



Proletarios del mundo... ¿y ahora?

Empleo, sindicalismo y globalización

COYUNTURA

Joaquín Harguindey

Federico Vázquez

TRIBUNA GLOBAL

Peter Siller

TEMA CENTRAL

Josef Joffe

Rubén Lo Vuolo

Daniel Olesker

Paula Abal Medina

Lorenza B. Fontana

Jean Grugel

Jocelio H. Drummond

Gabriel Casnati

Hélio da Costa

Viviana Barreto

Cecilia Anigstein

Gonzalo Berrón

ENSAYO

Tarso Genro

NUEVA SOCIEDAD

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

Directora: Claudia Detsch

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Equipo editorial: Silvana Cucchi, Mariano Schuster

Administración: María Eugenia Corriés, Vanesa Knoop, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD Nº 264

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

Arte y diagramación (portada e interior): Fabiana Di Matteo

Ilustraciones: Matías Acosta

Fotografía de portada: Shutterstock

Corrección: Germán Conde, Vera Giacconi

Traducción al inglés de los sumarios: Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran NUEVA SOCIEDAD son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

<www.nuso.org>

El portal NUEVA SOCIEDAD es una plataforma de reflexión sobre América Latina.
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.

 **NUEVA
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

■ ÍNDICE

COYUNTURA

4226	Joaquín Harguindey. La larga marcha de Hillary Clinton	4
4227	Federico Vázquez. Brasil: la crisis de un proyecto nacional y regional	15

TRIBUNA GLOBAL

4228	Peter Siller. Partidos políticos: ¡vuelvan a tomar la iniciativa!	25
------	--	----

TEMA CENTRAL

4229	Josef Joffe. El crepúsculo de la jornada laboral. Cambios y amenazas en la era digital	40
4230	Rubén Lo Vuolo. El ingreso ciudadano en debate. Repensar el bienestar en el siglo XXI	50
4231	Daniel Olesker. El mercado laboral en América Latina: pasado, presente y futuro	63
4232	Paula Abal Medina. Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas	72
4233	Lorenza B. Fontana / Jean Grugel. ¿Un nuevo rumbo para el trabajo infantil en Bolivia? Debates y polémicas sobre el Código de la Niñez	87
4234	Jocelio H. Drummond / Gabriel Casnati. Que las empresas transnacionales paguen lo justo. Para un nuevo orden tributario regional	99
4235	Hélio da Costa. Redes sindicales de trabajadores: desafíos globales y locales	111
4236	Viviana Barreto. Tratados comerciales: un reto para el sindicalismo	125
4237	Cecilia Anigstein. Por un sindicalismo sociopolítico. La plataforma de la Confederación Sindical de las Américas	134
4238	Gonzalo Berrón. Derechos humanos y empresas transnacionales. Una discusión urgente	147

ENSAYO

4239	Tarso Genro. Izquierdas y democracia. Noticias de una crisis	159
------	---	-----

SUMMARIES

■ Segunda página

¿Asistimos al fin del trabajo? El augurio no es nuevo, pero retorna una vez más al debate la cuestión del presente y, sobre todo, el futuro del trabajo. Las nuevas tecnologías ¿complementan o sustituyen el trabajo humano? ¿Qué pasará con la denominada «industria 4.0»? ¿Incidirá sobre el empleo pero no sobre el trabajo? ¿Qué efectos sociales tendrán las nuevas tecnologías (entre ellas, la impresión 3D que «produce» objetos como los que ilustran la tapa de este número de NUEVA SOCIEDAD)?

El artículo de Josef Joffe que abre el Tema Central se enfoca en esta temática y analiza los «ThinkHouses» –o talleres abiertos– que se expanden en Estados Unidos y comienzan a emerger en Europa, al tiempo que se interroga sobre el futuro del trabajo y los impactos de la tecnología en la creación y sustitución del empleo, así como sus efectos diferenciales sobre los sectores y tipos de trabajadores. Si solo pensáramos que la tecnología destruye trabajo no podríamos explicarnos, por ejemplo, que EEUU y Alemania, dos de los países más desarrollados del mundo, estén cerca del pleno empleo. Pero esto ¿seguirá siendo así?

Precisamente por las dudas que existen al respecto y por los cambios en los mercados de trabajo, en los últimos años se ha venido desarrollando un debate –y algunas iniciativas– respecto del llamado «ingreso ciudadano». El artículo de Rubén Lo Vuolo repasa el estado de la cuestión a escala global y recorre las discusiones en diferentes países y espacios ideológicos. Se trata de una temática con múltiples aristas y dimensiones, que tiene la virtud de poner en el centro de la escena la ciudadanía, así como también la necesidad de sistemas impositivos progresivos e institucionalizados, pero que en América Latina está casi ausente de la conversación pública. Las políticas sociales como el programa Bolsa Familia o la Asignación Universal por Hijo, pese a los avances que significan, han terminado por reemplazar este enfoque por uno centrado en la pobreza.

Parte de los avances y las deudas del empleo en la última década latinoamericana son abordados en los artículos de Daniel Olesker –desde una perspectiva regional– y de Paula Abal Medina –quien se enfoca en el caso argentino–. Por una parte, es posible afirmar que existieron significativos avances durante la llamada «década ganada» pero, al mismo tiempo, estos se acompañaron de la ausencia de transformaciones en la base productiva de los países de la región (el elevado empleo no registrado es una de las evidencias de «lo que falta»). Al mismo tiempo –como lo demuestra la Argentina post-2001–, asistimos a transformaciones sociales y económicas que el sindicalismo tuvo dificultades para traducir en nuevas prácticas

y «cosmovisiones», lo que se suma a la persistencia de burocracias sindicales arraigadas en las estructuras gremiales y reactivas a la renovación.

Entre otros «mundos del trabajo» a menudo menos visibles, está el del trabajo infantil y adolescente, que en los últimos tiempos ocupó un cierto lugar en los medios luego de que Bolivia aprobara el Código Niña, Niño y Adolescente que legaliza el trabajo desde los diez años, en contradicción con lo establecido por los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como muestra el artículo de Lorenza B. Fontana y Jean Grugel, la participación de los sindicatos de niños y adolescentes en las discusiones y su triunfo frente a una influyente «coalición prohibicionista» dan lugar a numerosos debates y formas de entender el trabajo infantil y los propios sujetos sociales.

