acompañado por la reducción de los niveles de los ingresos reales, los que se mantienen bajos, salvo en el caso de Colombia. Esto también se observa en la evolución del poder adquisitivo de los salarios mínimos, tomando como base 1980 (Gráfico 3). Si antes de los procesos de alta inflación y de políticas de reformas laborales y de contención salarial el nivel de los salarios mínimos reales era 100, en la actualidad están en alrededor de 50. Precisamente, esas políticas impidieron la recuperación del salario mínimo real y de los salarios medios reales. El único país que ha mantenido el poder adquisitivo del salario mínimo hasta 2000 ha sido Colombia, mientras que la mayor caída reciente se dio en Venezuela. Este indicador da cuenta de la difícil situación de los trabajadores no calificados, de los jóvenes, de los que recién ingresan al mercado de trabajo, de la micro y pequeña empresa. Su nivel de bienestar no ha mejorado durante décadas, ni están en posibilidades de lograr ninguna mejora. Debe tomarse en cuenta, además, que en el caso del Perú percibir un salario mínimo implica estar por debajo de la línea de ingresos para ser considerado en situación de pobreza. El salario mínimo de 460 soles mensuales, unos US\$142, están por debajo de los US\$170 al mes, nivel de la línea de ingresos que define el INEI.

El segundo tema de esta presentación es la competitividad. La situación de los países andinos en esta área no es la mejor, aunque existen algunos avances. Diversos organismos internacionales, entre los cuales destaca la Corporación Andina de Fomento (CAF) y entre los que se encuentra la propia OIT, vienen ocupándose de manera creciente sobre cómo aumentar la competitividad. El informe de base para la reciente I Conferencia Regional Andina de Empleo (CRAE), preparado por Norberto García y un equipo de consultores y especialistas de la OIT, considera el reto de acrecentar la competitividad como un tema central.

Se puede entender la competitividad a tres niveles. El primero es a nivel del país, o macroeconómico o global. Una segunda forma es a nivel intermedio o estructural, pudiéndose enfatizar los aspectos institucionales (como en el informe de la CRAE), o dándosele a las diferencias de productividad. El tercer nivel es el de la empresa o microeconómico, que abarca también a las agrupaciones o conglomerados de empresas a través de redes y cadenas productivas. En dos de estos

tres niveles existen avances en la medición con los conocidos ordenamientos jerárquicos (“rankings”) de la competitividad de los países y de las empresas, para registrar cuál es el grado de avance en materia de competitividad.

Para el nivel de país o macroeconómico veamos básicamente tres temas. El primero es el índice o posición relativa de los países en materia de competitividad. La competitividad como país o macroeconómica depende de muchos factores. Una acepción sintética es señalar que un país es más competitivo si puede mantener una tasa de crecimiento alta de manera sostenible. Si un país mantiene una tasa de crecimiento por encima de 5% o 6% de manera continua, está avanzando en competitividad. Una variante de esta definición es cuando un país ha apostado por la integración mundial y por la competitividad como país, con la condición de que beneficie a la mayoría de la población. La mejora en el bienestar de la población (ingreso per cápita) indicaría si este ha avanzado en competitividad. No tiene sentido que un país se haga más competitivo si perjudica a la mayoría de su población, pues sería una forma de retroceder desde el punto de vista social.

Entre 2000 y 2002, los países andinos se encontraban en el último cuarto de la distribución de países (sobre 75 países), según el índice de competitividad de país (Cuadro 5). Bolivia iba antepenúltimo y el resto de países retrocedió, con la excepción de Colombia. La ubicación de este último muestra fluctuación, pero no ve empeorar su posición relativa entre 2000 y 2004.

Una segunda forma de medir la competitividad de un país es atendiendo a la composición de las exportaciones (Cuadro 6). Un país será más competitivo si exporta más productos manufacturados de alto valor agregado. Se observa que nuestros países han avanzado en este aspecto, pero no lo suficiente. No existe progreso suficiente en la competitividad según esta mirada, pues el porcentaje de exportaciones primarias sobre exportaciones totales en los países andinos sigue siendo muy elevado en 2002 comparado a 1980. El porcentaje de Bolivia –según datos de CEPAL elaborado por el PNUD– fue de 95% en 1980 y de 78% en 2002. Colombia también tiene una mejoría, pero Ecuador, que parte de 98% en 1980, sigue con 90% en 2002. Por su parte, Perú sólo logró bajar 3 puntos de porcentaje (de 82% a 79%) en esos doce años. El porcentaje se mantiene prácticamente constante en Venezuela por el peso de la exportación de petróleo. Recientemente con la ley norteamericana de preferencias arancelarias andinas (ATPDEA) y otras medidas en varios países ha mejorado la exportación de confecciones. Pero la conclusión es que el avance en la exportación de manufacturas sigue siendo relativamente bajo. A modo de contraste puede señalarse que en el caso de Chile, sólo el 18% de la exportación corresponde a manufacturas, mientras que 50% sigue siendo el cobre y el otro 32% otros recursos naturales renovables.

La concentración en petróleo e hidrocarburos es altísima en el conjunto de países andinos. En 1980, el petróleo representaba el 47% de los productos de exportación y en 2002 el 46.4%. La dependencia de la exportación de petróleo o gas no solamente se da en Venezuela, sino también en varios otros países. El grueso de la inversión directa extranjera se concentra en muy pocos megaproyectos de gasoductos y oleoductos o en yacimientos de gas o de minerales. Si bien se han producido algunos cambios en la composición de las exportaciones, desde hace dos décadas se mantiene esta alta concentración. El producto que sigue en importancia al petróleo (por razones de su elevado precio) es el oro. Los diez principales productos de exportación son todos productos naturales. En resumen, los países andinos se están insertando en los mercados mundiales manteniendo una gran dependencia de la exportación primaria, lo que representa una fuente de inestabilidad por la enorme fluctuación de los precios de las materias primas.

En tercer lugar, para avanzar en competitividad global se requiere que existan incentivos para la inversión y la innovación. Para ello se debe tender a asegurar un nivel razonable de rentabilidad, tanto de la actividad exportadora como de la producción interna competitiva de importaciones. Para asegurar esa rentabilidad en el tiempo se debe incentivar el aumento de la productividad, no de manera artificial con un tipo de cambio exagerado o disminuyendo los costos de manera forzada o generando conflictos. El incremento de la productividad debe llevar al aumento sostenible de la rentabilidad, y la forma natural de hacerlo es reduciendo los costos unitarios, que se pueden trasladar a precios menores y a ganancias de competitividad.

Un segundo tipo de competitividad, a nivel sectorial, se puede representar por la distribución del PBI por trabajador (la productividad) por rama de actividad económica (gráficos 4a y 4b). Las ramas en las que la productividad promedio es sumamente elevada son la minería y el petróleo. En el caso del Perú la distancia entre la productividad promedio de la minería respecto a la agricultura fue de 33 veces en 2000 y en Ecuador, entre la electricidad y la construcción es de 50 veces en 2001. La productividad en los sectores comercio y servicios es también muy baja y cercana a la de la agricultura. La distancia entre productividades aumentó fuertemente en el caso del Perú entre 1993 y 2000, en razón de las grandes inversiones en la gran minería, el petróleo y el gas y la ausencia de inversión en la agricultura.

Los sectores que absorben más mano de obra tienen muy baja productividad y, a la inversa, la minería, electricidad y finanzas que captan muy poca mano de obra contribuyen al producto de manera muy importante, con elevados niveles de productividad. Existe, por tanto, una composición del PBI y del empleo, una heterogeneidad estructural, que lleva a que la creciente oferta de trabajo no se absorba de manera productiva, y deba recurrir al sector informal. Si esta estructura económica no se transforma, no hay manera de que se genere empleo.

Finalmente, existe el índice de competitividad empresarial, a nivel micro o de empresa (Cuadro 7). Sobre un total de 104 países en 2004, las empresas de Bolivia, Ecuador y Venezuela están más cerca del final, esto es, de la posición 104. Sólo destaca Colombia, que está en la mitad de la relación, pero aún se encuentra lejos de Chile y Costa Rica. Este es un índice que no se trata mucho y que es fundamental, pues está a la base de los otros dos índices de competitividad: el de país y el sectorial.

El tercer tema de la presentación es la inclusión social. Hemos tratado sobre el empleo y sus efectos, así como sobre la competitividad. En materia de inclusión social, a nivel de propuesta, podemos empezar señalando que la OIT tiene por una de sus principales líneas de trabajo procurar una globalización más justa. Con ello se busca responder a la forma como la globalización está afectando a los trabajadores de los países en desarrollo y se propone tomar en cuenta la dimensión social de este fenómeno, vale decir, se proponen acciones y medidas para atenuar el impacto de los procesos de apertura e integración de mercados.

Si nos atenemos a los indicadores presentados, los países andinos se vienen insertando en la economía mundial de manera desfavorable. Por ello deben hacerse propuestas de cómo es posible que los países atrasados, y los andinos en particular, se beneficien de la mayor integración a los mercados mundiales, de mercancías, de capitales y de tecnología.

En el plano social —como ya adelantamos— la subregión destaca por la enorme disparidad en la distribución de los ingresos monetarios (Cuadro 8). Por si fuera poco, la tendencia es a que la desigualdad aumente en Bolivia, cuyo coeficiente Gini pasó de 0.58 en 1996 a 0.62 en 2000. Otro tanto ocurrió en Ecuador, mientras que en Colombia se mantiene una gran desigualdad. Venezuela, que tiene políticas redistributivas y sociales importantes, presenta la menor desigualdad (0.44).

Las tasas de pobreza, con las dificultades de medición y comparabilidad que conllevan, presentan tendencias diversas por países. En Bolivia la tasa de pobreza aumentó 10 puntos porcentuales, de 52% a 62% entre 1989 y 2002, a razón de casi un punto por año (Cuadro 9). En Colombia la tasa se mantiene estancada. En Ecuador se observa una mejoría, pues se reduce de 62% en 1990 a 49% en 2002, aunque la tasa muestra una fuerte fluctuación. En Perú y Venezuela la pobreza aumenta. En cambio, la tendencia en AL es a que disminuya.

Un tercer indicador de la inclusión social es el grado de cobertura de la seguridad social (Cuadro 10). En toda la región la cobertura es insuficiente y en la mayor parte de países de la subregión (Ecuador, Perú y Venezuela), pero también en AL la tendencia es al descenso del porcentaje de asalariados totales que cotizan. Hasta 2003 el único país que mantenía una proporción constante (62%) es Colombia.

¿Cómo superar las dificultades en materia de exclusión social, pobreza y de empleo? La propuesta de la OIT desde 1999 es a través de la puesta en marcha de una agenda que promueva el trabajo decente o empleo digno. Para reducir la exclusión social y la pobreza en el mundo del trabajo simultáneamente y de manera permanente se requiere avanzar en cuatro objetivos estratégicos: el cumplimiento de normas internacionales, es decir, que se preserven los derechos de los trabajadores; en segundo lugar, aumentar las oportunidades de empleo de calidad y los ingresos para mujeres y hombres; en tercer lugar, extender la cobertura y la eficacia de la protección social tanto en pensiones como en salud, pero también en seguridad y trabajo y, en cuarto lugar, consolidar el tripartismo, esto es, que empleadores, trabajadores y gobiernos practiquen y refuercen el diálogo social como forma de mejorar las relaciones laborales.

Desde sus orígenes la OIT ha enfatizado en la particular atención que debe ponerse en las poblaciones especialmente en desventaja, como en los casos de mujeres y jóvenes sin calificaciones, indígenas, inmigrantes, minorías y también las personas con algún grado de discapacidad. Un objetivo a destacar al respecto es la tarea de reducir la tasa de desempleo juvenil, una las Metas del Milenio de la ONU. Habiendo señalado esto, se debe insistir en que las políticas de empleo, así como las políticas sociales no sólo deben ocuparse de las poblaciones en desventaja. En países en desarrollo, dada la magnitud de los indicadores sociales presentados, las políticas y los programas deben abarcar a un conjunto de población más amplio. Una gran parte del conjunto de la fuerza laboral está en situación de desventaja y, por ende, una propuesta que enfrente los efectos sociales de la globalización e incremente la inclusión social debe cubrir tanto a las poblaciones en desventaja como a una parte sustancial de los trabajadores afectados.

¿Cuáles podrían ser las bases para una estrategia comunitaria de fomento del empleo? La prioridad y condición necesaria es que los gobiernos y los interlocutores sociales asuman que la política de empleo debe ser un eje central de las propuestas para reducir el desempleo, la pobreza y aumentar la cohesión social de los países. Cuando se toma contacto con funcionarios de un ministerio de economía o de vivienda y construcción u otros, y se les plantea sugerencias y propuestas de políticas sectoriales para mejorar el empleo o simplemente se les solicita información de los empleos generados por su sector, responden: no tenemos nada que ver con el empleo. Los funcionarios de un ministerio de vivienda responden: construimos viviendas, el empleo no es nuestro objetivo. Los ministerios de vivienda, que tienen programas importantes en materia de vivienda social, no registran cuántos empleos temporales se han generado en las

obras. Si los gobiernos no asumen la política de empleo como uno de los ejes centrales de sus políticas, no será posible reducir el desempleo, ni reducir la pobreza, no se podrá aumentar la cohesión social. En la reciente I CRAE se convocó a los ministerios de economía y finanzas y no se contó con la presencia o interés de la mayoría de países.

Esta I CRAE aprobó una declaración y sugirió un conjunto de propuestas, que precisamente apuntan a que la política de empleo debe convertirse en un eje de las políticas económicas y sociales, en lugar de estar ausentes en los planes efectivos de los gobiernos. La I CRAE señaló que toda vez que es muy importante preservar un marco macroeconómico estable, este debe ser al mismo tiempo promotor del desarrollo y del empleo de calidad.

Como uno de los requisitos para expandir el empleo, insistiríamos en que se requiere modificar gradualmente la estructura productiva. De no ser así, no existe modo de que se absorba mano de obra de manera productiva. Por ello, se requieren de políticas sectoriales, tomando en cuenta las experiencias exitosas de Chile y de Brasil, o de India y China. Las políticas sectoriales promueven la competitividad sectorial y aumentan la rentabilidad y la productividad en actividades específicas. Una medida concreta ha sido la ley norteamericana de preferencias arancelarias andinas (ATPDEA), que ha producido resultados concretos, combinando el incentivo de un arancel cero, a la vez que se requiere preservar los derechos laborales fundamentales. Los paquetes de propuestas para aumentar la productividad son más conocidos: van desde el apoyo a la pequeña y microempresa y las cooperativas hasta la promoción de cadenas productivas, articulando grandes y pequeñas empresas. La idea es que la competitividad no se logra sólo a nivel de una empresa, sino trabajando en asociación, en conglomerados y redes de productividad, con el desarrollo económico local. Estos son algunos de los ingredientes para que el aumento de la productividad abarque un mayor número de ramas productivas y al conjunto del territorio.

Para elaborar una norma comunitaria en materia del fomento del empleo digno existen cada vez más elementos. En primer lugar, la CAN viene promoviendo la integración social ahora con el Programa Integral de Desarrollo Social (PIDS), que incluye un componente del fomento al empleo digno. En segundo lugar, cuatro de los cinco países han ratificado el convenio sobre una política nacional de empleo (num.122) de la OIT, 1964. Este convenio obliga a los países a adoptar una política nacional de empleo, la cual debe ser consultada de maneta tripartita. Tercero, existen importantes avances en experiencias de aplicación de políticas y programas de empleo en los países andinos (Cuadro 11). En cuarto lugar, se cuenta con la Declaración del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, resultado de la I CRAE. Todo ello indica que existe una mayor convergencia de concepciones de políticas, que apuntarían a la posibilidad de formular una propuesta de norma comunitaria en materia de fomento del empleo digno. Existen experiencias de programas de empleo temporal en varios países, países con servicios de colocaciones muy fuertes y otros que se proponen ahora mismo fortalecerlos, como son los casos de Ecuador y Bolivia. Se observan avances en formación profesional, que busca su modernización, lo que resulta clave de cara a la globalización y para mejorar la competitividad. Por último, y esto cuesta más porque toca a los ministerios de economía y finanzas, se requiere aumentar el componente de empleo de la inversión pública en infraestructura, tanto en la construcción de infraestructura mediana y pequeña como en el mantenimiento preventivo de parte de dicha infraestructura.

Termino señalando que si no se producen mejoras en el empleo, avances sostenibles en la productividad y en la competitividad y una mayor cobertura de la protección social, todo ello apuntando a mejorar la inclusión y cohesión social, es difícil pensar en posibilidades de estabilidad social y de gobernabilidad, y menos aun de gobernabilidad democrática, que –como ha sido mencionado– significa una doble exigencia para las democracias de la subregión.

Estas mejoras deben lograrse con nuevas modalidades de inserción en la economía global. Nuestros países tienen que repensar la manera como se han venido insertando en los mercados mundiales y tienen que transformar su estructura productiva, promoviendo la exportación de manufacturas, dotándolas de mayor valor agregado, a partir de recursos naturales renovables. También compitiendo con las importaciones de manera sostenible, no con políticas artificiales, sino mediante el aumento de la productividad. Promover las exportaciones no se opone a la producción para el mercado nacional, siempre y cuando lo primero no se haga a costa de bajar –¿aun más?– los salarios y el nivel de vida de la población. El antiguo mercantilismo del siglo XVIII buscó promover la exportación bajando salarios y deteriorando el nivel de vida de la población, esto es, por la vía baja. Se trata de competir por la vía alta, con innovaciones, mercadeo, mejoras de organización, es decir, aumentando la productividad. De esta manera se expandirá también el mercado interno y podrán finalmente mejorar los salarios reales. Estas bases productivas permitirán hacer realidad la promoción del trabajo decente. El empleo de calidad con derechos laborales y diálogo social será la forma de superar la pobreza de manera permanente. No se podrá superar la pobreza, en las magnitudes que enfrentamos, sólo con políticas de alivio, de asistencia focalizada. Si no se avanza en dar empleos, será cada vez más difícil gobernar y más difícil aun gobernar afianzando la democracia.

Muchas gracias.

Sylvia Escobar,
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral
y Agrario (CEDLA), Bolivia

Lima, 15 de abril de 2005

Me parece importante volver a destacar el desafío que se han impuesto los organizadores de este evento para colocar la cuestión del trabajo y del empleo de calidad en el centro de la discusión de las estrategias de desarrollo para la comunidad andina. Creo que este es un hito, porque en los últimos años el tema no ha aparecido con esta fuerza en las agendas subregionales o tiende a obviarse con mucha facilidad.

Sin duda es absolutamente relevante revalorizar el papel del trabajo no solamente como un factor crucial para la generación de ingresos, sino sobre todo como fuente de identidad y de integración social desde donde se nutren los espacios de posibilidad para la agregación de intereses y el impulso a los procesos de cambio y transformación social; todavía es más relevante cuando el trabajo se ha constituido en el principal factor de ajuste a favor de la restauración de las tasas de ganancia y la acumulación de capital.

Por esta razón, antes que profundizar en el diagnóstico o los indicadores presentados, conviene enfatizar en que el trabajo ha sufrido grandes transformaciones, lo cual ha provocado un profundo deterioro en las condiciones de trabajo y de vida de la mayor parte de la población en nuestros países, en que la persistencia de elevados niveles de pobreza es su expresión más visible. En este sentido, hubiera sido útil que junto al énfasis puesto en el aumento del desempleo estructural y de la ocupación informal en el documento se otorgara una mayor atención al análisis de los procesos de precarización del trabajo asalariado y no asalariado, que son parte de la nueva realidad laboral que explica la mayor desigualdad social y el empobrecimiento que sufren nuestras sociedades.

No solamente el aumento del desempleo, sino también la ampliación de una diversidad de formas de uso flexible de la fuerza de trabajo, así como la difusión del trabajo precario en todos los sectores de la economía, agravada por las limitaciones de acceso a recursos productivos por parte de los pequeños productores y campesinos, vienen erosionando la solidaridad y la equidad; por lo tanto, son en gran medida estos factores que se originan en el ámbito del trabajo los que afectan las posibilidades de articular la cohesión social, amenazando lo que aquí se ha denominado la “governabilidad”.

En este contexto, reposicionar el trabajo como un derecho humano y como objetivo central de las políticas de desarrollo, pero también como una prioridad de las políticas comunitarias de la comunidad andina, puede ser uno de los caminos para contribuir al debate subregional con una importante proyección de incidencia política. Sin embargo, este esfuerzo no tendría frutos si más allá de los factores explicativos de la situación laboral, no se pusiera en cuestión el patrón de acumulación y de concentración de la riqueza promovido por las políticas del Consenso de Washington. Con este nuevo patrón de acumulación, la protección de la fuerza de trabajo, el nivel del empleo y el estatus salarial han sido reemplazados por su uso flexible, eliminando derechos laborales y sociales. Creo que si esta dimensión del problema se ausenta como una de las causas de las tendencias agravadas de la situación del empleo en nuestros días, se estaría tocando la superficie y no el fondo del problema que las políticas públicas deben orientarse a resolver.

Al respecto, el diagnóstico presentado está acompañado por un conjunto de recomendaciones de política pública pertinentes y relevantes, pero que plantean muchas interrogantes. ¿Es posible avanzar en todo lo que se propone sin cuestionar las relaciones asimétricas en las que estamos inmersos dentro del escenario internacional?, ¿es posible comenzar a revertir las tendencias observadas manteniendo las mismas reglas del juego establecidas para imponer una economía de libre mercado? En otros términos, ¿pueden las políticas públicas que promueven mayor apertura de los mercados, desregulación de las actividades económicas, liberalización financiera, privatización de las empresas públicas

o la orientación exportadora de la economía (desdeñando el mercado interno) revertir las tendencias regresivas que han contribuido a configurar? Definitivamente, se debe reconocer que los problemas en el mundo del trabajo no pueden tener caminos de solución en el mismo contexto de las políticas de libre mercado.

Se decía, por ejemplo, que las políticas del Consenso de Washington iban a resolver el problema de la deuda externa y en este Seminario se ha mencionado que más allá de las promesas ésto era una cuestión no resuelta que con el tiempo ha pasado a ser un factor que limita severamente las posibilidades de financiar el desarrollo. Y no sólo eso, como se evidencia en el caso boliviano, cuya condición de país altamente endeudado lo ha llevado a ceder su soberanía en la toma de decisiones de política. Vinculando esta situación con el empleo, las condicionalidades que acompañan el acceso a nuevos recursos crediticios (destinados a mantener la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos) han cercenado cualquier posibilidad de contar con políticas de desarrollo productivo al limitar la asignación de recursos financieros a políticas de este corte. De allí que en los últimos 20 años este ámbito de la política ha sido abandonado y reemplazado por medidas coyunturales y aisladas sin repercusiones para la mejora de la capacidad productiva y la productividad, lo que ha redundado en la amplia difusión de estrategias espurias de competitividad basadas en el abaratamiento de los costos laborales, con sus consecuencias sobre la estabilidad laboral y la calidad del empleo.

Se decía también y se sigue apostando a lo mismo: que la apertura a la inversión extranjera iba a permitir un mayor crecimiento económico y, por esa vía, mayores niveles de ahorro interno, inversión pública y empleo. Estas empresas, ahora bajo el control de corporaciones transnacionales (ETN), concentran los excedentes y beneficios de la renta por la explotación de los recursos naturales (hidrocarburos, minería, bosques maderables), así como los beneficios generados por los sectores de servicios (financieros, electricidad, telecomunicaciones y servicios básicos) con una escasa contribución a la generación de empleo; además, gozan de ventajas concesionales y tributarias que limitan seriamente el ahorro interno y la disponibilidad de recursos para la inversión pública y, en general, para financiar el desarrollo.

Es decir, que por la vía de las privatizaciones y el aumento de la deuda externa, Bolivia y otros países de la subregión han retrocedido en su capacidad de ahorro con destino a la inversión y el gasto social. Comparando con 1980, en que el ahorro interno en relación con el PBI era de 30 por ciento, actualmente esta relación no llega ni siquiera al 6%, lo cual muestra que se asiste a un proceso de acumulación hacia afuera que afecta seriamente la posibilidad de adoptar políticas que permitan avanzar en la equidad. De allí se deriva también una crisis fiscal que pareciera no tener resolución, a la que se añade el impacto del costo de las propias reformas (como la del sistema de seguridad social que en el caso boliviano representa más del 50% del déficit fiscal por concepto de obligaciones del Estado con los jubilados del antiguo sistema).

Otra de las promesas para impulsar nuestras economías ha sido los impactos benéficos que tendría una apertura comercial irrestricta; también el documento de la OIT plantea más apertura y una orientación exportadora de nuestras economías como base para mejorar los niveles de crecimiento con empleo; sin embargo, a partir de la liberalización comercial asistimos a un proceso creciente de desindustrialización y reprimarización de la economía que —como se ha mostrado— es extremo en el caso boliviano, donde no más del 20% del valor de las exportaciones corresponde a productos con mayor valor agregado. Rubros completos de la producción agrícola, industrial y artesanal han sido afectados por las importaciones, mientras que factores estructurales de rezago tecnológico y organizativo junto con el vacío de políticas orientadas a promover la mejora de la productividad no han permitido lograr competitividad en los mercados externos. Frente a la incertidumbre y volatilidad que caracteriza la inserción en los mercados externos, los esfuerzos de inversión que se han realizado en nuestros países no siempre han tenido por retorno una mayor sostenibilidad de las exportaciones, ni la creación de más (y sobre todo de mejores empleos) en el sector exportador. En cambio, la búsqueda de un trayecto exportador ha implicado desatender la producción para el mercado interno, abatir los derechos laborales con la desregulación del mercado de trabajo y desmontar políticas estatales en el ámbito de la protección social. Tampoco las empresas han quedado mejor posicionadas por la volatilidad de los mercados en los que participan, lo que en gran parte de los casos, por lo menos en Bolivia, han redundado en altos niveles de endeudamiento, destrucción de empleos o su precarización creciente. Ciertamente, la posibilidad exportadora de un país pasa por tener por plataforma primero la conquista de su mercado interno como condición para proyectarse hacia otros mercados. A este desafío debería responder prioritariamente la política pública.

Relativo a esta cuestión está el hecho de que por lo general se viene priorizando la búsqueda de mercados más allá de la región; para Bolivia sus vecinos, la comunidad andina, los países del Mercosur, son la base de su comercio; sin embargo, ha apostado al norte; por ejemplo, a Estados Unidos, donde los acuerdos comerciales, como el ATPDEA, que suponen aranceles cero para un amplio conjunto de partidas y grandes condicionalidades para la política pública, no favorecen una mejor posición exportadora. Para dar un ejemplo: una sola empresa en la manufactura de prendas de vestir en Bolivia puede aprovechar esta ventaja arancelaria concentrando el ochenta por ciento del valor exportado en el rubro, porque tiene una tradición de más de 15 años de exportación a Estados Unidos y grandes inversiones para adaptarse a las condiciones cambiantes de la demanda en los nichos de mercado a donde concurre con sus productos; no ha habido otras empresas que aún con arancel cero hubieran podido posicionarse de manera sostenible en ese mercado.

Estos son, entre otros, algunos indicadores para ilustrar los límites que imponen las orientaciones del modelo neoliberal y el patrón de desarrollo resultante, para revertir los problemas estructurales del empleo y de la pobreza en nuestros países.

Considero que ha llegado el momento de trascender del concepto de crecimiento económico para recuperar la noción de desarrollo, para plantear políticas de desarrollo orientadas por objetivos de empleo, lo que presupone definir nuevos roles del Estado y una cuestión central en la subregión, que tiene que ver con recuperar la soberanía de los Estados en el control, uso y distribución del excedente económico.

Esta es la pugna actual en Bolivia en relación con los recursos hidrocarburíferos, que viene generando intensas movilizaciones sociales a las que se asocia una situación de “ingobernabilidad”; el control de estos recursos hacia el capital transnacional es en condiciones que le otorgan amplias ventajas fiscales y libertad para la transferencia de excedentes que restan beneficios al país. Recuperando lo discutido en este Seminario, es importante recomendar, de cara a la Cumbre, la necesidad de una nueva noción de seguridad jurídica que remita a reglas del juego que privilegien el interés de nuestros países por sobre el interés de los inversores.

También es necesario priorizar el estímulo a la producción y la demanda interna, no solo nacional, sino también comunitaria. Se debe promover una mayor integración subregional aprovechando que los países que componen la CAN mantienen una fuerte interrelación como socios comerciales, buscando superar la creciente oposición entre la estrategia exportadora y producción para el mercado interno, porque justamente a partir de la orientación exportadora como estrategia única se han difundido estrategias de abaratamiento de costos laborales, que han abatido la capacidad de compra de los hogares, alimentando el círculo vicioso de desempleo, empleo precario y pobreza.

El otro tema que recupero de nuestro trabajo cotidiano con los sindicatos y que no debe prescindirse del tratamiento de este tema es el respeto de los derechos laborales y el reposicionamiento del derecho al trabajo bajo principios de protección e intervención estatal. ¿Podría la comunidad andina, en el espacio de la Cumbre, poner este tema en el centro de la discusión política, es decir, el respeto de los derechos laborales, el reconocimiento del trabajo como un derecho humano, la armonización de una normativa andina que tengan carácter vinculante con las decisiones de los gobiernos? Considero que este es un gran desafío, puesto que mandatos como el derecho a la negociación colectiva, como los que norma la OIT, que podría ser un instrumento para exigir y ejercer derechos en el ámbito del trabajo, no forman parte de los convenios suscritos con nuestros países o son utilizados para desmontar derechos adquiridos de los trabajadores en ausencia de fiscalización del Estado. Se podría apuntar, por lo tanto, a una normativa andina que obligue a los Estados a cumplir un rol en la protección de los derechos laborales.

Para concluir, reitero que el espacio de la Cumbre debería ser adecuadamente aprovechado para cuestionar las posibilidades de mejorar la situación del trabajo, del empleo y de la pobreza en la subregión en el contexto de las políticas de libre mercado impuestas a nuestros países; asimismo, quiero recuperar la recomendación lanzada al inicio de la discusión respecto a que la presentación del documento para la Cumbre haga referencia a las nociones de trabajo y democracia en lugar de empleo y gobernabilidad.