Los textos que siguen se enfocan en una serie de aspectos vinculados a la globalización económica y al enorme peso de las empresas transnacionales, que obligan a «transnacionalizar» también el trabajo sindical y avanzar más allá del corporativismo gremial. La cuestión de los impuestos justos que abordan Jocelio H. Drummond y Gabriel Casnati adquirió resonancia internacional luego de la filtración de los «Panamá Papers», que dejó en evidencia la existencia de convenientes –para las empresas– «agujeros» en el orden legal mundial. Y a esto se suman los retos que imponen al sindicalismo los tratados de libre comercio, especialmente –como afirma Viviana Barreto–, la necesidad de intervenir en las cadenas globales de acumulación y pensar estrategias globales. En efecto, las redes sindicales dentro de las transnacionales, analizadas por Hélio da Costa para el caso de Brasil, dejan ver la importancia de las articulaciones entre diferentes regiones y países, junto con el objetivo de pensar en una globalización de los derechos. Pero también, como proclama Gonzalo Berrón, es necesario desarrollar de manera urgente una discusión sobre el vínculo entre derechos humanos y empresas transnacionales, de manera de limitar la apropiación extrema y desigual de las riquezas comunes y promover sistemas jurídicos que protejan a las personas.

En este contexto, Cecilia Anigstein describe la Plataforma del Desarrollo de las Américas (PLADA) como un instrumento de articulación política de la Confederación Sindical de las Américas (CSA) que se propone, no sin dificultades, poner en pie un sindicalismo socioeconómico. No obstante los avances logrados en la escala regional, perviven tradiciones sindicales corporativas, antidemocráticas, patriarcales y excluyentes en la mayoría de los espacios nacionales.

Se trata, como puede verse, de desafíos complejos para los trabajadores, en un mundo que presenta, cada vez más, problemas que requieren miradas y soluciones supranacionales. Eso da nueva vida, aunque sin la carga teleológica de antaño, a esa antigua consigna que llamaba a los proletarios de todos los países a unirse contra las injusticias y por un mundo nuevo. Como afirma una parlamentaria socialista francesa citada en este número, «en el siglo XXI no podemos quedar atrapados en un sistema de protección social basado en el estado del capitalismo en 1945». Y podríamos agregar: tampoco podemos pensar el cambio social anclados en esas visiones añejas a la hora de enfrentar nuevas luchas y desafíos frente al capitalismo hegemónico.

La larga marcha de Hillary Clinton

JOAQUÍN HARGUINDEY

El ciclo de primarias de este año en Estados Unidos ha concluido, y Hillary Clinton ha sido nominada por el Partido Demócrata para competir por la sucesión de Barack Obama en la Casa Blanca. Esta victoria de la ex-secretaria de Estado, conseguida luego de enfrentar una inesperada insurgencia desde la izquierda liderada por el senador por Vermont Bernie Sanders, puede encontrar sus motivos en su condición de favorita, su posición en el centro ideológico del partido y la ausencia de rivales competitivos en la primaria. Ahora, tras vencer a Sanders, viene la batalla contra el excéntrico Donald Trump, quien se enfrenta a no pocas dificultades.

Luego de concluir su periodo de primarias, el Partido Demócrata ha hecho historia y nominado por primera vez a una mujer como su candidata presidencial. La persona elegida para encabezar esta innovación electoral de género es Hillary Clinton, quien estuvo muy cerca de lograr ese mismo objetivo en la primaria demócrata de 2008 y ha oficiado como secretaria de Estado, senadora por Nueva York y primera dama durante distintos momentos de su carrera política.

Sin embargo, la victoria de Clinton en las urnas fue cuestionada por múltiples actores, debido a que ocurrió en el marco de una inesperada y relativamente exitosa insurgencia dentro del Partido Demócrata. La rebelión contra Clinton, personificada en la figura de su rival Bernie Sanders, demostró cierta fortaleza organizativa y obtuvo considerables triunfos electorales. Algunas de las voces más críticas hacia la ex-secretaria de Estado llegaron incluso a afirmar que la robustez del desafío planteado por Sanders

Joaquín Harguindey: es director del Observatorio Político John Fitzgerald Kennedy y asesor legislativo en cuestiones internacionales. Colabora en varios medios argentinos como especialista en la política estadounidense.

Palabras claves: Partido Demócrata, primarias, Hillary Clinton, Bernie Sanders, Donald Trump, Estados Unidos.

ameritaba su desplazamiento como candidata presidencial y su reemplazo por el senador por Vermont.

El propósito de este artículo es distinguir los hechos de los relatos en el proceso que condujo al triunfo de Clinton, considerar el riesgo real que Sanders planteó para la virtual nominada y revisar la batalla que se avecina contra Donald Trump y el significado que estas confrontaciones tienen para el porvenir del Partido Demócrata como fuerza de centroizquierda en Estados Unidos.

■ El partido decide

Desde mucho antes de las primarias de este año, buena parte de la atención del liderazgo demócrata se centró en la selección de un sucesor o sucesora que continuara la labor del partido y fuera capaz de recibir la herencia política de una administración relativamente exitosa. No obstante, esta tarea se vio frustrada por los graves problemas sufridos por los demócratas en las elecciones de medio término y en los comicios regionales durante la era Obama, los cuales redujeron notablemente el número de gobernadores y legisladores con proyección nacional. Este fue el obstáculo principal para el surgimiento de muchas nuevas figuras e inclusive envió a algunas ya consagradas de regreso al llano, lo que disminuyó el plantel de posibles candidatos presidenciales demócratas y debilitó la posición del partido.

Como consecuencia de esta ausencia de figuras renovadoras, el foco de la sucesión se posó desde el principio en los integrantes más prominentes del gobierno de Barack Obama: el vicepresidente Joe Biden y la ex-secretaria de Estado Hillary Clinton. A excepción de la senadora por Massachusetts Elizabeth Warren y tal vez del gobernador de Nueva York Andrew Cuomo, el interés partidario en proteger y extender el legado del gobierno mantenido desde 2008 no incluyó la consideración seria de ninguna otra alternativa por fuera del gabinete.

En el marco de esta competencia de participación limitada, Clinton siempre contó con grandes ventajas. Además de ser universalmente conocida por el electorado, su campaña de 2008 dejó en pie una infraestructura de asesores y activistas listos para emprender un segundo intento y la certeza de ser, incluso en el peor de los escenarios, una candidata competitiva. Estos factores fueron esenciales para el buen desempeño inicial de la candidata en los sondeos y posiblemente contribuyeron a disuadir de la participación a dos o tres competidores de peso.

El resultado fue que Clinton obtuvo, desde muy temprano, el estatus de favorita en la competencia, y el rechazo a lanzarse de Warren y Biden cimentó la relación entre prácticamente toda la organización partidaria (la Casa Blanca, los líderes de

ambas cámaras, los grupos de interés más importantes) y su ambición presidencial.

Las declaraciones oficiales de apoyo a su campaña fueron abundantes desde el mismo día de su lanzamiento en junio de 2015 y eventualmente incluyeron a una vasta proporción de los miembros del partido en las cámaras alta y baja, así como a varios gobernadores y la dirigencia del Comité Demócrata Nacional. En declaraciones privadas a mediados de marzo pasado, el propio Obama dejó atrás la neutralidad tradicional de los presidentes salientes y deslizó que era hora de que Sanders desistiera de competir, en pos de unificar al electorado detrás de Clinton. El partido optó por ella casi de forma unánime. Por otro lado, las fuentes de financiamiento de las campañas de 2008 y 2012 también vieron en Clinton la única opción realista como heredera política de Obama y fueron considerablemente generosas durante todo el periodo de primarias, lo que convirtió su campaña en la mejor financiada de todas las del ciclo 2015-2016. Esto último probablemente fue clave para facilitar los triunfos en las jornadas que incluyeron un alto número de estados, tales como las del 1º o el 15 de marzo, al proveer a la campaña de los recursos para bregar por múltiples objetivos de manera simultánea.

Sin embargo, tal situación de comodidad entre la elite partidaria y la

candidata fue fuente de críticas, y muchas de ellas continuaron hasta el final entre sus detractores, lo que oscureció parcialmente el triunfo de Clinton. Las críticas iniciales se centraron en la paradoja de que muchas de las figuras políticas que anunciaron su apoyo a la candidata tuvieran menor distancia ideológica con su competidor Sanders que con ella. El electorado más deseoso de una alternativa de izquierda en la contienda vio esto no tanto como un reflejo del progresismo pragmático anunciado por Clinton, sino como una maniobra cínica e indolente por parte de quienes habían sido sus líderes hasta entonces.

Otro ángulo de crítica apuntó contra el financiamiento. La mayor parte del electorado demócrata se opone a la decisión de la Corte en el caso «Ciudadanos Unidos contra Comisión de Elecciones Federales» –que permitió el financiamiento privado de campañas electorales– y considera que el rol del dinero en la política debería reducirse drásticamente o limitarse al financiamiento público e individual de las campañas. Sanders fue el principal opositor a los nuevos grados de libertad otorgados a corporaciones e individuos para donar cantidades ilimitadas de dinero a sus candidatos preferidos; optó en cambio por el financiamiento individual por parte de millones de donantes pequeños e hizo saber que el uso de Clinton de algunos de estos recursos constituía una forma de corrupción

del sistema¹. Por otra parte, una tercera objeción, que se enfocó en las reglas de competencia interna del Partido Demócrata, acusó de favoritismo a los candidatos preferidos por la dirigencia partidaria. El elemento contencioso en particular fue en este caso la figura de los superdelegados, miembros del partido indirectamente elegidos como delegados con poder de voto en la Convención.

Es tal vez el primer grupo de críticas el más atendible. Líderes progresistas del partido como Barney Frank, Sherrod Brown o Elizabeth Warren se declararon en favor de Clinton o se mantuvieron neutrales aun cuando Sanders demostró sus credenciales de izquierda y su competitividad en algunos distritos. Es probable que un factor del triunfo de la ex-secretaria de Estado hayan sido estos apoyos o —desde el punto de vista de Sanders— «deserciones» progresistas, aunque también puede argumentarse que parte del problema recae en el limitado trabajo legislativo de Sanders durante sus años en el Congreso y sus dificultades para establecer relaciones constructivas con estas figuras durante todo ese periodo.

Con respecto al financiamiento, puede decirse que la acusación fue correcta en lo fáctico en la mayor parte de los casos, puesto que casi un tercio de los fondos de Clinton efectivamente fueron recibidos por grupos privados con menores limitaciones

que la campaña oficial, pero, a su vez, el argumento careció de un juicio razonable sobre el contexto en el que el financiamiento fue otorgado. Que la candidata haya decidido no llevar a cabo un desarme unilateral en cuanto a financiamiento refleja muy probablemente su comprensión de las condiciones reales de juego, y no un deseo de impedir la competencia mediante una dominación total de los medios; aunque, por supuesto, nada de ello hace atractivo un sistema en el que el dinero es tan fundamental para la competencia política.

Por último, las críticas al favoritismo organizativo y al papel de los superdelegados son las más difíciles de sostener. Las normas de la primaria demócrata no han variado de forma significativa desde 2008 y no hubo modificación alguna durante el periodo de primarias, por lo que todos los participantes accedieron a la competencia con total conocimiento de reglas que no sufrieron cambios. Estas mismas reglas fueron incluso parcialmente responsables de la derrota de Clinton contra Obama en la anterior primaria demócrata, cuando la candidata recibió más votos totales que el actual presidente, pero finalmente no fue nominada. Asimismo, el rol de los

1. De acuerdo con las cifras publicadas por la Comisión de Elecciones Federales (FEC, por sus siglas en inglés), la campaña de Clinton y grupos privados aliados a ella recibieron donaciones totales por 334,9 millones de dólares y superaron a Bernie Sanders por casi 105 millones de dólares.

superdelegados fue planteado como una ventaja estructural para Clinton a contramano de la voluntad de los votantes, lo cual carece de sentido. Aunque es verdad que los superdelegados no son directamente elegidos por los votantes, todos ellos son miembros del partido atados a la fortuna de la institución y completamente conscientes del desafío de retener la Casa Blanca. Con excepción de los miembros del Comité Demócrata Nacional, la mayoría de los superdelegados son también de hecho políticos elegidos para diferentes cargos nacionales, con intereses variados y muy poca dependencia de candidatos particulares.

El apoyo de este grupo a Clinton no fue en absoluto conducido por un rechazo ideológico a Sanders ni fruto de presiones clandestinas, sino un reflejo de su convicción de que Clinton es la mejor figura para proteger los intereses del partido en general, y los suyos en particular, de cara a un año electoral con múltiples premios en juego. Clinton comprende este punto mejor que nadie, puesto que estos mismos superdelegados la abandonaron por Obama en 2008 cuando ella contaba con más poder e influencia sobre el partido que lo que tiene ahora.

■ **Una para todos, (casi) todos para una**

Los datos ofrecidos este año por encuestas de intención de voto y de boca de urna muestran que el Partido

Demócrata atrajo a una porción de jóvenes muy interesada en un modelo progresista para EEUU. Este fragmento del electorado desea activamente implementar un programa de gobierno que incluya grandes reformas del sistema financiero, la provisión de servicios de salud pública, el acceso a la educación superior y las políticas comerciales del país, entre muchas otras cosas; en términos generales, desean otorgarle un rol más importante al Estado que a fuerzas del mercado percibidas como hegemónicas.

En estas primarias, Sanders fue el gran beneficiario de su apoyo principalmente porque estructuró buena parte de esta plataforma como el corazón de su mensaje, a veces incluyendo elementos hasta entonces relativamente ignorados en el debate político nacional. Como fruto de ello, Sanders llegó a encabezar un movimiento de alcance nacional dispuesto a hacer campaña por él y a movilizarse multitudinariamente para asistir a sus actos de una forma no vista desde la campaña de Obama en 2008 y poniendo a miles de jóvenes a su favor durante la primaria.