Intervención Complementaria de la autora durante el Seminario

En primer lugar, quiero llamar la atención sobre el concepto mismo de empleo que estamos manejando en esta discusión—circunscrita la más de las veces a la visión simplificada del trabajo asalariado—, que resulta insuficiente para dar cuenta de la compleja realidad laboral en nuestros países; considero que referirse a la noción de trabajo en un sentido amplio y entendido como una fuente regular de ingresos y de integración social enriquecería mucho los planteamientos del documento. La otra noción que debe examinarse es la que alude a la dicotomía formal-informal, puesto que la presencia de fenómenos nuevos que emergen del escenario del trabajo, como la diversificación de los tipos de empresa, la fragmentación de los procesos productivos, la multiplicidad de formas de uso del trabajo y de contratación, entre otros, ha profundizado las relaciones de convergencia, subordinación e interrelación entre ambos segmentos vistos hasta ahora de manera separada, a la vez que resulta cada vez menos apropiado asociar empleo formal con empleos adecuados y empleo informal con empleo precario.

En el documento se debe tener esta cautela, puesto que existen múltiples evidencias sobre el creciente deterioro de las condiciones laborales en el llamado sector formal, como sucede en Bolivia, donde los trabajadores manuales y aquellos que laboran en puestos que requieren de menores calificaciones para su desempeño perciben salarios por debajo de sus homólogos en el sector informal, están sometidos a una creciente inseguridad en los ingresos y a la desprotección social propia de este último.

Un segundo tema que quiero rescatar de cara a la Cumbre es el del rol del Estado, reconociendo los impactos sociales y económicos regresivos que han tenido las políticas neoliberales, en particular en el mundo del trabajo. Entre estos, basta mencionar que la apertura comercial ha significado la destrucción de mercados, y en nuestro caso ha llevado a un proceso de desindustrialización y a una situación de quiebra de empresas de todos los tamaños, mientras se consolidaba un patrón de especialización que lleva a la reprimarización y a la inserción subordinada, como subcontratistas de grandes corporaciones del norte, con destrucción de empleos y precarización de las relaciones laborales.

Asimismo, la inversión extranjera directa no ha contribuido a mejorar el ingreso nacional ni a generar más empleos; en los hechos ha supuesto un trasiego de excedentes que repercute en un déficit fiscal crónico, lo cual limita las posibilidades de inversión y agrava las condiciones restrictivas para generar más y mejores empleos. Por eso, considero que estos documentos no pueden dejar de lado la discusión de los roles del Estado, tanto en cuanto a las políticas públicas, como en cuanto a su papel en la economía. Referirnos a políticas públicas nos lleva otra vez a la cuestión del financiamiento; no se puede continuar con el juego perverso de hablar de políticas y no de financiamiento, lo cual inevitablemente tiene que llevar a considerar el tema de deuda externa y sus condicionalidades en la discusión del documento. La deuda externa es creciente a pesar de la promesa de que el ajuste contribuiría a su resolución, mecanismo perverso que limita las decisiones de inversión y la disponibilidad de recursos para promover políticas activas destinadas a potenciar la producción con generación de empleo o a mejorar el acceso a recursos productivos entre los pequeños productores y trabajadores independientes.

Por último, quisiera referirme al tema de gobernabilidad. Estimo que al referirnos al concepto de gobernabilidad debemos entender que su condición de posibilidad pasa por el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos humanos. Estimo, asimismo, que en lo esencial la gobernabilidad es un resultado del ejercicio de derechos, de una genuina participación social en la toma de decisiones, es decir, de una participación social que va más allá de la democracia del voto, de la transparencia y de la rendición de cuentas, tanto del Estado como de la sociedad, y también de la existencia de reglas predecibles, pero definidas en función del bien común, de los intereses nacionales; en definitiva, el resultado de una forma de democracia que haga posible, entre otros aspectos, que no solamente se pueda plantear sino también alcanzar objetivos de integración social y equidad basados en el trabajo y en la dignificación del trabajo para todos.

Creo que hasta hora no ha habido el suficiente espacio en las cumbres y reuniones regionales para ubicar el tema del trabajo y del empleo, con la centralidad que amerita. Por eso, me parece que esta es una oportunidad invaluable que debería ser adecuadamente aprovechada, incorporando en el documento las diferentes dimensiones desde las cuales ha sido abordado en esta mesa. Con seguridad, más allá de la próxima cumbre, se estará marcando una agenda socialmente relevante para su discusión más permanente en la subregión.

Jaime Acosta,

Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), Colombia

Lima, 15 de abril de 2005

Divido mi presentación en dos partes: la primera, unas reflexiones generales sobre la concepción de la discusión que tenemos en torno a la integración y la segunda parte, recomendaciones para la declaración de Mar del Plata.

Cuando se analizan distintos panoramas globales, por lo general la situación de la mayoría de países de América Latina, en particular de los países andinos, es desalentadora. Por eso quiero aclarar que las mejoras de Colombia en los índices de competitividad del Foro Económico Mundial obedece a la percepción de los actores privados con respecto a cómo ven las políticas del Estado. Pero les puedo decir que en la práctica las políticas de competitividad de Colombia no son mejores que las que teníamos hace tres, cuatro y cinco años. No ha habido una profundización de la política industrial y de innovación. El mejor instrumento que tiene el país como política industrial, son los recursos blandos o a fondo perdido del Fomipyme, así como el naciente Fondo Emprender para incentivar el surgimiento de nuevos emprendedores, y los magros recursos del sistema de ciencia y tecnología. Colombia no tiene una política productiva proactiva y de amplio espectro. Por eso hay que mirar con cierta prevención ese tipo de indicadores y aceptar que estar en los puestos 56, 57 o 58 dentro del escalafón mundial no es ninguna gloria. Sigue siendo una posición bastante deplorable, y más deplorable si los otros países de la CAN están en una situación aun más rezagada.

Mi percepción de estos documentos preliminares es que parecen que están más enfocados en los temas de la competitividad. Se ha dicho que debemos dar más fuerza a los temas de gobernabilidad y democracia. Sin embargo, no se trata de cambiar los énfasis. El asunto es integrar lo social y lo económico. Es un planteamiento más bien novedoso en el cual hay que profundizar. Lo social no puede ir por un lado y lo económico por otro. Este es un discurso cargado de ideologización perversa ya superada. En la realidad, el desarrollo económico conlleva desarrollo social, y para ver desarrollo económico también se necesita ver desarrollo social.

En un mundo de economía de mercado, la transformación de los patrones de especialización, la evolución de las economías son ante todo un cambio mental más que un enfoque de una escuela económica determinada. En consecuencia, el problema de la equidad es también un asunto de cambio mental y no tanto uno de economía formal. Por eso, la división entre lo social y lo económico no tiene sentido. Hay prevenciones desde los dos discursos, lo cual no tiene sentido común. No se pueden mejorar las condiciones sociales si no es a través de mejorar la competitividad, la productividad, generar nuevos empleos, es decir, empleos mucho más decentes y empleos mucho más competitivos. Al “discurso” –eso me gusta del borrador de declaración– hay que restarle cargas ideológicas.

Hay algo adicional que me preocupa. Estamos diciendo que el crecimiento no es condición suficiente para mejorar las condiciones de desarrollo. Eso es cierto, pero nuestros países no han tenido nunca altas tasas sostenidas de crecimiento durante largos períodos. Colombia, en 50 años, sólo ha tenido un año con crecimiento superior al 7%. Entonces la pregunta es ¿qué debemos hacer para lograr altas tasas de crecimiento sostenido? Y otras preguntas son: ¿lo que estamos haciendo en materia de desarrollo es la manera como vamos a salir de los problemas estructurales que nos aquejan?, ¿qué tipo de economías son las que estamos construyendo?, ¿qué tipo de estructuras productivas son las que debemos crear acordes con la globalización? Ahora tenemos más información para compararnos con otras sociedades. Los análisis profundos sobre cómo ha sido el desarrollo de países avanzados y de economías emergentes permiten concluir que no estamos discurrendo por la senda correcta. Inclusive, hemos cometido el error de tratar de replicar experiencias cuando no es posible replicar ninguna experiencia. Lo correcto es hacer aprendizajes para construir la propia senda. En conclusión, no estamos emprendiendo esquemas propios de desarrollo. En un mundo globalizado debemos mirar a los otros. Pero –repito– la única manera de tener presencia en la globalización y de salir del subdesarrollo es con una puesta propia de desarrollo.

Otro aspecto. No podemos continuar trabajando la integración con agendas que en una oportunidad tratan un tema y en la siguiente otro, porque los problemas a los que alude el documento no se resuelven en el corto plazo. Necesitan continuidad y monitoreo, que es algo que tampoco se hace. Son problemas de largo plazo. Por ejemplo, el asistencialismo nos va a acompañar durante mucho tiempo mientras generamos los cambios estructurales para reducirlo. El asistencialismo no es sostenible si no está aparejado de unas políticas de desarrollo económico que gradualmente lo reduzcan, para generar equidad y bienestar sostenible en las sociedades. Pero son cosas de largo plazo. La competitividad se gana en 20, 30, 40 años, dependiendo de cómo lo haga cada país. Los cambios de patrón de especialización se demoran más o menos igual tiempo, las capacidades de generar nuevas fuentes de empleo con poblaciones en extrema pobreza o en situación de indigencia, que es un indicador mucho más grave, pueden tomar varias generaciones si no empezamos a pensar y actuar con visión de largo plazo. Actuando solo sobre el presente no tenemos futuro, y continuaremos haciendo retórica y más retórica.

Hay otro punto que no he visto en la discusión de estos días: la importancia de la innovación en la solución de los problemas de exclusión, pobreza, desempleo, transformación de los patrones de especialización, en general del subdesarrollo de nuestras sociedades. Estos rezagos los tenemos que solucionar en el contexto de la sociedad en la cual estamos viviendo: la sociedad del conocimiento. No podemos solucionar nuestros problemas con la lógica de la pasada sociedad industrial, es decir, no resolveremos nuestros rezagos en productividad y competitividad únicamente con sectores primarios y de manufacturas tradicionales y con enfoques sectoriales. La dimensión del futuro será cada vez más intersectorial, sistémica y cruzada por complejas redes de distinto tipo.

Si se mira retrospectivamente, el indicador sobre la producción de bienes de alta tecnología en nuestros países se ha reducido, cuando estamos en la sociedad de las altas tecnologías, lo cual es una contradicción. Los estudios indican que los sectores que generan mayor empleo, en una relación de 3 a 1, son los intensivos en conocimientos respecto a los sectores tradicionales. Entonces no nos digamos mentiras. Busquemos la inserción con la transformación de los patrones de especialización, porque allí están las fuentes de generación de empleo más importantes en número y calidad, lo cual no significa desaparecer los sectores tradicionales. Por el contrario, a estos hay que agregarles valor, porque las sociedades continuarán alimentándose, comprando calzado, textiles y confecciones, mediante la innovación, la mejor formación de los recursos humanos, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la construcción de redes empresariales y del conocimiento y los cambios institucionales acordes con la nueva sociedad.

En un escenario como la Cumbre que viene, donde están Estados Unidos y Canadá, hay otros temas que tampoco hemos abordado en esta gentil invitación de la CAN, de la OEA y la OIT. Los nuevos instrumentos para el desarrollo de una nueva generación de empresas innovadoras. Por ejemplo, EE.UU tiene 1,135 incubadoras de empresas, Brasil 285, y en la CAN no llegamos ni a las 45. Asimismo, en el mundo hay 486 parques tecnológicos, mientras en la CAN sólo tenemos dos parques consolidados: el de Rionegro en Medellín y el Parquesoft de Cali. Creo que debemos incluir estos temas en la discusión del ingreso al mundo del futuro, y su contribución a la solución de los problemas económicos y sociales del presente. En este sentido, no debemos tener dos discursos: uno para los segmentos con mayor capacitación y otro para los segmentos con menores niveles de formación, porque estaríamos fragmentando aun más nuestras sociedades: unos países de ricos y unos países de pobres, con lo cual profundizaríamos las brechas e incrementaríamos las barreras internas.

Ahora voy a leer los puntos que yo sugiero para la agenda:

Primero, aceptar que estamos viviendo una etapa de transición del modelo de desarrollo que se empezó a implementar en nuestros países en los años 90, al cual se tienen que hacer severos ajustes para solucionar problemas económicos y sociales, y aprovechar las potencialidades económicas y culturales.

Segundo, crear un fondo para el desarrollo con el fin de reducir brechas entre países y regiones del continente. A EE.UU. no le gusta escuchar nada sobre la creación de un fondo de este tipo. El BM, el BID y la CAF han hecho esfuerzos muy importantes para desarrollar nuestros países, pero no son suficientes. Este fondo debe impulsar y articular políticas activas, como lo expresa el documento en materia productiva, para lo cual se debe incorporar en la propuesta el tema de la innovación para propiciar el desarrollo de micropymes innovadoras productoras de bienes y servicios de mayor valor agregado con el fin de retener y atraer ahorro, y apoyar procesos de asociatividad empresarial y conformación de clusters.

Tercero, inducir en el sistema educativo la cultura de la creatividad, de la innovación y del emprendimiento desde la formación primaria, para crear nuevas generaciones de emprendedores, innovadores y constructores de redes sociales, de redes de innovadores, de emprendedores y del conocimiento. Hagan ustedes un simple ejercicio mental. Cuántos de los productos que hay en esta sala tienen verdaderamente valor agregado endógeno. Y van a concluir que muy pocos. No somos sociedades innovadoras, creativas ni emprendedoras. Nuestras potencialidades aún están encapsuladas. Ha habido

do avances importantes en los últimos años, como consecuencia de la apertura, pero es más lo que nos falta que lo que hemos hecho. Entonces se requiere reformar programas curriculares, implementar programas de formación continua para la adaptación permanente del factor humano a los acelerados cambios de la globalización, focalizar e incrementar la inversión en ciencia y tecnología, entre tantas acciones.

Cuarto, en los temas de estas cumbres macro el tema regional pasa a segundo plano cuando sin territorios no hay globalización. La reciente globalización es la que ha rescatado el importante papel de las ciudades y de los territorios. Por eso, globalización sin territorios no existe, porque las dinámicas de la globalización anclan en espacios concretos. No anclan en el concepto abstracto de Estado. Anclan en ciudades: Lima, Santa Cruz, La Paz, Bogotá, Guayaquil, Caracas, Medellín, Quito, Cartagena, Mérida, Valencia, Cusco.

Quinto, evaluar los impactos de la descentralización en la reducción de la pobreza, en la generación de empleo y en el desarrollo económico, para introducir profundas reformas que fortalezcan o permitan el surgimiento y la integración de procesos de autodesarrollo o de desarrollo endógeno territorial.

Sexto, crear redes de mejores prácticas competitivas no solo dentro de los países latinoamericanos, sino también a nivel continental, pues tenemos mucho que aprender de las mejores prácticas de competitividad y desarrollo territorial de EE.UU. y Canadá, así como del modelo empresarial innovador más avanzado del mundo: el norteamericano.

Y sétimo, un tema que tampoco he escuchado: la difusión y apropiación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para evitar nuevas brechas sociales que se sumen a las existentes. En el mundo de hoy la desapropiación y difusión de las TIC amplía las brechas del desarrollo. EE.UU. en menos de 10 años va a tener una cobertura del 100% en TIC en toda su sociedad. En los países de la CAN los que tienen la mejor tasa con respecto a población que accede a las TIC son Venezuela y en segundo lugar Colombia.