Por desgracia para Sanders, la composición del Partido Demócrata es bastante diferente de la de su coalición de votantes. Desde la era de Bill Clinton, el partido comenzó a estructurarse como una fuerza centrípeta de negociación entre las elites «liberales» –en el sentido estadounidense– y

una variedad de grupos minoritarios (de base étnica, sexual o sindical, además de ambientalistas, etc.) en favor de una plataforma que sea percibida como satisfactoria por todos los integrantes. Gran parte de la eficiencia de esta estrategia encuentra su raíz en que las articulaciones ideológicas entre los diferentes grupos integrantes son deliberadamente vagas y genéricas, lo que transforma al partido en una fuerza de centroizquierda (al menos para los parámetros de la política de EEUU) sin por ello contar con una doctrina generalizada entre sus miembros.

Clinton, a diferencia de Sanders, entendió esto a la perfección. Su campaña no buscó atar las preocupaciones de diferentes sectores del electorado demócrata a una temática común, tal como la desigualdad económica o la corrupción política, sino que hizo uso de la gran cantidad de experiencia acumulada por la candidata y sus asesores para refinar un mensaje ante cada grupo y fortalecer la coalición partidaria. La ex-secretaria de Estado logró incluso obtener una porción importante de los votos de los autodenominados «progresistas» mediante esta estrategia particularista y detallada, algo que la campaña de Sanders no consiguió en muchos casos por el tono dogmático de su mensaje. Al mismo tiempo, Clinton hizo todo lo posible para adaptarse al nuevo electorado partidario dejando atrás elementos netamente nocivos de

su discurso. De esta forma, la candidata se distanció de su antiguo apoyo al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), endureció su postura frente al control de armas y abandonó el respaldo a la perforación petrolera en las costas. Sanders, en cambio, no buscó superar sus limitaciones discursivas más allá del caso puntual del control de armas (asunto en el que estaba inicialmente a la derecha de Clinton); así ganó en autenticidad al costo de una pérdida de flexibilidad y reforzó los miedos de los electores preocupados por sus (supuestamente escasas) posibilidades en la elección general.

Como consecuencia, la campaña de Clinton fue competitiva de cara a todos los grupos de la coalición demócrata, a excepción de los jóvenes. Su coalición incluyó una mayoría abrumadora entre las minorías étnicas, los ancianos y los votantes registrados como demócratas, así como mayorías más modestas entre todas las categorías de género, ingreso y educación, los votantes autodenominados «moderados» o liberales y la franja etaria intermedia de 30 a 44 años. Su fracaso en seducir al electorado joven, que incluyó ideas relativamente torpes y desesperadas como la inclusión mediática de la cantante Katy Perry en parte de la campaña, demostró un punto débil que, de todas maneras, no fue letal, principalmente debido a la ineficacia de la campaña rival que intentó aprovechar ese fracaso.

■ Crónica de una victoria anunciada

En términos electorales, Clinton dominó la competencia desde el inicio, aunque al mismo tiempo enfrentó uno de los más frustrantes desafíos que pueden presentarse durante las primarias de EEUU: competir contra un único rival carente de triunfos significativos, pero al que mantienen con vida triunfos simbólicos ocasionales.

De esta forma, Clinton comenzó las primarias dejando en claro la falta de competitividad de Sanders entre las minorías raciales al derrotarlo severamente en Carolina del Sur, pero la victoria de Sanders en New Hampshire una semana antes le permitió al socialista fomentar la idea de una primaria competitiva y paliar los daños del golpe posterior. Días después, Clinton logró reforzar la evidencia del desinterés de la minoría afroamericana por Sanders, poner una distancia considerable entre ella y su competidor en las contiendas del 1º de marzo (denominadas colectivamente *Super Tuesday*) y triunfar incluso en un distrito tan liberal como Massachusetts, pero un fracaso general de las encuestas en Michigan una semana más tarde le permitió a su rival una victoria sorpresiva allí y mostrarse nuevamente competitivo.

Clinton no pudo romper con esta dinámica de triunfos reales ocultos por triunfos simbólicos de su adversario, la cual se repitió en varias ocasiones. La mayoría de los analistas

coinciden en que su nominación quedó prácticamente asegurada luego de su aplastante victoria en las competencias del 15 de marzo en Florida y Ohio, pero la campaña de Clinton no encontró forma de traducir sus logros en un golpe a la moral del adversario, y los simpatizantes de Sanders se negaron a prestar atención a los pronósticos, en gran medida debido al fiasco de las encuestas en Michigan. De hecho, el enfrentamiento entre ambos candidatos asumió el tono negativo típico de las contiendas competitivas en los días previos a las primarias de Nueva York y California, a pesar de que todos los sondeos serios indicaban una fácil victoria de Clinton en ambas regiones.

Puede afirmarse que uno de los principales motivos por los que esta campaña careció de sorpresas genuinas y obedeció muy linealmente a la composición demográfica del electorado de cada distrito es la ausencia de candidatos realmente competitivos como adversarios de Clinton. Sanders y su coalición de votantes jóvenes y mayormente blancos nunca estuvieron posicionados para competir por ningún distrito del sur ni ningún distrito grande y heterogéneo, lo que le concedió a Clinton toda una zona del país y los premios más grandes. Su amenaza, aunque tensionó la pronosticada primaria testimonial para Clinton, nunca causó problemas serios, más allá de la posibilidad de perder a sus simpatizantes en la elección general.

Debido a ello, es posible que el principal triunfo de la candidata haya sido el trabajo previo al lanzamiento de su campaña, su búsqueda de asesores profesionales, el establecimiento de relaciones con líderes de diferentes grupos y organizaciones e incluso sus reflexiones sobre la derrota en la primaria de 2008. Esos elementos le otorgaron a Clinton el beneficio vital de despejar el camino de rivales peligrosos como Warren o Biden, aun cuando el costo fue el de elevar las expectativas a un nivel tal que cualquier derrota en las urnas pareciera catastrófica.

Dentro de este trabajo previo, tal vez el elemento más importante fue el de asociar su figura a la del presidente Obama y transformarse en la heredera política de su gestión. Sanders –quien de hecho mencionó algún interés en impedir la reelección de Obama en 2012 y fomentar su reemplazo por una figura más a la izquierda– jamás pudo encontrar una posición satisfactoria de cara al presidente que le permitiera aprovechar su popularidad entre los miembros del partido, por lo que Clinton dispuso de completa libertad para asumir el rol de sucesora política indiscutida. Si un rival como Warren o –aún peor para ella– Biden hubiera participado, este factor probablemente se había neutralizado o incluso podría haberse vuelto en su contra.

■ El nuevo desafío: Donald Trump

La próxima tarea de Clinton será derrotar a uno de los competidores políticos más inusuales que ha ofrecido jamás el Partido Republicano: Donald Trump. Esta estrella de *reality shows*, magnate inmobiliario y ex-organizador de concursos de belleza sorprendió al mundo al triunfar sobre una multitud de antiguos o actuales senadores y gobernadores en la primaria republicana, incluyendo al heredero de la dinastía Bush y ex-gobernador de Florida Jeb Bush, quien era inicialmente considerado como favorito.

A pesar de no contar con una mayoría entre los electores del partido², Trump supo aprovechar la fragmentación y la lucha interna de sus rivales para emerger como el triunfador inesperado del ciclo 2016, haciendo uso de un discurso fundamentalmente nativista con ramificaciones extravagantes, racistas y misóginas. A su vez, Trump impulsó una plataforma sin duda representativa de un quiebre con lo que la mayoría de los analistas consideran el cuerpo ortodoxo de ideas del Partido Republicano desde la era Reagan, a pesar del carácter difuso y errático de la mayor parte de las propuestas políticas del magnate. Sin embargo, las cualidades que resultaron beneficiosas para la campaña de Trump en la

2. De acuerdo con los registros oficiales y las estimaciones de los *caucus*, Trump triunfó con apenas 44,89% del voto de las primarias, lo que aun así significó una ventaja de casi 20 puntos sobre Ted Cruz, su rival más cercano.

primaria republicana ya han mostrado abundantes señales de ser desventajas de cara al electorado de la elección general del 8 de noviembre. Su aparente impunidad iconoclasta, su pequeña estructura de campaña y su desdén por las prácticas políticas tradicionales no le han permitido recorrer el habitual camino de los candidatos presidenciales competitivos, y hoy numerosos miembros de su propio partido cuestionan no solo sus posibilidades de triunfar, sino incluso su capacidad para mantenerse en la competencia hasta noviembre.

Fiel a su imagen pública, Trump ha descartado la mayor parte de las críticas debido a que provienen de sus adversarios y aparenta mantener su firme creencia en su capacidad de transgredir las reglas tal como hizo en las primarias. No obstante, puede afirmarse que al menos dos de ellas son suficientemente serias como para ser consideradas por fuera del debate de opiniones políticas.

En primer lugar, puede afirmarse que la estrategia discursiva de Trump en las primarias dificulta sus posibilidades en la elección general. Los sondeos de opinión, las encuestas de boca de urna y los registros fotográficos de los *caucus* aportan una cuantiosa cantidad de evidencia acerca del electorado de la primaria republicana y toda ella indica que sus votantes no son precisamente representativos del electorado general. Su religiosidad,

su homogeneidad racial y más aún su conservadurismo son mucho mayores que los del otro grupo, lo cual hace de la satisfacción simultánea de ambos una tarea difícil en términos políticos.

Durante la primaria, Trump no se preocupó en absoluto por el electorado general. Por el contrario, el discurso que lo llevó a la victoria en la competencia interna incluyó elementos profundamente inaceptables para gran parte del universo de votantes e inclusive para subdivisiones de él identificadas por analistas republicanos como núcleos de posibles simpatizantes no aprovechados en las elecciones de 2012. De esta forma, Trump apeló mediante el nativismo y el repudio a la corrección política a una mayoría desinteresada por los análisis electorales y la construcción de mayorías plurales, lo cual si bien le permitió ganar, ahora lo posiciona de cara a un electorado general con opiniones profundamente negativas sobre él.

Clinton, quien posee problemas graves de imagen en lo referido a las percepciones de honestidad, conserva no obstante razonablemente intacta la coalición ganadora de Obama de 2012 y no debió recurrir a una satisfacción demasiado dañina de la base de votantes demócrata durante la primaria. Mantener «negativos» bajo control podría permitirle hacer uso de la infamia de su oponente ante el electorado tanto para movilizar a los miembros reticentes de la coalición

de Sanders como para ser la preferida por indecisos y republicanos horrorizados por su propio candidato.

La otra crítica refiere al estado de la coalición republicana. El triunfo de Trump fue visto por la dirigencia partidaria como una peligrosa usurpación de la fuerza por parte de una de sus figuras más marginales y *amateurs*, algo que la vuelve considerablemente reacia a apoyar al magnate y dificulta su ambición presidencial. Los miembros de esta dirigencia no solamente otorgan legitimidad al candidato mediante su apoyo, sino que también son necesarios para movilizar a distintos grupos de votantes del partido y satisfacer los deseos de los donantes que financian la costosísima campaña nacional.

Aunque la mayor parte de esta elite política republicana ha hecho las paces con Trump y la amenaza de una fórmula presidencial alternativa (por fuera o por dentro del partido) ha desaparecido, la situación en este aspecto es la peor de cualquier candidato conservador desde la campaña presidencial de Barry Goldwater en 1964. La mayor parte de los candidatos para noviembre han optado por huir en la dirección contraria de Trump, notablemente mediante su ausencia en la convención partidaria, y se han enfocado en quitar carácter nacional a sus competencias. Simultáneamente, muchos de los tradicionales mecenas republicanos han preferido no

participar este año u orientar sus contribuciones a candidatos al Congreso, lo que deja a Trump en una marcada desventaja financiera.

La situación de Clinton –quien cuenta con el apoyo del presidente Obama, las principales figuras del partido y casi la totalidad de los grandes donantes demócratas– no podría ser más diferente. El trabajo para ella consiste principalmente en impedir desagradar demasiado al electorado que prefirió a Sanders durante la primaria, ya que ello podría provocar la abstención de estos votantes o que sufraguen por fuerzas menores como el Partido Verde o el Libertario. No contar con un grupo poderoso de jerarcas en su contra y poseer el dinero suficiente para llevar a cabo una campaña profesional sin duda le otorgará un beneficio de cierta importancia. Por último, un posible factor que la propia campaña de Clinton afirma tener a su favor es un beneficio estructural para el Partido Demócrata en el Colegio Electoral. Esto refiere a la distribución más favorable del electorado del partido en comparación con el republicano, lo que le permite partir desde una posición estratégica más beneficiosa en las elecciones presidenciales³.

3. Las elecciones presidenciales en EEUU son indirectas y se llevan a cabo a través de un colegio electoral cuyos miembros eligen al presidente. Los estados poseen un número de electores de acuerdo con su población (con un mínimo de tres y un máximo de 55, y un total de 538) y la mayoría se obtiene mediante cualquier combinación de estados que alcance el número de 270 electores.

Brevemente, la mayor parte de los estrategias demócratas asumen que, de no mediar un evento catastrófico, pueden estar razonablemente seguros de su triunfo en un conjunto de estados que constituyen (de acuerdo con variaciones en los niveles de optimismo de cada estrategia) entre 217 y 247 votos electorales sobre 538. Esto los deja a una distancia mucho menor de la obtención de una mayoría que la que perciben para los republicanos, quienes cuentan con apenas 191 votos electorales con el mismo nivel de certeza.