En síntesis, las lógicas del mundo que estamos viviendo no las podemos hacer a un lado, sino que las tenemos que interiorizar y apropiar para solucionar los problemas de pobreza, exclusión, desempleo y subdesarrollo. El mundo avanza cada vez a más velocidad y nadie nos va a esperar. Dependemos de nuestras propias capacidades, cosmovisiones y visiones del mundo, para construir nuestro propio futuro en un planeta crecientemente interdependiente. Muchas gracias.

Intervención complementaria del autor en el desarrollo del Seminario

Me gustaría plantear una reflexión a la Comunidad Andina. Cuando se habla del problema de las abultadas agendas de las cumbres presidenciales y la razón por la cual no se cumplen, se debe a que los países anteponen las prioridades de los gobiernos de turno y desplazan la agenda internacional común, porque que no se tiene una comprensión de la misma globalización. Así, pues, no se puede tener dos agendas: una interna y otra externa completamente distintas, pues esto afecta el desarrollo de los países y la profundización de la integración. Otras de las razones del incumplimiento son: la falta de recursos comunitarios para implementar los mandatos, a lo que se suma que no hay focalización de prioridades y falta de metas, por lo cual los compromisos son infinitos y maravillosos para la lectura, pero imposibles de ejecutar en la práctica. Por lo tanto, hay que priorizar temas y asignar recursos para realizar acciones concretas de modo que las sociedades las constaten y acepten que estas cumbres sí tienen algún efecto a favor de ellas.

Hay que poner atención a la informalidad. No sabemos a puertas de qué tipo de revolución o de fenómeno social y económico estamos. La informalidad es un fenómeno que se volvió estructural, incremental, complicado y no sabemos si va a tener reversa, porque conlleva no solo el problema de la exclusión y del desempleo, sino también la vinculación perversa de la economía formal a los procesos de informatización, pues la incentiva y a veces la crea. Muchos de los vendedores informales o de la economía informal simplemente venden productos de la economía formal. Entonces tenemos evasión de impuestos. El punto que propongo es un análisis profundo de las características de los actores que intervienen en el problema de la economía informal, de las dimensiones colosales que está adquiriendo, de su peso en el PBI, de cuál es la respuesta de los Estados al fenómeno y si la creación de nuevos y más altos impuestos soluciona el problema fiscal.

Otro punto. Me parece que cuando se habla de reglas de juego para la inversión extranjera, no solo se trata de crear reglas claras y estables que satisfagan únicamente el interés de las empresas transnacionales para atraer inversión por atraer inversión, para generar empleo por atraer empleo. El asunto es mirar cuál es la mejor inversión para que genere las mejores condiciones para que se desarrollen nuestros países. No toda la inversión extranjera genera desarrollo. Si no se sabe atraer inversión extranjera, esta no aportará beneficios al crecimiento y al desarrollo de los países. Por ejemplo, un porcentaje de las ventas debe ir a un fondo para la ciencia, la tecnología y la innovación.

Finalmente, creo que hay que revisar los enfoques de la seguridad social. El modelo que han aplicado nuestros países puede ser atractivo en la concepción, pero en la práctica ha sido fatal. Por la cantidad de gente en paro y por la necesidad de generar nuevas oportunidades dignas de empleo conviene un nuevo estado del bienestar, lo cual no significa regresar a épocas superadas, sino comprender que los problemas de la desigualdad no se han resuelto; por el contrario, se han ampliado desde que todo lo dejamos al mercado y a sus agentes. La falta de seguridad social se ha incrementado por la carencia de instituciones y de un sentido de la inequidad, premoderno, soberbio y cuestionable desde cualquier arista ideológica. Aludo a la gente en paro, a la gente con baja calificación, a la gente sin oportunidades en los circuitos modernos de la sociedad, a la gente sin acceso a condiciones de calidad de vida.

Raúl Baca Carbo

Grupo Integralco, Ecuador

Lima, 15 de abril del 2005

La magnífica presentación del trabajo preparado por la Organización Internacional del Trabajo nos exige de análisis de cifras o acciones sobre el tema de empleo. Los documentos adicionales que nos entrega la OIT nos obliga a seguir estudiando con profundidad este tema.

La Cuarta Cumbre resultaría mucho más positiva si iniciara sus análisis y resoluciones verificando el cumplimiento de los compromisos contraídos en las cumbres anteriores. Desafortunadamente muchos propósitos se suscriben con facilidad, pero no se cumplen y se plantean nuevamente con iguales argumentos. Por eso, más que como una crítica al pasado, mi observación es un llamado a que el esfuerzo en la siguiente cumbre se centre en los puntos factibles de cumplir, tomando en consideración que las utopías contenidas en declaraciones sobre temas específicos no se realizarán si no se considera un desarrollo integral.

Si la democracia como sistema político dinamizara la economía y esta a su vez financiara el bienestar, seguramente el bienestar de la sociedad sería un claro sustento de la democracia. Se produciría el círculo virtuoso democracia-economía-bienestar que garantizaría desarrollo.

Cuando los pueblos y sus gobernantes no pueden avanzar en esta dirección, porque entre democracia, economía y bienestar existen nudos críticos que hacen que aparezca la democracia con sus vicios, la economía con sus conocidos problemas y el bienestar reemplazado por pobreza, exclusión y falta de equidad, entonces se produce un círculo vicioso difícil de corregir.

América Latina vive un problema institucional muy fuerte y una carencia de representación democrática incapaz de encontrar rápidamente soluciones a este conflicto. En efecto, los partidos políticos convertidos en su mayoría en máquinas electorales han dejado de interpretar las demandas ciudadanas y de ser los vínculos indispensables entre la ciudadanía y el poder gubernamental.

Es evidente que la democracia no puede funcionar sin política y sin partidos políticos. Su debilidad permite que se pretenda reemplazar su rol por organizaciones sin fuerza, cuyas exigencias no solo no contribuyen al mejoramiento institucional, sino que también confunden los objetivos de desarrollo del país. Así, construyendo ineficiencia institucional originamos desequilibrios que ocasionan una economía también ineficiente.

Si la economía a su vez no proyecta un presupuesto que encamine el país al desarrollo, que dé lugar al crecimiento del empleo y del trabajo decente, la construcción del bienestar humano se encontrará con crecientes dificultades y debilidades. El descontento ciudadano entonces se expresa, se convierte en ejecutor de la política y deja a la democracia sin contenido, incapaz de construir ciudadanía plena. Da lugar a un modelo político concentrador, por lo general autoritario, excluyente, económicamente aglutinador de la riqueza y que socialmente segrega a las personas, impide la cohesión social y frena la movilidad social.

Frente al círculo vicioso que impide el desarrollo nos preguntamos por dónde comenzar, cuál nudo crítico es más importante desintrincar. Ahora estamos empeñados en analizar los problemas que obstan crear trabajo en la región y sus posibles soluciones.

Sin duda, para crear trabajo decente es indispensable pensar en un pacto social que privilegie la justa distribución de las ganancias de productividad entre el empresario, el trabajador y el Estado. Por un lado, el justo beneficio al empresario

que realiza la inversión, de modo que permita la sostenibilidad y el crecimiento de su negocio. Por otro lado, el reconocimiento del valor del trabajo que beneficie el consumo con las remuneraciones de los trabajadores. Y, por último, los beneficios del Estado a través de los impuestos que favorezcan desarrollar la indispensable inversión social y productiva que atienda los requerimientos y las demandas de la sociedad.

Tenemos que corregir el equivocado criterio repetido a lo largo de los años: que la riqueza del Estado está exclusivamente en la riqueza del gobierno y no también en la riqueza de los ciudadanos, con lo cual se establece una sistemática guerra entre el sector privado y el sector público.

Superar esta equivocación se convierte en un desafío de la democracia a fin de procurar un pacto social o pacto político que permita desarrollar los tres actores y minimizar las dificultades que hoy tiene cada uno de ellos.

La utilidad que reciben los empresarios luego se vuelve a convertir en inversión, la cual propicia la innovación, que hace más eficaz la producción. La inestabilidad política, la inseguridad jurídica, la ineficiencia de las aduanas, los factores no resueltos por el Estado que afectan la competitividad obligan a que los empresarios para que calculen sus utilidades aumenten los factores de riesgo, con lo cual encarecen el valor de sus productos. Asoman entonces las políticas laborales que flexibilizan los contratos y disminuyen las posibilidades salariales de lograr que el trabajo garantice, a través del consumo y del ahorro, condiciones de bienestar.

El Estado, por su lado, responsable de los problemas que hemos enunciado, se aleja de la obligación de promover el pacto de los tres actores y prioriza acciones tendientes a mantener su equivocada gobernabilidad.

Existen adicionalmente otros problemas que afectan el empleo.

La productividad y la competitividad, factores dinámicos de la economía global, debilitan crecientemente su dependencia del trabajo. “Ese fenómeno nuevo estimula una forma de desarrollo tecnológico que precariza y humilla al trabajo humano, como creador de riqueza social”.

En efecto, la globalización, sostenida por una tecnología que se supera día a día, hace que el valor trabajo sea superado largamente por el valor conocimiento.

Jeremy Rifkin habla del fin del trabajo y sostiene que “anteriormente el desplazamiento del trabajo humano por máquinas en unos sectores era compensado por el surgimiento de nuevas actividades que absorbían mano de obra. Hoy la automatización y las tecnologías de información permiten sustituir el trabajo en todas las áreas y ramas que producen bienes y servicios. Ordenadores y robots han mostrado que aumentan la productividad, disminuyen costos laborales y aumentan las utilidades”.

Ulrico Beck menciona el “capitalismo sin trabajo” y Vivianne Foster plantea el “Horror económico” en función de una globalización que no se alcanza a entender. Y, con otra visión, Taichi Sakaiya, con enorme optimismo, anuncia la “Sociedad con superávit de tiempo”.

El propio Rifkin nos alerta cuando nos señala que las nuevas realidades económicas hacen difícil que el propio mercado de consumo o el sector público sea capaz de rescatar la economía del creciente desempleo tecnológico y una demanda debilitada. Si bien las nuevas autopistas de la información emplearán un creciente número de científicos especialistas en ordenadores, de ingenieros, de productores, de escritores y de especialistas varios para programar, monitorizar y hacer funcionar las redes, dicho número no es relevante si lo comparamos con los millones de empleados en los sectores de distribución al por mayor y al por menor cuyos empleos desaparecerán y perderán en su utilidad debido fundamentalmente al nuevo medio”.

Estos son algunos de los desafíos que la Organización Internacional del Trabajo debe profundizar para proporcionar a las altas autoridades de gobierno (llamadas a tomar decisiones) elementos actuales estudiados con profundidad para resolver uno de los más importantes problemas que tiene la humanidad: garantizar el empleo, y con este el bienestar ciudadano.

Intervenciones complementarias del autor durante el desarrollo del Seminario

No por vieja, la idea fundamental que señala que la política es el arte de gobernar, y que se gobierna para lograr el bien común, clarifica el concepto de democracia. Me resulta más fácil entender sobre la base de esta afirmación el concepto de gobernabilidad, y a partir de este las razones por las que repetidamente se señala que nuestros pueblos son ingobernables.

La ingobernabilidad tiene su expresión en el hambre, la exclusión, la inequidad que viven nuestros pueblos. La ingobernabilidad como concepto es la violencia, el terrorismo, el narcotráfico y sus consecuencias en la acción de gobernar. La ingobernabilidad es sobre todo la pobreza con sus terribles manifestaciones en la población; la pobreza tiene edad, afecta más a niños y viejos; tiene sexo, aflige más a las mujeres, y tiene raza, perjudica más a la población indígena y negra.

La gobernabilidad se expresa en el claro ejercicio de la democracia y en el sometimiento a un estado de derecho. Cuando esto no sucede, los gobernantes acuden a los detentadores del poder económico, a los poderes fácticos señalados por Fernando Bustamante en este Seminario, a las Fuerzas Armadas para continuar gobernando por encima del incumplimiento de las acciones exigidas por la Constitución y las leyes.

Antes de que los conflictos, esto es, los puntos de fricción que resultan de la existencia de intereses sociales contrapuestos conceptualicen la gobernabilidad, recuerdo que en la conferencia realizada sobre democracia, orden y conflictos se establecía la estrecha relación existente entre conflicto y democracia, a tal punto que era posible definir la democracia a partir del conflicto: podría decirse que era la manera de resolverlo sin negarlo. Entre ambos términos se da una doble relación; la democracia surge a partir del conflicto, y existe para procesarlo. Por tanto, en el extremo opuesto, la dictadura se puede definir como la negación autoritaria del conflicto.

El procesamiento del conflicto social es la razón de la democracia y su expresión el establecimiento de reglas, esto es, de legislación para ordenar el comportamiento de la sociedad.

El concepto de gobernabilidad sirve para cualquier tipo de sistema político. Igual al sistema democrático que al autoritario; las dictaduras y los gobiernos autocráticos para sostenerse requieren de acciones que permitan la gobernabilidad, pero mientras el sustento de la democracia está en la ley, en un conjunto de reglas concertadas y aceptadas por la población, los otros sistemas encuentran el sustento de la gobernabilidad en la fuerza, el poder económico y los poderes fácticos.

De allí surge mi inquietud: ¿estamos acaso intentando reemplazar el concepto de democracia por el de gobernabilidad? Peor aun, ¿estamos estableciendo el concepto de gobernabilidad democrática, convirtiendo el sustantivo democracia en adjetivo, con lo cual se deja entrever la gobernabilidad como lo principal y la democracia como lo accesorio?

Comparto la definición que nos ha dado Jorge Nieto en este Seminario sobre democracia, sus retos y sus nuevos compromisos.

Me inquieta el análisis que sobre gobernabilidad hace Michael Coppedge: él vincula la gobernabilidad al funcionamiento e interrelación de poderes reales de una sociedad. Para él, la gobernabilidad es el grado en que los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas; y añade: sólo los actores poderosos son capaces de crear disturbios en el orden público o en la economía, como síntomas de ingobernabilidad. La gobernabilidad se sostiene ya no por la solución de los conflictos entre pobres y ricos, sino por la satisfacción que tengan los diversos actores poderosos que se relacionan con la política, la economía, la fuerza militar, policial y de seguridad, la organización de la sociedad civil, el conocimiento, la autoridad moral y religiosa, y el aparato burocrático.

Cuando el PNUD en su interesante documento “Una gobernabilidad para el cambio” plantea una nueva cultura política para consolidar el estado de derecho, una nueva cultura de la gestión para mejorar la productividad y la competitividad, una nueva cultura de la sociedad para garantizar el respeto de los derechos humanos, de las identidades y del medio ambiente, me pregunto si no son estos precisamente los reales conceptos de democracia. Me preocupa que estemos reduciendo los desafíos que la democracia y la solución de los conflictos políticos, económicos y sociales obligan, con nuevos términos a solo el problema de permanecer.

La democracia sigue siendo la solución de los conflictos que surgen en una sociedad y tiene que hacerlo con las normas que cada país se da, a través de la Constitución y sus leyes, que obligan a quien gobierna a cumplirlas, igual que a quienes son gobernados.