Esta ventaja –que solo se presenta en años de participación elevada tales como los de elecciones presidenciales– podría otorgarle a Clinton un margen mayor para cometer errores

sin un costo fatal y la oportunidad de distribuir o concentrar sus recursos con mayor libertad que su contrincante republicano, que no puede dejar prácticamente ningún distrito sin disputar. Y lo que es aún más favorable para ella, Trump parece estar cumpliendo el rol de hecho catastrófico para el Partido Republicano en algunos distritos habitualmente considerados seguros para los conservadores, por lo que las posibilidades de Clinton podrían ampliarse a lugares tales como Arizona o Georgia si la campaña se desarrolla allí adecuadamente. De ser así, Clinton podría igualar o incluso mejorar la performance de Obama en el Colegio Electoral de 2008, que es considerada una de las elecciones menos competitivas de esta era política. ☐

PÁGINAS

Junio de 2016
Lima
Nº 242

ARTÍCULOS: Francisco y la opción preferencial por el pobre, **Gustavo Gutiérrez**. La capacidad de conmoverse y la valoración de la política. Dos aportes cristianos, **Rolando Ames Cobián**. Amoris laetitia: sus grandes temas, **Felipe Zegarra Russo**. Amoris laetitia: entre lo inmutable y la novedad del cambio, **Fausto Franco Martínez**. El derecho de jóvenes y adultos a una educación de calidad. Imperativo ético y político, **Alejandro Cussiánovich**. Crisis actual, mercado y aporte de los creyentes, Juan Carlos Díaz. Situación de las víctimas de los recientes derrames en el Perú, **Juan Carlos Ruiz Molleda**, **Sandy El Berr**. Sobre los procesos judiciales de Bagua. La pena de muerte, **Carmelo Duca**. Invocación del papa Francisco a Europa. Comunicado sobre la pena de muerte, **Conferencia Episcopal Peruana**. Comunicado, **Consejo Interreligioso del Perú**. Urgen caminos de paz como fruto de la justicia, **Religiosos y sacerdotes que trabajan en territorio mapuche**. El elegido de Wiracocha, **Cristina Herencia**.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>. Página web: <www.cep.com.pe>.

Brasil: la crisis de un proyecto nacional y regional

FEDERICO VÁZQUEZ

¿Qué supone el fin del ciclo de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil para la realidad política de la región? En estos días, algunos medios brasileños recuerdan la frase que el hoy canciller José Serra pronunció en marzo de 2015 en el Senado de Brasil: «El Mercosur fue un delirio megalomaniaco». Y, de mantenerse en el cargo, el nuevo gobierno de Michel Temer anuncia cambios geopolíticos respecto de la integración sudamericana debido al fuerte peso de Brasil en la región, junto con las redistribuciones internas de poder entre diferentes grupos sociales.

El impacto político de la suspensión de Dilma Rousseff altera radicalmente no solo la política interna brasileña, sino también toda la dinámica regional sudamericana de la última década. Se trata de algo que ya sabíamos: así como la durabilidad del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) había funcionado todos estos años como un gran paraguas protector de los demás procesos políticos progresistas en la región, su salida del gobierno proyecta el mismo poder de fuego en un sentido inverso. A partir de la destitución de Rousseff, tanto el

«moderado» Tabaré Vázquez en Uruguay como el «radical» Nicolás Maduro en Venezuela pierden un apoyo clave para sostener sus respectivos proyectos políticos. Por el contrario, las oposiciones de derecha se entusiasman ante lo que juzgan, con razón, una oportunidad de oro para retornar velozmente a las presidencias después de un largo ciclo de «arar en el mar».

La razón del cimbronazo regional es, en primer lugar, aritmética. Brasil representa la mitad del PIB regional, es el único país de América Latina con

Federico Vázquez: es analista internacional. Es coautor del libro *Integración o dependencia. Diez tesis sobre el presente de América Latina* (con Emanuel Damoni y Emiliano Flores, Continente, Buenos Aires, 2012).

Palabras claves: impeachment, integración, política exterior, Partido de los Trabajadores (PT), Brasil, América del Sur.

aspiraciones concretas de potencia mundial y tiene un desarrollo industrial que sus vecinos solo pueden ver desde varios escalones abajo, cuando no desde una lejanía monoprodutora de soja, carne o leche. A fines de 2011 se había convertido en la sexta economía del mundo y había desplazado al séptimo lugar al viejo imperio británico. El peso específico de Brasil habla por sí mismo. ¿Qué pasaría si el nuevo gobierno sin votos de Michel Temer decidiera renegociar a la baja el precio del gas con Evo Morales, o reducir al mínimo la presencia comercial y empresarial en Venezuela –que actualmente abarca desde la exportación de carne hasta la ampliación del subterráneo de Caracas–? En términos no económicos: ¿qué pasará con el grado de autonomía soberana alcanzado en la región si, como todo hace suponer, la cancillería de Itamaraty abandonara su reciente rol como representante sudamericano frente a Estados Unidos, para convertirse en el representante norteamericano en América del Sur?

Antes de continuar, es necesario enmarcar el contexto de este cambio. El impeachment contra Rousseff debe ser calibrado en su gravedad: el opositor Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) –ex-aliado del PT y de donde proviene Temer– juntaron fuerzas en el Congreso para llevar adelante un juicio político jurídicamente absurdo

y políticamente deshonesto, en tanto desconoce abiertamente el mapa del voto ciudadano de fines de 2014. Pero además, si las razones para el juicio político a Rousseff fueran ciertas, el hasta ahora vicepresidente y actual presidente en funciones Temer debería encauzar un gobierno técnico que se corriera lo menos posible de la plataforma que lo llevó a ubicarse en la línea sucesoria. Por el contrario, Brasil asiste a un «volantazo» político-ideológico de 180 grados, con un cambio total de los ministros, el ingreso de notables figuras opositoras –como el dos veces candidato presidencial José Serra– y un cambio significativo en la orientación de las políticas públicas. A modo de ejemplo: el nuevo ministro de Desarrollo Social y Agrario, Osmar Terra, anunció por televisión su intención de pasar «un peine fino» en el programa Bolsa Família y dejar afuera hasta a 10% de los beneficiarios. Y todo esto, sin que medie el voto ciudadano.

■ Surgimiento, auge y crisis de una dinámica regional

El jueves 2 de enero de 2003, un día después de asumir como presidente, Luiz Inácio «Lula» Da Silva tuvo el primer encuentro formal con otro jefe de Estado en el Palacio del Planalto. Esa primera cita fue con Hugo Chávez, quien hasta ese momento no tenía ningún aliado en todo el continente, con la excepción simbólica de Cuba. Pocos meses después, Lula y Chávez se volvieron a encontrar en

Buenos Aires para saludar al nuevo presidente Néstor Kirchner. Y luego vendrían las elecciones en Bolivia, Uruguay, Ecuador y Paraguay. En menos de cuatro años, los habitantes de América del Sur –con la excepción de Colombia y de Chile durante el periodo de Sebastián Piñera– pasaron a estar gobernados por líderes de izquierda, centroizquierda o «nacional-populares». Fue un cambio veloz, en simultáneo, pero sin articulación. Casi en ningún caso los líderes se conocían antes de ser presidentes. Las segundas líneas y las fuerzas políticas, menos aún. A pesar de lo que puede sugerir la imagen de las fichas de dominó, cuando una impulsa la caída de la siguiente, en el caso del cambio político en América del Sur habría que buscar ese motor dinámico en el agotamiento, cuando no crisis, de los modelos neoliberales, antes que en la coordinación de las fuerzas progresistas.

Lo que esto nos marca es que prácticamente toda la articulación política regional que cobró fuerza a partir de 2005 y se extendió durante una década más fue un ensayo a puertas abiertas, una dinámica política experimental, en la cual los actores iban reconociendo afinidades, similitudes e intereses comunes, aun a pesar de tener orígenes disímiles. Sin embargo, nada de esto impidió que estos líderes hicieran propio un inédito programa de integración política regional. Si los resultados pueden matizarse, la voluntad de construir puentes diplomáticos y

de articulación política fue notoria. Como muestra basta un botón: si recién en 2000, por primera vez en la historia, tuvo lugar una reunión de presidentes de América del Sur, para 2014 existía un organismo regional propio –la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)– en cuyo marco se habían realizado ocho cumbres presidenciales.

Esta verdadera invención diplomática no podría haber sucedido sin el empuje brasileño. De hecho, el acta constitutiva de la Unasur se firmó en Brasilia en 2008. Pero las huellas son más lejanas: aquella reunión iniciática de 2000 había sido promovida por el antecesor de Lula, Fernando Henrique Cardoso. Ese embrión integracionista, con mucho menos ropaje ideológico y simbólico, tenía la virtud de dejar ver los intereses del gigante sudamericano con mayor facilidad: en un contexto de hegemonía neoliberal y donde el final del camino parecía el ingreso en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Cardoso había logrado juntar por primera vez a sus pares para darle vida a un ambicioso proyecto de conectividad económica y logística, la famosa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana). La IIRSA, que luego se convertiría en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de Unasur (Cosiplan), ya como parte de la Unasur, puede definirse como un conjunto de grandes obras de infraestructura (carreteras, puertos, usinas, centros de

acopio y distribución, etc.) cuyo objetivo es lograr la interconexión de una región que, históricamente, solo miró desde cada puerto nacional a los mercados internacionales.

«La expansión de Brasil sobre su propia región» podría ser el título escrito en tinta limón de los proyectos de la IIRSA. Desde su constitución hasta nuestros días, el principal financista de las obras no fue otro que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y los brazos ejecutores, las grandes firmas constructoras privadas, también brasileñas. Desde cierta crítica de izquierda, todo este andamiaje fue visto como una desfiguración de lo que debería ser un verdadero programa de integración continental (la «integración de los pueblos»), tanto por su carácter mercantil como por cierta impronta «subimperialista» de su principal jugador¹.

Sin embargo, creemos que, para bien y para mal, se trata de la materialidad posible para lo que fue, hasta ahora, el único proyecto de integración regional que tenemos en los registros históricos modernos. Con la excepción de Chile y Ecuador, Brasil limita con todos los países sudamericanos y tiene bajo su control el corazón amazónico del continente. Ahí están las condiciones de posibilidad de cualquier proyecto integrador que no se agote en el *consignismo* ideológico. El recorte al mundo sudamericano, y no ya latinoamericano, también

fue un cálculo brasileño, que de esa manera no solo quitaba del medio a un posible competidor de peso (México), sino que aceptaba la irreversibilidad de la actual penetración estadounidense en América Central y buena parte del Caribe.

Tres fotos históricas pueden ilustrar el surgimiento, auge y crisis del proceso de integración regional y el papel desequilibrante que jugó Brasil. Año 2000: aquella reunión donde Cardoso reúne por primera vez a sus pares del Sur. Es un contexto «defensivo» frente a lo que parecía el destino inmodificable del ALCA, pero en el que Brasil ya daba signos de estar apostando por el crecimiento de su mercado interno y la expansión internacional de sus empresas. Año 2005: ya con otra configuración política interna y regional, la Cumbre de Mar del Plata termina de cambiar el paradigma y abre una década de diplomacia autónoma y aceleración integradora. Allí, si bien Kirchner y Chávez tuvieron un rol destacado, el peso de Lula fue decisivo para volver inviable el proyecto estadounidense. Año 2016: la crisis política brasileña se lleva puesto al gobierno de Rousseff y, junto con él, la articulación entre el Estado brasileño y las grandes empresas constructoras que, como vimos, había

1. Por ejemplo, el periodista Raúl Zibechi desarrolla esta línea en varios artículos, como «Muchas obras, poca integración» en *Brecha*, 8/10/2015, o en su libro *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Desde Abajo, Bogotá, 2012.

estado en el germen del proceso de integración regional. El ex-presidente Lula y el titular de la principal constructora del país, Marcelo Odebrecht, son convertidos por el Poder Judicial y la elite brasileña en «reos» corruptos. El escándalo del *petrolão*, que destapó una corrupción endémica en cuyo marco la gigante Petrobras servía de vehículo para que empresas privadas financiaran a casi todos los partidos políticos, pone en titulares policiales lo que, junto con corrupciones y desfalcos varios, desplegaba una articulación política y económica de envergadura. Esa articulación tenía como máxima expresión la alianza entre un líder desarrollista y los grandes empresarios locales, cuyo objetivo compartido era construir un mercado interno y grados de inversión local que sustenten un desarrollo capitalista con autonomía relativa. El fin de esa articulación marca también el fin –o al menos la pausa– de todo un ciclo en el proyecto de integración continental.