Antes que crear nueva terminología política, el problema es vivir la democracia con intensidad. La democracia es válida no por su origen electoral, sino por sus consecuencias: lograr convertir la democracia electoral en una real democracia de ciudadanía cumpliendo con todas las atribuciones dadas en la Constitución.

Francisco Iturraspe
Universidad Central, Venezuela

Lima, 15 de abril de 2005

Moderar las Promesas

Primero debemos apuntar que pareciera haber un consenso en cuanto a que con el actual modelo no hay salidas a los problemas plantados. La literatura especializada lo dice y la práctica, en las calles de América Latina, también lo demuestra desde hace mucho tiempo: que el modelo económico-social basado en las políticas inspiradas en el Consenso de Washington ha llegado a un límite.

El problema hoy es por cuál otro lo reemplazamos, búsqueda que tiene que llevarnos a un modelo cuya elaboración no sea solamente en un laboratorio, sino que también sea un modelo que tiene que forjarse tejiendo consensos políticos, consiguiendo imponerse en la vida cotidiana de nuestros países.

Si hoy decimos que no hay solución al problema del empleo en el contexto de un modelo que todavía no sabemos cómo reemplazar, pareciera que estuviéramos diciendo concretamente que no tenemos solución: esa es la sensación que nos queda, la cual se refuerza con los datos que nos proporciona permanentemente la OIT referidos a la región y a cada uno de nuestros países.

Por eso, a efectos del documento que se elaborará, es necesario moderar las promesas, lo cual significa reconocer las limitaciones de nuestras sociedades en este tema fundamental del trabajo.

Si tuviéramos las soluciones y estuviéramos concertados en esas soluciones, sería fácil identificar el camino, las promesas y que vamos a comprometernos, por ejemplo, a erradicar el trabajo infantil, para lo cual nos esforzaremos en llegar a consensos en ese sentido. La propia OIT habla ya de erradicar las peores formas de trabajo infantil, por ejemplo, y admite que en muchos de nuestros países, especialmente en los países andinos, está institucionalizado culturalmente el trabajo infantil en amplios sectores del aparato productivo.

Empleo – Salario

Al hablar de empleo en el documento que se elaborará no podemos dejar de hablar de la otra variable importante del mercado de trabajo: el salario. ¿Por qué? Porque precisamente durante la vigencia de las políticas del Consenso de Washington se instauró la idea de que para que haya empleo habría que reducir los salarios para aumentar la competitividad, para lo cual era necesario que el mercado fijara los salarios. Ello originó un fuerte disuasivo contra la organización sindical y la institucionalización del mercado de trabajo.

Entre los empleadores y el Estado se consolidó una especie de chantaje, que podríamos resumir: “Si ustedes me piden un contrato colectivo, se quedan sin empleo”. Esto es algo cotidiano en todos nuestros países: la amenaza del cierre de la fuente de trabajo y la caída de los salarios reales y de las tasas de sindicación.

Por eso debemos sospechar de cualquier documento que hable solamente del empleo y no del salario, cuando los datos de nuestros mercados de trabajo demuestran que junto con el problema del empleo tenemos uno referente a los salarios, mucho más grave en términos específicamente cuantitativos. En todos nuestros países, excepto uno, tenemos unos salarios que están muy por debajo de los de principios de la década del 80. En el caso de Venezuela, en la década de los 90 teníamos unos salarios reales inferiores (en cuanto a su poder adquisitivo) a los de las mismas categorías de trabajadores en la década de los 40.

Salario – Democracia - Incorporación Tecnológica

Junto con el problema del empleo tenemos el del salario, y no podemos “mirar hacia otra parte” frente a este problema, íntimamente ligado a la distribución del ingreso, a la exclusión social y, por supuesto, al tema de la democracia. Pero también el muy serio problema del salario es fundamental para la incorporación tecnológica. Según lo que se ha presentado en este Seminario en cuanto a la incorporación tecnológica en dos países, la productividad comparada por ramas de industria, resulta que cuando usted tiene salarios muy bajos no hay propensión a la incorporación tecnológica. Uno de los grandes rezagos de nuestras economías que las hace poco competitivas —estamos en condiciones de afirmarlo— son los salarios bajos, no los salarios altos.

Las economías con salarios más altos son las economías más competitivas en el mundo, lo cual se demuestra muy fácilmente. Igualmente, las economías con mayor tasa de sindicación son las economías más competitivas del mundo; por ejemplo, la economía finlandesa o japonesa (en Japón, donde el empleo es de por vida, donde el sindicato es una institución absolutamente natural, la productividad y la competitividad son muy altas en comparación con otros muchos países que no tienen sindicatos). Los salarios altos obtenidos en economías con sólidas instituciones laborales implican un estímulo evidente a la incorporación tecnológica. En cambio, los salarios bajos operan como retardatarios del cambio técnico.

Derechos Fundamentales - Institucionalización de los Mercados Laborales

Hay una frase del documento que me llamó mucho la atención: “En el mercado laboral reafirmamos el respeto de los derechos fundamentales, proclamados en la OIT”. Me gustó mucho, porque lo dicen los presidentes: un espaldarazo para la OIT. Es bueno implementar políticas y programas que ayuden a que los mercados laborales funcionen bien, para lo cual se deben institucionalizar los mercados laborales: que el salario y el nivel de empleo no sean determinados por la oferta y la demanda individual. Esto es una obligación para la OIT, cuya constitución enuncia: el trabajo no es una mercancía.

Este es un grave problema de los organismos internacionales: declaraciones que van en sentido contrario a las acciones concretas: la propia OIT se plegó en los años 80 y 90 a las ideas neoliberales referidas al mercado de trabajo haciendo malabarismos con los datos para justificar los resultados de estas políticas. Nosotros hemos evaluado (en un programa realizado con la UNESCO y el SELA) todos los programas de empleo de América Latina a fines de la década de los 90. Como consecuencia de ello elaboramos un libro. Resulta que todos los programas de empleo de América Latina contradecían todas las declaraciones y todos los análisis. El BID sostenía, por ejemplo, que todos los programas para empleo juvenil hechos en América Latina fueron mal concebidos, en los cuales se había perdido dinero vanamente, y al año siguiente aparecía una retahíla de programas de empleo juvenil, en los cuales llegó a ocurrir exactamente lo mismo, porque no se había modificado nada.

Por eso tenemos que incluir el tema de los derechos fundamentales en el trabajo —comenzando con el del derecho a la organización de los trabajadores— relacionado con el salario y con la institucionalización del mercado de trabajo.

¿Que pasó con los Actores Sociales?

El segundo aspecto que me parece importante incluir, que trabajemos entre todos, es el problema de los actores sociales. Por ejemplo, aquí los actores no están. Nos hemos reunido muchos buenos opinantes, pero los actores de este drama están afuera. La propuesta de que se haga un pacto social como lo ha señalado Raúl Baca Carbo, suena sumamente interesante; en muchos lugares se ha intentado, pero lamentablemente casi siempre algo nos ha fallado en esto. Por eso tenemos que ver bien qué pasó con esos actores. Específicamente en la subregión andina, qué nos pasó en los países de la CAN con esos actores.

Por qué la tasa de sindicación de Lima Metropolitana en 10 años cayó de más de 50% a menos del 10%? Por qué en Colombia ya es menos del 5%?

Me parece que estamos en una contradicción: por un lado, decimos que debemos tener un buen mercado de trabajo y que deben respetarse los derechos fundamentales; pero, por otro lado, en muchos de nuestros países no parece realizarse el más mínimo esfuerzo por la vigencia de los actores sociales. Todo lo contrario: hay un esfuerzo por desmantelarlos, porque todavía creo que muchos gobiernos y empleadores seguimos con la idea de que si hay sindicato, hay conflicto y si hay conflicto, reduce la productividad y si se reduce la productividad, perdemos la competitividad y el empleo. Esa idea me parece que sigue perviviendo; por eso, en el documento debemos decir que hay que adoptar medidas concretas para institucionalizar el mercado de trabajo, que hay que fomentar los sindicatos en los términos que se han comprometido nuestros países cuando se adhirieron a la OIT y ratificaron los convenios 87 y 98.

Deberíamos insertar los convenios 87 y 98 de la OIT en esta declaración para empezar a trabajar sobre el tema de los actores colectivos. Una profunda reflexión sobre todos los actores: los actores colectivos que representan a los trabajadores; los actores empleadores; el papel del Estado; el papel de los organismos de integración y la presencia de esos actores en los segmentos del mercado de trabajo especialmente marginados, como las mujeres, los jóvenes; el sector informal. Hay que hacer una reflexión seria sobre el tema de los actores, dentro del cual el papel de los empresarios es un tema clave.

Democracia - Derechos Humanos en la Empresa - Ciudadanía Productiva

Todavía tenemos en la subregión en general, en toda América Latina también, la idea de que la democracia se para, se detiene en la puerta de la empresa. La democracia es una cosa muy buena para la sociedad, es muy buena para hablarla en la copa del árbol y publicar sus declaraciones. ¡Pero de la puerta de la empresa hacia adentro, no! ¡Allí se terminó! Allí todavía tenemos las peores pervivencias feudales, donde pensar distinto de lo que piensa el empleador, sea público o privado, significa simplemente que se terminó la relación de trabajo.

A esta matriz debemos sumar que en todos nuestros países tenemos un proceso de desregulación: la ley 50 en Colombia, las modificaciones que se intentan en el código trabajo de Bolivia, ni hablar de la experiencia peruana en tiempos de Fujimori. Esta desregulación implica un incremento de los poderes patronales en la empresa en detrimento del rol del Estado y de las organizaciones de trabajadores.

La institucionalización del mercado de trabajo implica un cambio radical del modelo de empresa. Tenemos que ir a un modelo de empresa democrático, un modelo de empresa en el cual funcione; es muy importante la cultura democrática. La democracia tiene que entrar en toda la sociedad: todos debemos ser ciudadanos, y la cultura democrática nos debe llevar a un modelo de empresa en el que tengamos, junto con la ciudadanía, ser ciudadano de Estado, la ciudadanía productiva, es decir: yo soy ciudadano de la empresa.

Así como soy ciudadano del país, y responsable de su vida institucional, como ciudadano de la empresa me siento comprometido con sus resultados. No solamente a la hora de distribuir el aumento de la productividad, sino mucho antes me tengo que sentir comprometido con los objetivos y la vida de la empresa.

Hay que hacer un cambio fundamental: si no cambiamos el modelo de empresa, no vamos a lograr nunca ningún cambio en el mercado de trabajo ni del empleo ni del salario. Hay que cambiar el modelo de empresa feudal y autoritario, que es el generalizado, por lo menos en nuestra subregión, con muchas excepciones afortunadamente.

Ya desde hace muchos años hablamos que los salarios bajos no pueden ser la base del aumento de la competitividad de nuestras empresas ni de nuestras economías. Tengo una cita de 1992, de la CEPAL y UNESCO, que a la letra dice: “La importancia creciente del diseño unida a la automatización de la producción, distribución y comercialización erosionan rápidamente las presuntas ventajas comparativas sustentadas en la disponibilidad de mano de obra barata. Los factores competitivos más importantes son ahora la calidad, la rapidez, la confiabilidad en la entrega y la capacidad para ampliar la gama de bienes y servicios requeridos por los consumidores, en especial de los países industrializados”. Es decir, esto no se puede hacer con un trabajador eventual, mera “fuerza de trabajo”, con un trabajador que no es ciudadano de la empresa.

De manera que lo fundamental es promover junto con la ciudadanía, la esquiua ciudadanía de nuestras repúblicas, la ciudadanía productiva. No hay posibilidad de una ciudadanía real en nuestras repúblicas sin una ciudadanía real en la economía. Es un elemento que debe estar presente en el cambio de modelo de empresa. Esto significa un trabajo cotidiano en el cual los actores sociales se van empoderando, asumiendo estos derechos humanos fundamentales: junto con el derecho de ser ciudadanos del Estado, los trabajadores deben tener derecho a ser ciudadanos de una economía productiva, en la cual empeñen todo su esfuerzo en el éxito de sus objetivos como sociedad y como empresa.

En resumen, proponemos incluir los temas del salario, del aumento del salario real, la institucionalización del mercado de trabajo y, finalmente, la idea de ciudadanía productiva como idea central. Gracias.

Intervenciones complementarias del autor durante el desarrollo del Seminario

Centralidad del Tema del Trabajo

La idea de que la Cumbre del Mar de Plata trate este tema me parece fundamental. Es uno de los asuntos básicos de América Latina, y que se trate en la Cumbre me parece importante, porque lo pone en la agenda. Esto es una cosa que no podemos dejar de señalar y de enfatizar.

Las cumbres se originan en un momento muy afortunado en América Latina, desde el punto de vista político, que es cuando nuestros pueblos empiezan a salir de la “larga noche de dictaduras” y se comienzan a reunir presidentes democráticos y a intercambiar criterios.

Ese momento “democrático” se correspondió con una ofensiva, ideológica y económica, neoliberal en América Latina, que trajo consigo una terminología, unas ideas, una concepción que se ha identificado como del “Consenso de Washington” y que propugnaba “reformas económicas” que tuvieron diferente grado de implantación en nuestros países. La aplicación de este modelo y de las medidas que aconsejaron los organismos financieros internacionales trajo una crisis general económica, social y política de diversa magnitud en la región, que podríamos correlacionar con distintos grados de implementación.

A pesar de la evidencia de esa crisis, todavía seguimos manejando la concepción, la terminología y muchos mecanismos propios de aquella época, apenas “retocadas” para darle algún crédito a la realidad de la profunda crisis. Por ejemplo, la idea de gobernabilidad, el término mismo gobernabilidad, acuñado e importado en la politología oficial de la época de implementación del modelo, era la gobernabilidad para tratar de imponer el esquema y el modelo neoliberal, no importa con qué consecuencias sociales, con tal de que se mantengan los esquemas democráticos representativos. La idea de gobernabilidad cumplía una función en el momento en que habíamos salido de las dictaduras y se intentaba pasar de una economía cerrada a una abierta, con fuertes contradicciones sociales y económicas.

Nuevos Conceptos Teóricos

Hoy en día deberíamos inventar, en este caso como en otros, nuevos conceptos teóricos que realmente pudieran dar una base para tener un plan de acción coherente y que pueda transformar la realidad, no un plan de acción formal, como muchos de los que salen de las cumbres, como muchos de los que tenemos no solo para las cumbres, sino en nuestros países, en nuestros aspectos específicos cotidianos.

Una propuesta de acción que además entienda en qué momento de la historia estamos. No podemos formular un plan de acción que exija al Estado hacer unas cosas que no puede hacer, porque el Estado –con motivo de la aplicación del modelo neoliberal– cambió de naturaleza en América Latina en forma muy profunda. La generación de empleo hoy en la mayoría de nuestros países evidentemente depende de la inversión del sector privado. ¿Nosotros vamos a poner al “Estado latinoamericano real” unas tareas que el Estado no puede hacer y mucho menos la OEA “controlar” en su cumplimiento? La OEA no es ni mucho menos una especie de estado supranacional capaz de generar un abecedario o un plan de acción y controlar si los Estados lo hicieron o no. Esto tampoco significa subestimar el papel del Estado; por el contrario, la idea de hacer un plan de acción tiene que ser con los pies sobre la tierra, un plan de acción en el cual se determinen que sean los actores quienes cumplan con las tareas que les corresponde.

Lo primero que deberíamos hacer para realizar un plan es ver cuáles son los actores de este plan de acción. Ahora voy a usar de nuevo la palabra con un sentido distinto, como se utiliza en planificación, qué gobernabilidad tenemos de esos actores.

No podemos hacer un plan de acción a las empresas multinacionales o transnacionales, o a los sindicalistas. Podríamos invitarlos, discutir, concertar. Allí aparece la idea de concertación, pero tiene que ser un plan de acción –repito– concertado con los actores, que forme parte de eso. No simplemente que los invitemos y que se sienten en la segunda fila, que es la situación actual. Antes de hacer un plan de acción tenemos que ver cuáles son nuestros límites, qué es lo que nuestros Estados están gobernando y cuáles son los actores que lo pueden cumplir.

Finalmente, creo que el plan de acción tiene que trabajar, entre otros, desde el punto de vista de la oferta de trabajo.

Me acaban de entregar una ponencia de la OIT –excelente como todas las cosas que hacen Verdera, Martínez, etcétera–, pero que va en contra de la idea “fundacional” de la OIT: que el trabajo no es una mercancía. La OIT tiene una constitución que se elaboró después de la Primera Guerra Mundial en el Tratado de Versalles, que lo primero que dice es que el trabajo no es una mercancía. Todo el debate parte, por el contrario, de la base de que el trabajo es una mercancía y cómo funciona esa mercancía - fuerza de trabajo en el mercado de trabajo.

El plan de acción concreto es necesario que tenga que ver con la oferta de trabajo, es decir, empleabilidad. Como hacemos una fuerte inversión, no solo inversión económica, sino también una “inversión” en construir un consenso nacional en cuanto a la formación de los trabajadores, capaz de romper nuestros esquemas actuales, unos esquemas de formación que no tienen que ver con el mercado de trabajo ni con la participación de los actores, ni con el esquema de integración. Lo estamos diciendo para la región andina, pero la idea está dentro de la idea de la integración sudamericana, pero por qué no de una integración continental. Porque es, en la realidad de los hechos, un tema central de la integración. El principal problema que hay que atender para establecer un plan de trabajo es desmitificar los mecanismos que se han

venido utilizando hasta ahora: si flexibilizo —que en la realidad es desregulo— y bajo los estándares laborales, voy a lograr empleabilidad y voy a lograr que funcione el mercado de trabajo. No solo en América Latina, sino en todas partes se ha demostrado que es exactamente lo contrario.

Eso es lo primero que debemos tener en cuenta en la idea central de este documento, porque la sabiduría económica tradicional insiste en forma machacona en estas ideas, que son absolutamente falsas. Cuando en Italia, España, Argentina se hicieron los contratos basura, se tuvo que retroceder, porque no solo no generaron empleo, sino que ocasionaron una fuerte caída del empleo sobre todo en los sectores que se suponía que protegían.

Si hay una idea central que tiene que destacar el documento de la Cumbre es: no se puede poner vino nuevo en odres viejos. No podemos seguir con esta idea de que nosotros vamos a mejorar el mercado de trabajo desregulando. Esta es una idea que está tan enraizada, que es muy difícil que en poco tiempo la cambiemos. Creo que tenemos que hacer una acción muy persistente en este sentido, porque de lo contrario estamos con toda buena intención utilizando los viejos argumentos y sobre todo las viejas prácticas. Por ejemplo, es necesario desmitificar toda esa idea de la correlación entre inflación y desempleo: la famosa curva de Philips. Si tomamos los datos concretos de la economía colombiana, de la economía boliviana, etcétera, veremos que esa correlación entre empleo e inflación no se verifica, como se propone en el instrumento teórico de Philips. Lamentablemente tenemos todavía en nuestras universidades y en nuestra prensa (en los medios de comunicación que tienen una función tan importante en este campo de la generación de estas ideas) esta “sabiduría” económica neoliberal, cuya implantación ha sido la principal enemiga del empleo en la región. Por eso son fundamentales los datos que hemos visto aquí en relación con el papel de estos instrumentos neoliberales para crear empleo, pues en la realidad de nuestras cifras han provocado desempleo. Si nosotros logramos avanzar algo en este aspecto de un nuevo fundamento teórico para entender el problema, habremos cumplido con una gran tarea.

Quisiera referirme también específicamente a la *democracia económica*, la democracia en nuestras sociedades se queda en la puerta de las fábricas, de los lugares de trabajo. Esa es una gran deuda; pero en algunas concepciones, la democracia económica no ayudaría mucho a la gobernabilidad, porque pone en movimiento fuerzas sociales: de allí la crítica al concepto de gobernabilidad que hemos escuchado.

Por eso el documento debería llamarse mejor: *crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la democracia*, tan simple como eso: fortalecer la democracia, pues para fortalecerla necesitamos aumentar la gobernabilidad. Todo eso está muy bien, pero el objetivo que perseguimos —supongo que también los jefes de Estado— es *fortalecer la democracia, no la gobernabilidad*,

Además de la gobernabilidad y todos los factores que tienen que ver con ella, otro factor que debemos tener en cuenta es la *cultura democrática*: estamos en deuda en América en general y en América Latina en particular y en la CAN.

Las largas interrupciones que en muchos de nuestros países ha tenido la democracia han generado, entre otros factores, un *fuerte déficit de la cultura democrática* que padecemos.

Por eso, una de las cosas que deberíamos hacer en esta parte del documento es hablar de la cultura democrática. Se echa de menos en el documento la idea de cultura democrática, porque nosotros tenemos la tendencia a echarle la culpa al gobierno, como decían los italianos: *Piove governo ladro... non piove governo ladro*; efectivamente, nuestros gobiernos, nuestras estructuras políticas, nuestras políticas de Estado tienen problemas, pero también hay un problema que nosotros muchas veces pasamos por debajo de la mesa: el de la cultura democrática de la población, de la calidad de la cultura democrática de nosotros, de los ciudadanos, de la ciudadanía, del ejercicio de la ciudadanía.

Este tema central de la cultura democrática tiene que ver también con la *cultura del trabajo* y con la democracia económica, es decir, son *dos elementos en la raíz del árbol no en la copa del árbol*. Creo que muchos de los problemas que tenemos están en la raíz del árbol, pero *nosotros nos enfocamos mucho en la gobernabilidad y en los elementos que están en la superestructura*.

Esa es la propuesta concreta: pensar un nuevo título: *crear trabajo* (en lugar de empleo) para enfrentar la pobreza y *fortalecer la democracia* (en lugar de fortalecer la gobernabilidad democrática) e incluir en algún momento —me ofrezco a redactar un borrador en caso de ser necesario— *una alusión al tema de la cultura democrática y su relación con el tema que estamos hablando*. Muchas gracias.

Percy Medina¹

Transparencia, Perú

Lima, 15 de abril de 2005

Yo quería enfocarme en cuatro ideas que me parece importante atender.

La primera es que el empleo es el principal problema social y puede tener una respuesta política. Se dice que es un asunto elemental, obvio, pero curiosamente los actores políticos no entienden que es el principal problema social y tampoco piensan que puede tener una respuesta política: las encuestas muestran claramente que la gente percibe el tema del empleo como su principal problema. El tema del empleo aparece en todos los estudios.

Los políticos entienden que la gente espera eso, y por eso formulan sus propuestas atendiendo a este tema. Fernando Belaunde en 1980 prometió un millón de empleos: era su gran promesa de campaña. En 1985 Alan García tenía por lema “Trabajo para todos”, era uno de sus temas de campaña.

Alberto Fujimori ganó en 1990 la elección con el lema “Honradez, tecnología y trabajo”. Y Alejandro Toledo ganó la última elección con el lema “Toledo más trabajo”. Entonces los líderes políticos en realidad usan el tema en cada una de sus campañas. Los cuatro últimos presidentes peruanos han tomado el asunto del empleo como uno de los grandes temas de su campaña. Sin embargo, cuando uno conversa con los políticos escucha: “Bueno, lástima, pues en el tema del empleo la política no tiene nada que hacer”. Y es que los propios políticos afirman que no tienen nada que hacer, porque ese es un asunto de la economía.

Tenemos que inclusive líderes políticos de mucho peso, inteligentes todos, formados, no sienten que la política tiene algo que ver con el asunto. Entonces, es posible dar una respuesta desde la política al tema del empleo?

Segunda cosa importante a resaltar: las políticas de empleo deben ser políticas de Estado.

Qué es lo que ocurre, por lo menos en el Perú —no hablo por los demás países andinos— con las políticas sobre empleo? En primer lugar, estas políticas son diseñadas y aplicadas sólo desde el Ministerio de Trabajo. Me parece que este asunto habría que remarcarlo más. Los demás sectores no sienten que tengan nada que ver en ese asunto, y eso también lo digo por experiencia propia, luego de conversar con gente de varios ministerios. En particular, la gente vinculada al Ministerio de Economía expresa que es un tema del Ministerio de Trabajo y que no tienen nada que hacer. Pero peor aún, dentro del Ministerio de Trabajo todo está lotizado, nadie tiene una imagen integral de qué es lo que hay hacer como política de empleo para fomentar el empleo. Cada quien tiene su pequeño lotecito. Dicen: “Yo veo trabajo temporal, yo veo tal cosa, y tal otra”; pero no hay una imagen global. Los ministros cambian cada seis meses, y las políticas también con cada ministro que ingresa a esa cartera. Entonces no hay política de Estado. Ya ni siquiera a lo largo de tres o cuatro gobiernos: ello sería lo ideal. Dentro de un período constitucional no es posible ubicar una sola política frente al tema.

Todos los intentos por concertar políticas para lograr una política de Estado han avanzado muy poco. Es el caso del Consejo Nacional del Trabajo, espacio clave en el cual se ha dado un diálogo muy interesante entre trabajadores, empresarios, con participación del Estado. Yo no soy un experto, no hago seguimiento de este tema al detalle; pero tengo la impresión de que en ese espacio tan interesante se ha avanzado muy poco. Se han concertado las declaraciones, los temas más líricos, pero en cuanto al capítulo constitucional sobre el trabajo no se avanzó nada.

¹ Versión libre elaborada por la Secretaría General de la Comunidad Andina con base en la transcripción de la intervención del autor en el Seminario.

En el Congreso se hizo un intento por llegar a un cierto consenso al respecto. Así, Jorge del Castillo dirigió un grupo, que avanzó algo y logró un cierto consenso con el apoyo de algunos expertos laboristas de las distintas ramas del pensamiento. Al respecto, digamos que había un loable esfuerzo allí, pero hubo poca participación de los políticos en ese consenso, a pesar de que se hizo en el ámbito del Congreso. No participaron los parlamentarios; fue un trabajo de Jorge del Castillo con un equipo de técnicos; pero los parlamentarios no tenían una opinión en general.

Me he percatado que la Comisión de Trabajo del Congreso no es nada atractiva para los políticos, pues a nadie interesa esa Comisión. Las comisiones atractivas en el Congreso son las de Constitución, Economía, Presupuesto. Pero la Comisión de Trabajo no le interesa a nadie, tanto así que la presidencia de esta Comisión se rifa más o menos. El APRA es el partido que tiene más interés por el tema, pero termina normalmente en manos de parlamentarios que son antiguos líderes sindicales. Pero no son en general los parlamentarios más destacados, sino los de segundo y tercer nivel. Los líderes nacionales nunca están en esa comisión; los líderes importantes, los líderes de las bancadas, los partidos jamás; o sea, es una comisión “chauchilla”, como se ha dicho en algún momento en el debate peruano.

Finalmente, en cuanto a este asunto de políticas de Estado, el Acuerdo Nacional ha sido también un espacio importante de concertación. Hay una política del Acuerdo Nacional, la política decimocuarta, que es muy interesante también, suscrita por todos los actores políticos, pero redactada por un grupo de técnicos, un grupo de consultores.

La política decimocuarta dice:

“Décimo Cuarta Política de Estado

Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales

y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de

empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social;

(o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo”.

Luego vienen 17 subpolíticas que desarrollar, las cuales no detallaré por su vastedad; pero en general por lo menos desde una perspectiva lírica es bien interesante lo que se ha avanzado, porque contiene mucho de lo que se ha dicho en este Seminario.

Ahora bien, cuánto se ha avanzado en su concreción? Yo diría casi nada. Cuánto se conoce de estos temas en sectores públicos? Prácticamente nada. Entonces subrayo una cosa que también podría ser repetitiva, pero que no lo es: que este tipo de acuerdos mínimos a los que se ha llegado deberían llevarse a la práctica, digamos asumiendo de una manera radical lo que se dice, porque refieren cosas que en algunos temas son muy radicales y que, sin embargo, no están como parte de la agenda del Estado, que no la implementa, ni la sociedad exige.

Cuarto, es necesario pactar también la aplicación de las políticas, para lo cual es indispensable trabajar con los actores claves y definir quiénes son aquellos con quienes hay que trabajar, incluso en algunos casos capacitándolos sobre el tema. Es decir, asumir que son los actores claves, no necesariamente significa que saben los temas; entonces alguien tiene que asumir la tarea de trabajar estos asuntos con ellos, explicarles. En este evento se decía que ninguno de los programas que se han ejecutado en nuestros países ha respetado lo pactado a lo largo de los años. Estoy seguro de que esa legislación internacional en algunos casos o pactos o declaraciones políticas no son conocidas por quienes aplican las políticas en los Estados. Entonces es indispensable trabajar con esos actores. Quiénes son esos actores? En primer lugar, los partidos políticos. Vemos cómo es que en cada uno de nuestros países el sistema de partidos se ha desmoronado, de tal forma que difícilmente se le puede considerar un sistema. Colombia cuenta con 70 partidos en el Congreso; Venezuela, con mil y picos de organizaciones con derecho a postular candidatos; en el Perú ya tenemos 27 partidos; en fin. Si el número no bastara para sorprendernos en cuanto a la proliferación de opciones, habría que añadir que en realidad la capacidad de acción, de articulación y agregación de intereses de cada una de estas organizaciones es también nula, y que la diferencia entre unos y otros en cuanto a propuesta programática para el país tampoco es posible de verse claramente. Entonces, evidentemente, aunque se reconoce esta situación en relación con los partidos políticos, hay que decir sin duda que se trata de actores claves con los que hay que trabajar.

Jorge Del Castillo es uno de los congresistas más preparados y uno de los más interesados en el tema, pero aun él supongo que conoce poco sobre estos asuntos. Bueno, pues, ni qué decir de los demás líderes políticos. Entonces hay que hacer un trabajo con ellos. Otros factores claves sin duda son los gremios empresariales y de trabajadores, que tampoco conocen mucho de estos temas. Los empresarios en el Perú, por lo menos los gremios, se pelean todo el día. Al respecto diré que la Sociedad Nacional de Industrias y la Cámara de Comercio salieron de la confederación de empresas privadas, y hay una cierta crisis de liderazgo. En cuanto a los gremios de trabajadores, nunca los sindicatos han estado en una crisis peor que la que tienen ahora, prácticamente barridos, sin ningún poder, sin ninguna capacidad de interlocución y sin ninguna capacidad de propuestas también.

Entonces, qué convendría tener en consideración para recomendar a la cúpula? Una idea es sacar el tema de la agenda exclusiva de los técnicos para llevarlo a la agenda de los políticos. Yo creo que hay que trasladar este tema a la agenda de los políticos, lo cual debería ser un objetivo clave a cumplir, porque los técnicos discuten, desarrollan, tienen sin duda muchísimo conocimiento y mucha capacidad de aporte, pero si esto no pasa a la agenda de los políticos, entonces se queda en el ámbito de una excelente reunión como ésta, pero no trasciende a la escena pública y no genera cambios ni reformas, que es lo que realmente queremos. Gracias.

Marcela Benavides

**Economista ejecutiva del Programa de Apoyo a la Competitividad,
Corporación Andina de Fomento – CAF**

Lima, 15 de abril de 2005

Voy a dividir en dos los temas que expondré. Uno muy breve, simplemente para contarles un poco el tipo de reflexiones que tenemos respecto a estos temas en la CAF y el segundo, enfocado en las reacciones a los temas planteados. En realidad, son tres temas que es un reto ver de qué manera se atiende y de qué manera se pueden ordenar en una sola agenda. La CAF acaba de publicar el documento “Reflexiones para retomar el crecimiento sostenido en la región”, producto de toda una reflexión interna surgida en su seno, en la cual se tienen los tres pilares sobre los cuales se debe promover el crecimiento y el desarrollo de la región en el contexto de la globalización: la transformación productiva competitiva, el tema del respeto y sostenibilidad ambiental y el tema de inclusión social: recoge temas que estamos aquí tratando de atender.

En este documento, que sirve un poco como marco y como reflexión de lo que se ve en la CAF, quiero darles una idea de cómo se está enfocando esto en la práctica.

Dentro de la agenda social de la CAF se tiene ya un nivel del 35% al 37% de todos los créditos que se está dando a los países en total, incluidos los sectores público y privado, destinados a atender todos los temas de desarrollo humano y del área social. Esto incluye distintas necesidades del sector, como el agua, el saneamiento, la educación, la salud, la agricultura, el desarrollo rural, eso es, como préstamo directo de la corporación.

El segundo tema es la participación en la agenda de competitividad, la cual no es solamente el programa de apoyo a la competitividad (PAC), programa de cooperación técnica que incluye el trabajo con los sectores público y privado, sino que además se ha logrado dar un paso adicional: dar préstamos a la República que incluya el tema de competitividad, para que los distintos gobiernos lo asuman prioritariamente. Existe la tendencia de los gobiernos a pedir préstamos programáticos, simplemente con el fin de repagar deudas y tener un poco de caja para los siguientes años. Ya ha habido todo un trabajo para crear conciencia de que se puede atender a los países; pero tiene que ir acompañado por distintas agendas de atención al sector social, agendas puntuales de competitividad y, por ejemplo, en el tema de los préstamos de competitividad, específicamente tratar de influir y hacer que se enfoque hacia asuntos de promoción de asociaciones productivas, de educación, de prospectiva, de estudio de mejoras de los climas de negocios. Entonces, a partir de 2003, se ha podido lograr que ya tres de los países de la región que pidieron préstamos aceptaran que parte de los recursos que van a recibir como préstamo sean encauzados a los temas de competitividad.

La tercera área que ha trabajado la CAF es propiamente lo concerniente a los fondos de cooperación técnica, directamente enfocados a temas de desarrollo humano, apoyo a comunidades marginales, a tratar de integrar a las comunidades indígenas o a comunidades muy marginadas en temas agrícolas, cultural y comunitario; todas estas son —digamos— las grandes líneas en las que se han estado trabajando el tema de la agenda social.

Puntualmente me gustaría también comentar sobre el programa para fomentar el fortalecimiento de la gobernabilidad, que es otro tema que estamos conversando; y allí también se atiende a través de una de las líneas de cooperación técnica no reembolsable. El enfoque ha estado básicamente centrado en la descentralización y participación ciudadana, enfocado en temas de capacitación de líderes, el fortalecimiento de la delegación de poderes y la capacidad de los distintos nuevos actores de las regiones para gestionar sus recursos, así como el acercamiento entre gobernantes y gobernados, como tratando de promover un tema de una agenda común y del tema de una mayor participación y esta palabra que se usa, el *accountability*, o la rendición de cuentas. Que el gobernado sienta que es parte de este proyecto, para lo cual se le informa y pide su participación. Esto es en resumen lo que venimos trabajando en la CAF y que se está plasmando en el tema de agenda social de competitividad y de inclusión social.

Ahora me gustaría hacer algunos comentarios lo más ordenado posible sobre las presentaciones que me antecedieron, voy a intentarlo.

Me gusta mucho el tema sobre el “enfoque del empleo decente y digno”. No se trata solamente de decir que tenemos que centrarnos en el empleo. Cuando hablamos de empleo decente y digno irremediablemente vamos a acabar en un tema que no he visto en las presentaciones, y es inevitablemente el tema de la informalidad para disminuirla y crear el empleo decente y digno.

Estamos pensando efectivamente de qué manera mantenemos condiciones laborables, una cobertura social, pero ¿de quién? De la minoría, que es formal, y no estamos hablando de dar soluciones para la mayoría que mantiene un empleo precario en el sector informal. Entonces sí quisiera plantear que se incorporara esa propuesta, y pensemos realmente en hacer un planteamiento que favorezca a la mayoría que no acceden a un empleo digno. Luego se ha hablado de los salarios, tema que inevitablemente lleva al de la productividad. No es que los países con mayores salarios sean más ricos, sino que lo son porque primero incrementaron la productividad y luego se llegó a tener empleos con mejores salarios.

En este tipo de iniciativas para esbozar una agenda pendiente es importante plantear una agenda de temas sostenibles, no de grandes intenciones, ni de cómo nos gustaría que fuera el mundo, sino realmente aquellos temas que se van a sostener en políticas, que van a permanecer realmente a mediano y largo plazo y van a ser de un enfoque que se pueda finalmente llevar a la práctica. Esto me liga al tema de inversión, que hasta ahora no se ha mencionado. Si estamos hablando del tema de promover realmente empleo, vamos a tener que pasar por el de inversión, si no de otra manera no vamos a tener algo sostenible, algo que realmente cree empleo continuamente. Si queremos hablar de empleo o de lucha contra el desempleo, tenemos que introducir el tema de la inversión. Otro asunto puntual presentado es la participación en 1990 y en el último año de los países andinos en exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PBI; y en todos los casos vimos que desde 1990 hasta 2002 hemos caído en este porcentaje. Entonces eso refleja hasta cierto punto de cuán tan competitivo o poco competitivo somos.

Podemos, efectivamente, decir que siempre tenemos la opción de nuestro mercado local, pero de qué tamaño es. En realidad no somos Estados Unidos, ni siquiera Brasil. Debemos plantearnos la realidad que vivimos y ver todo el tema de la globalización y de la inserción como algo en el cual el mundo está embarcado, que es algo que nos impulsa a pensar sobre qué estrategia tomamos como país, como regiones, pero prácticamente no tenemos mucha opción de decir que no nos gusta la manera y simplemente nos quedamos en nuestro mercado interno. Por ese lado no tenemos mucha opción de crecer más, y sobre todo hacer algo sostenible en el tiempo. Una política que vaya más allá de simplemente cuatro años, de un tipo de crecimiento y no mantenerlo estable en el tiempo.

Otro punto muy interesante es el tema de la competitividad empresarial, que pocas veces se presenta. Normalmente se mira el cuadro de competitividad para conocer cómo va el crecimiento, y allí se queda: es la foto macro. En realidad prácticamente en todos nuestros países sacamos mejor nota, excepto Colombia. Pero el resto obtiene mejor nota en la foto macro que en la competitividad micro, y, finalmente, el empresario va a volver a invertir, a crear más oportunidades, crecimiento y empleo. Esa decisión se toma a nivel micro, es decir, todas aquellas condiciones que están alrededor de la empresa que hacen que el empresario decida seguir invirtiendo, todos aquellos costos, por ejemplo, de puertos o de trámites burocráticos que hacen que se eleven los precios por los servicios que se brindan. Ese tipo de temas relacionados con la competitividad empresarial son importantísimos para que empecemos ahora a mirarlos con más detenimiento, más que tanto la competitividad macro, que es en la que siempre hemos estado enfocados.

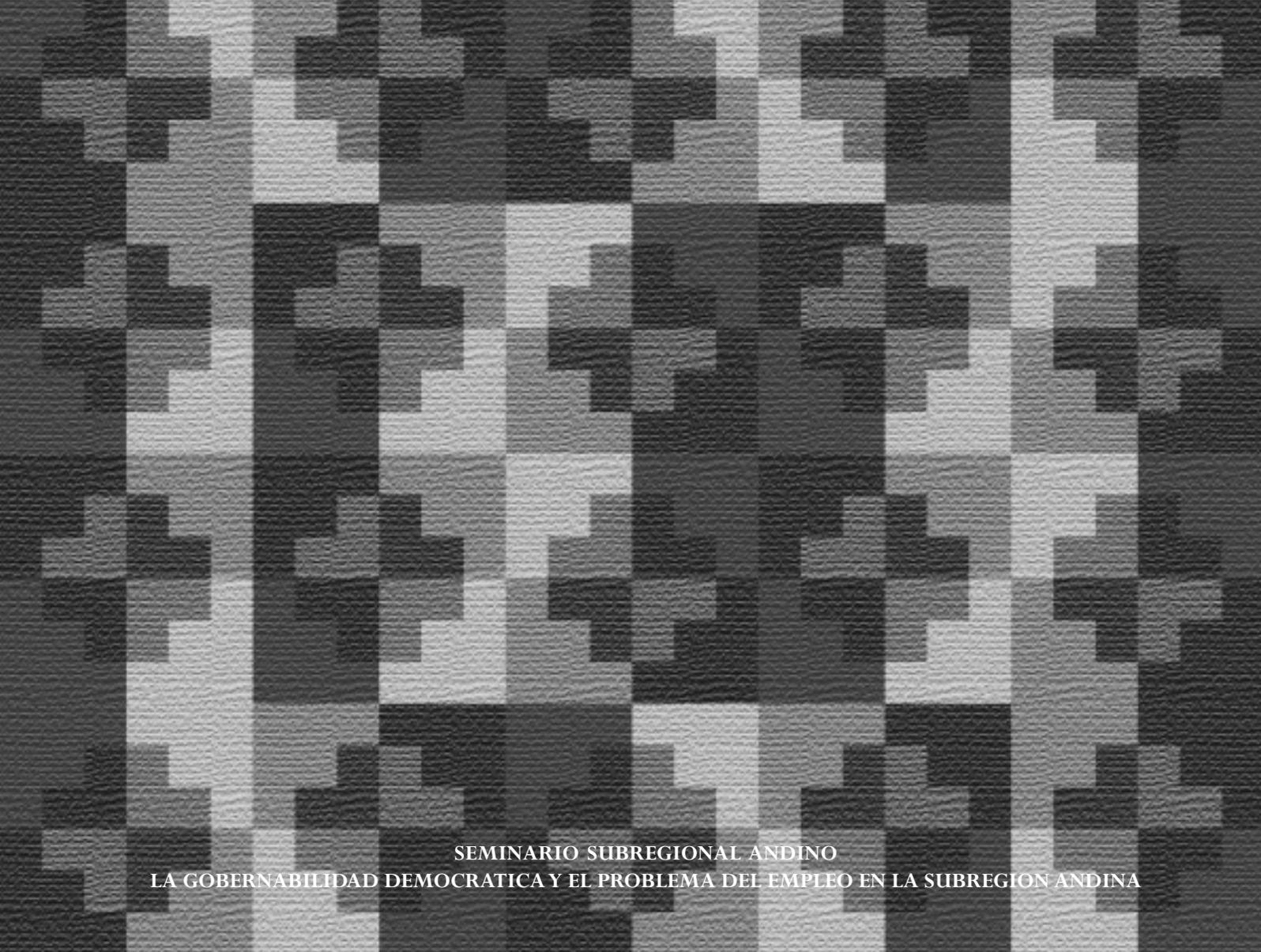
Por último, el tema de fondo es la innovación y tecnología para hacer los grandes cambios y los importantes incrementos en la productividad. De alguna manera en nuestros países por diversas razones no se invirtió lo suficiente en educación, o no hemos tenido las instituciones que la promuevan o lo que fuere. No hemos tenido la capacidad de crear estos temas de saltos en la innovación y realmente cambios tecnológicos. Ante estas carencias ¿dónde se han dado esos cambios, esas innovaciones en los distintos sectores? En aquellos sectores donde ha habido inversión y donde ha habido principalmente inversión extranjera. Entonces no perdamos de vista esa variable, pues es una de las maneras según la cual estamos sacando algún provecho de toda esta globalización, y es a través de esas transferencias tecnológicas que se vienen dando estas inversiones. Debemos, pues, tener estrategia, pero también no perdamos de vista cuáles son las condiciones de hoy, cuál es —digamos— el mundo cambiante en el cual estamos viviendo. Reflexionemos: hace 10 años ninguno de nosotros pensaba que la China tendría el impacto que tiene hoy, y así nos va a pasar, no dentro de 10, sino dentro de 5 años. Ya no pensemos, pues, en estas políticas autárquicas e inflexibles. ¿Qué vamos a dictar los académicos?, o ¿qué van a dictar los organismos del Estado?, o ¿incluso los organismos internacionales? Esto va a ser algo que prácticamente el mercado va a decidir y a traer consigo y van a haber cambios y nuevas condiciones a las cuales tendremos que adaptarnos y tratar de sacar de ello el mejor provecho para nuestros países.

Y, por último, había un tema que sí me parecía que es la clave de todo lo que queremos hablar en cuanto a crecimiento,

inclusión social, mejores condiciones de empleo y, finalmente, mejora en general: visión realmente comprometida de largo plazo de nuestros Estados y de nuestra región con el tema de educación. No digo educación en años de escolaridad, ni en cantidad de centros educativos, sino educación en calidad. Es dramático si uno entra al indicador de calidad de la educación. Así, de los 104 países evaluados, solo tengo en la cabeza el dato del Perú; pero de los 104 países Perú ranqueaba en 101 en calidad de los colegios públicos. Realmente un resultado dramático. Con esa pobre inversión que estamos haciendo en las generaciones futuras, todo lo demás se cae; no se puede sostener realmente como visión de largo plazo.

Como una agenda ya de resumen, más concreta y aterrizada, yo diría que el enfoque que se plantee contenga el tema de la informalidad, la educación, la innovación, la cultura, el emprendimiento y la promoción de la inversión, porque finalmente por más que hablemos todos nosotros acá de diversas teorías, el que crea empleo es el sector privado; o sea que tenemos que crear esas condiciones de promoción a la inversión para incentivar el empleo digno en una economía sostenible y sana en el mediano y largo plazo.

Gracias.



SEMINARIO SUBREGIONAL ANDINO
LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LA SUBREGION ANDINA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y recomendaciones del Seminario Subregional Andino

“La Gobernabilidad Democrática y el problema del empleo en la Subregión Andina”

Organizado por la OEA, la OIT y la SGCAN,

Lima, 14-15 de abril de 2005

I Antecedentes

1. El seminario subregional, que se realizó como parte del fortalecimiento del proceso de Cumbres de las Américas, buscó impulsar el análisis de las bases para definir una estrategia subregional para crear empleo digno y decente, que contribuya al desarrollo, a la competitividad y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Con este fin, se propuso involucrar a diferentes actores sociales sobre el proceso de las cumbres, promoviendo la generación de recomendaciones con miras a presentarlas a los países que hacen parte de dicho proceso.
2. En las discusiones se tomó como referencias principales: i) la experiencia del Programa de Competitividad Andina de la Corporación Andina de Fomento; ii) el Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina (PIDS, Decisión 601 de setiembre 2004); iii) los documentos resultantes de la Conferencia Regional Andina de Empleo (CRAE, Lima, 22-23 de noviembre de 2004): el Informe Técnico de la OIT, la Declaración del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN y las conclusiones de la CRAE, “Bases de una estrategia comunitaria para la creación de empleo”, y iv) el Proyecto de Declaración de Mar del Plata “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”.
3. El seminario se organizó en tres paneles de debate: i) fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la creación de empleos y el papel de las Cumbres de las Américas; ii) la exclusión social y la gobernabilidad democrática en la subregión andina, y iii) el empleo, la competitividad y la inclusión social como base para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

II Conclusiones

1. El proceso de integración subregional tiene entre sus componentes fundamentales el desarrollo productivo, el fortalecimiento de las instituciones y la integración sociolaboral y, en este contexto, en particular, el fomento del empleo digno y decente.
2. Los países andinos presentan, al igual que toda América Latina y el Caribe, los mayores índices de desigualdad en la distribución de ingresos en el mundo. Estos indicadores no han presentado síntomas de mejoría en el pasado reciente, a pesar de las coyunturas económicas favorables de los últimos dos años, sino más bien se han convertido en un factor que gravita de manera preocupante sobre el deterioro de la gobernabilidad democrática.
3. Las elevadas tasas de desempleo e informalidad en nuestros países se han visto reforzadas por la forma como las economías andinas se han insertado en la economía mundial, con ausencia de los sectores más dinámicos en el intercambio mundial (caracterizados por la producción de alto valor agregado generadora de empleo de calidad) y con presencia en sectores primario-exportadores con tendencias muy erráticas en sus precios internacionales y bajo impacto en el empleo digno y decente.
4. La afirmación de la gobernabilidad democrática no sólo se alcanzará con la solución de los problemas de empleo, pobreza y desigualdad. Debe recordarse que la gobernabilidad está muy relacionada con procesos políticos que tienen su propia especificidad y que no se reducen a problemas de base socioeconómica exclusivamente. Por ello, es indispensable consolidar un orden político estable, legítimo y eficaz que genere un entorno institucional indispensable que favorezca al mismo tiempo la generación de políticas de empleo, crecimiento e inclusión social sustentables.

5. *La falta de credibilidad de las poblaciones mayoritarias andinas en las instituciones estatales, debido a la pobreza, la desigualdad y la exclusión de la que son víctimas, no deriva directamente, pero sí genera un contexto de ingobernabilidad y, por tanto, amenaza la democracia y vuelve problemática su consolidación.*
6. *Resolver la gobernabilidad de las democracias es fundamental para conservarlas, avanzar en sus conquistas y consolidarlas. Asociar gobernabilidad y democracia, vale decir, construir la gobernabilidad democrática, es una tarea compleja, porque ambos conceptos responden a lógicas distintas. La gobernabilidad a la lógica del poder efectivo. La democracia referida no sólo al del principio de una persona, un voto, sino también a la de su expresión en el sentido más amplio. Por ello, la gobernabilidad no se deriva de la democracia, ni la democracia se deriva de la gobernabilidad. Pero, en libertad, ambas se requieren, en un acercamiento convergente y tensionado, que hay que resolver adecuadamente en el día a día de la gestión política.*
7. *La gobernabilidad democrática es la relación de gobierno que combina adecuadamente el control de las instituciones por los ciudadanos y el orden político estable y sustentable para lograr el desarrollo con equidad. Tiene una dimensión interna y otra internacional.*
8. *Cabe enfatizar la necesidad de la recuperación del concepto de democracia y su expresión en el sentido más amplio (es decir, más allá del voto), lo cual implica reconocer las reglas de la mayoría, la participación social como expresión y ejercicio de derechos, así como la plena vigencia del estado de derecho.*
9. *La mayor competitividad debe fomentar las exportaciones, pero también debe lograr que la producción nacional sea capaz de competir con las importaciones en razón de su creciente productividad.*
10. *Una estrategia de desarrollo que modifique la estructura económica puede mejorar las condiciones de participación en la globalización y permitir la generación de empleos, lo cual beneficiará a la mayoría de la población con un crecimiento económico sostenido a altas tasas. La integración subregional andina deberá promover esa mejor inserción, así como la expansión de los mercados internos y la promoción del trabajo digno y decente, con ingresos aceptables y una adecuada protección social, para superar la pobreza de manera sostenida y lograr una mayor inclusión social.*
11. *No es posible lograr la inclusión social sustentable de los sectores de la población actualmente excluidos, si no es promoviendo una estrategia de desarrollo económico que permita aumentar la competitividad a fin de superar la pobreza y desigualdad.*
12. *Se debe reconocer que no se van a resolver de inmediato los graves problemas por los que atraviesa la subregión, pero sí que se pueden crear las condiciones para que el conjunto de los Estados y los gobiernos asuman con visión de largo plazo la política de empleo como eje central de sus políticas para reducir el desempleo y la pobreza y se avance en la cohesión social, mediante políticas sociales innovadoras y generadoras de empleos masivos, socialmente productivos en los países, y con ello reforzar la gobernabilidad democrática.*
13. *No se debe olvidar que el avance de la flexibilidad laboral ha generado inestabilidad, incertidumbre y desprotección social en nuestros países en los últimos años. Asimismo, la profundización de esta flexibilidad no ha contribuido a aumentar el empleo, sino, muy por el contrario, ha generado la pérdida de productividad y la ruptura del contrato entre el Estado, los empresarios y los trabajadores.*

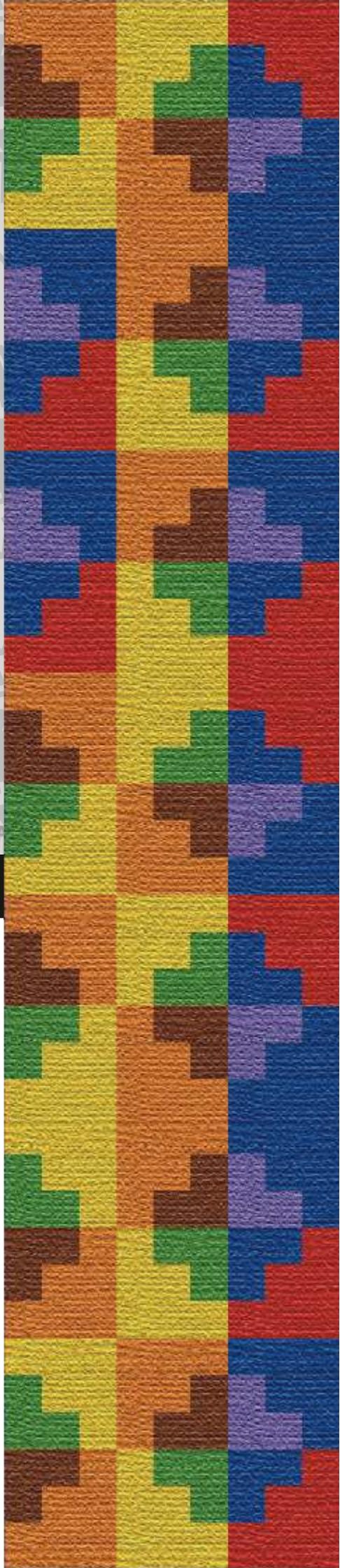
III Recomendaciones

A ser consideradas por la IV Cumbre de las Américas, así como por la II Conferencia Regional Andina sobre el Empleo.

1. *Existen tres escenarios para hacer gobernables las democracias. El primero es el de una gobernabilidad precaria que amenaza persistentemente la existencia misma de la democracia. El segundo es la gobernabilidad autoritaria, que termina por negar la democracia. El tercero, el deseable, es la construcción de la gobernabilidad democrática.*
2. *En la situación andina actual para afirmar la gobernabilidad democrática es preciso poner en el centro de la agenda pública la construcción de la cohesión social. Frente a la erosión de la confianza y la solidaridad en las sociedades andinas, gobernar democráticamente es mucho más que tener un origen electoral transparente y confiable: gobernar democráticamente es construir sociedad e instituciones, y una comunidad política entre gobierno y oposición, acordada sobre los valores democráticos fundamentales, y las políticas públicas para la cohesión social y la generación de empleo.*
3. *Para tener gobernabilidad democrática fundada en la cohesión social son necesarios acuerdos nacionales amplios, siempre que deriven de genuinos consensos en pocas políticas públicas (metas, plazos, seguimiento y evaluación) con el fin de lograr impactos creíbles y visibles y existan gobiernos con la fuerza política suficiente para poner en práctica esos acuerdos.*

4. *Necesidad de enfrentar los problemas de desempleo, informalidad, empleo precario, baja productividad y pobreza, colocando el fomento del trabajo digno y de calidad como objetivo prioritario de las estrategias nacionales de desarrollo, como un medio efectivo para superar la pobreza.*
5. *El inicio del siglo XXI enfrenta a nuestros países a una doble agenda del desarrollo: superar las brechas internas y buscar una beneficiosa inserción internacional. Las crecientes demandas sociales, las dificultades para atenderlas y los problemas para una efectiva gobernabilidad democrática requieren de un nuevo consenso andino y latinoamericano, que, superando las limitaciones del pensamiento prevaleciente en la última década, integre, en un solo enfoque, la competitividad, el empleo decente y la inclusión social.*
6. *Para retomar la dimensión del desarrollo en las políticas nacionales y de integración subregional, se requiere, más allá de los esquemas rígidos, de una estrategia de inserción ventajosa en el mercado global, un ambiente macroeconómico estable, una dinámica agenda de transformación productiva, fomentar una cultura por la innovación en las empresas y en el tejido social, una infraestructura adecuada, unas instituciones sólidas y una cohesión económica y social, que permita asegurar la gobernabilidad democrática.*
7. *En un sentido amplio, la cohesión social puede considerar tres campos de acción: creación de oportunidades de empleo, efectiva protección social y políticas económicas de largo plazo para fortalecer el capital humano, la innovación y mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Ello con el propósito de reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la exclusión.*
8. *La transformación productiva de nuestras sociedades deberá, desde la articulación de las políticas económicas y sociales y la generación de amplios consensos en torno a los objetivos de bienestar y desarrollo, garantizar la creación de nuevas fuentes de empleo digno y decente (remuneración apropiada, productividad, impulsar el desarrollo de una nueva generación de empresas en sectores de mayor valor agregado, estabilidad, seguridad social y salud y seguridad en el trabajo), con el propósito de contribuir a conformar sociedades a la vez que solidarias, competitivas. En ese sentido, deberá propiciarse el establecimiento de una estrategia de crecimiento sostenido con objetivo de empleo, a través de la consolidación del tripartismo y el diálogo social.*
9. *En materia de políticas activas en el ámbito nacional, se ha acumulado abundante evidencia referida a casos exitosos de economías de base local, de gran dinamismo relativo. Las instancias técnicas y políticas de nuestros países comienzan a identificar los denominados “núcleos de desarrollo territorial”, “regiones innovadoras” o “ciudades-región” como espacios propicios para el diseño de políticas y de acciones institucionales.*
10. *La articulación de las micro, pequeñas y medianas empresas en clusters y redes productivas con base territorial adquiere un carácter de prioridad estratégica en los países andinos, porque son uno de los principales soportes del empleo estable, del desarrollo económico local y de la integración del espacio andino.*
11. *Los esfuerzos de transformación productiva e inserción internacional deben llegar al sector rural estimulando el incremento de la productividad y la formación de polos especializados que contribuyan a desconcentrar los grandes territorios urbanos, aseguren la inclusión de este vasto sector de la población andina, para favorecer el acceso a recursos productivos (tierra, agua, capital, conocimientos), al uso sostenible de los recursos naturales, a la generación de empleo productivo y al mejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes.*
12. *Deberá ampliarse y mejorarse la atención a poblaciones en desventaja, como las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los inmigrantes, las personas en paro mayores que 45 años y las personas con algún grado de discapacidad. Especial atención debe darse a los jóvenes, que presentan tasas de participación laboral, de desempleo y de informalidad elevadas, ya que tienen problemas de inserción laboral a pesar de que registran tasas cada vez más altas de escolaridad.*
13. *Una estrategia fundamental para promover el capital humano y social tanto en el orden nacional como territorial es la educación y el desarrollo de la ciencia y de la tecnología. Entre otros aspectos, estos tienen un rol diverso en el crecimiento y la cohesión social, como instrumento que facilita la difusión del conocimiento y como elemento central en la movilidad social de las personas y en el acceso a un empleo digno y estable.*
14. *La necesidad de crear sociedades capaces de competir en el siglo XXI demanda asegurar la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la gestión pública y privada para fortalecer la educación, la capacitación, la competitividad y el bienestar.*
15. *Se debería tender hacia una acelerada, pero gradual modificación de la estructura productiva de los países como forma de aumentar el empleo. Esta opción es coherente con la propuesta de aumentar la competitividad por la vía de desarrollo de cadenas productivas y clusters, que implican redes y relaciones intersectoriales, regionales, nacionales y comunitarias.*

16. *Se deben revisar los procesos de reforma laboral llevados a cabo en la década de 1990, en aras de establecer y reforzar un marco laboral promotor y estable, que respetando los derechos laborales promueva relaciones laborales armoniosas.*
17. *Se requiere definir una estrategia de desarrollo con equidad, colocando la generación del empleo digno, decente y creativo, así como la mayor inclusión social como objetivos centrales del desarrollo.*
18. *Para que los países andinos puedan mejorar su competitividad estructural, a la vez que aumentan su productividad para reducir la desigualdad y la pobreza, deberán aplicar políticas sectoriales, intersectoriales y territoriales, nacionales y locales, que promuevan la inversión —para todo tamaño de empresa—, incrementen la productividad, mejoren las capacidades en materia de innovación y generen empleos en actividades intensivas en el uso de mano de obra y en conocimientos avanzados.*
19. *Se precisa crear un fondo de desarrollo productivo regional que garantice la aplicación de políticas sectoriales orientadas por objetivos de mejora de la productividad y la innovación.*
20. *La lucha por superar la exclusión y la pobreza pasa por lograr un empleo digno y decente para todos y todas, enfrentando la pobreza y el desempleo de manera conjunta. Lo anterior implica: i) cumplir con las normas internacionales del trabajo y una adecuada fiscalización del cumplimiento de las normas vigentes en cada país; ii) crear mayores oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres, con el objeto de disponer de ingresos y empleos dignos y decentes; iii) extender la cobertura y la eficacia de la protección social para todos y todas, y iv) consolidar el tripartismo y el diálogo social.*



BOLIVIA COLOMBIA ECUADOR PERU VENEZUELA BOLIVIA COLOMBIA ECU

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARIA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina
Paseo de la República 3895, Lima 27 - Perú
Teléfono: (511) 411 1400
Fax: (511) 221 3329
www.comunidadandina.org



Organización
Internacional
del Trabajo

Este libro ha sido impreso gracias al aporte de la OIT