¿Se trataba de una integración de los «pueblos» o solo era un avance más del capital sobre territorios y poblaciones? Para no caer en subjetividades inconducentes, lo entendemos como una condensación histórica, donde las fuerzas sociales –convertidas en fuerzas electorales en cada uno de los países– pudieron acceder a los poderes ejecutivos y, desde allí, quebrar una dirección del rumbo que parecía ya sin retorno. Donde estaba plantado el ALCA, se viró hacia nuevos

instrumentos autónomos como Unasur o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que aunque tuvieron una impronta más política que económica, contenían –como vimos con la IIRSA-Cosiplan– una dimensión económica-empresaria en su interior. Donde había un juego casi solitario entre empresarios de distintos países y firmas transnacionales (algo que puede verse de forma casi pornográfica en la expansión regional de los empresarios sojeros, para los cuales ya se realizó el paraíso del fin de las fronteras nacionales), el proceso de integración creó una dirección política sobre esa dinámica que antes no existía. Dicho de otro modo: en cualquier proyecto integrador, la presencia de empresas de gran escala resulta necesaria, tanto como una estructura política que las condicione.

Expuesta esa matriz material –en general oculta o menospreciada por contener menos romanticismo que las proclamas antiimperialistas abstractas–, la dimensión política de la expansión de Brasil sobre su propia región fue notoria. La dupla Lula-Celso Amorim (canciller durante los dos mandatos y luego ministro de Defensa de Dilma hasta 2014) construyó un protagonismo brasileño inédito en la región. En una entrevista de 2010, Amorim resumía así el carácter de la política exterior de Lula a partir de 2003:

La base de nuestra nueva política exterior fue la profundización de la integración

sudamericana. Uno de los grandes activos de los que dispone Brasil en el escenario internacional es la convivencia armoniosa con sus vecinos, comenzando por la intensa relación que tenemos con la Argentina. El gobierno del presidente Lula se ha empeñado, desde el primer día, en integrar el continente sudamericano por medio del comercio, de la infraestructura y del diálogo político.²

Esas palabras estuvieron también en boca de muchos otros cancilleres del arco progresista en la región. Ahora bien, la excepcionalidad de Brasil es que insertaba esa postura dentro de un esquema más amplio, al que solo accedía él mismo. En esa entrevista, Amorim ubica también el proyecto de integración regional en una apuesta internacional mayor, que pocos años después tendría su propio acrónimo, los BRICS: «La reciente crisis financiera tornó todavía más patente el hecho de que el mundo no puede seguir siendo gobernado por un condominio de unos pocos (...). Países como Brasil, China, la India, Sudáfrica y Turquía, entre otros, pueden contribuir a un nuevo equilibrio internacional»³.

Con esa hoja de ruta, la política exterior de Brasil pudo, por primera vez en la historia, tener voz en conflictos regionales como el golpe de Estado en Honduras, los desafíos regionalistas de las elites agroindustriales a Evo Morales en Bolivia, las sucesivas instancias críticas en Venezuela y el conflicto entre Ecuador y Colombia, por

nombrar solo los más resonantes. La ocupación de ese lugar fue el espejo de la ausencia de protagonismo de la diplomacia de EEUU en los últimos años, algo que también parece estar cambiando.

En definitiva, a partir de 2000 y con mucho más énfasis, de 2003, bajo la primera presidencia de Lula, Brasil encontró su destino sudamericano, en el momento en que pareció también encontrar su lugar en el mundo. ¿Esto podría haber ocurrido 10 o 20 años antes? Creemos que no, en tanto esa «voluntad» brasileña solo pudo emerger con fuerza en un determinado momento histórico de la región, cuando la crisis del modelo neoliberal generó, al mismo tiempo, la emergencia de liderazgos progresistas o nacional-populares y el retroceso de la injerencia estadounidense que, al menos durante la última década, quedó sin un libreto coherente para esta parte del mundo. Más pertinente resulta la pregunta de cuánto se avanzó durante esa ventana de oportunidad que hoy parece ir cerrándose. Como toda pregunta nostálgica por el pasado, tiene algo de injusta: siempre se podría haber hecho más. De todas maneras, al menos para quienes tienen una mirada progresista, resulta indudable el avance producido en términos de autonomía

2. C. Amorim: «No novo mapa do mundo, o país está maior» en *O Estado de S. Paulo*, 9/8/2010.

3. *Ibíd.*

política regional. Los gobiernos de este «bloqueo» acertaron o erraron en diversas áreas, pero en todos los casos lograron niveles de autonomía nacional que habrían sido una rareza durante el siglo pasado. Ni que hablar de los márgenes de maniobra conseguidos por países pequeños como Ecuador o Bolivia, que hoy pueden mostrar, con todos los problemas y errores a cuestas, que son sus gobiernos quienes gestionan sus Estados y definen las políticas públicas. Esa fortaleza interna fue lo suficientemente grande como para tener una traducción fronteras afuera y resolver problemas de gobernabilidad, como conflictos «internos» de la región, sin la participación de agentes foráneos, lo cual es un síntoma incontestable de ampliación de soberanía sudamericana. Como vimos, esta historia reciente no ocurrió solo por la voluntad brasileña, pero hubiera sido una quimera sin ella.

■ ¿Y ahora qué?

¿Qué supone el fin del ciclo de gobiernos del PT en Brasil para la realidad política de la región? En principio, en vistas del brusco cambio político en Argentina y algunas otras señales –como la derrota de Evo Morales en un referéndum constitucional o la nueva mayoría parlamentaria opositora en Venezuela–, podemos concluir que estamos ante una nueva dinámica política regional, de la cual Brasil también es parte. En segundo lugar, al menos

por las expresiones públicas del nuevo canciller brasileño, José Serra, se percibe un intento de la elite política brasileña ya no de redefinir los aspectos progresistas y de afinidades ideológicas de la era Lula con sus socios «bolivarianos» –lo que podría verse como una «corrección» de las aristas más ideológicas de la política exterior lulista–, sino de dar vuelta la página al gran programa de inserción regional y mundial que, como vimos, comenzó con Cardoso a principios del siglo XXI.

En estos días, algunos medios brasileños recuerdan la frase que Serra pronunció en marzo de 2015 en el Senado de Brasil: «El Mercosur fue un delirio megalomaniaco», lo cual no deja muchas dudas sobre el espíritu revisionista que le dará a su gestión al frente de la Cancillería. Si bien el proyecto Mercosur hace años recibe críticas por su estancamiento o sus devaneos en conformarse como unión aduanera, unión política o zona de libre comercio, el exabrupto de Serra parece enmarcado en una coyuntura precisa: las avanzadas negociaciones con la Unión Europea prometen tensar los intereses dentro de los sectores empresariales, entre los defensores de algún tipo de protección y quienes prefieren abrir definitivamente la compuerta arancelaria y regulatoria. Si estos últimos ganan, el Mercosur como instancia protectora de industrias y producciones locales frente al comercio mundial dejará de existir.

La razón del posible gran viraje brasileño hay que buscarla en una mezcla de intereses empresarios y, ligado a esto, en una mirada en extremo localista de la vieja nomenclatura política del país –ahora repuesta en el poder–, que ve en Brasil un potencial imperio solitario, que ni siquiera necesita mirar a su región para realizarse internacionalmente. Para políticos como José Serra o Aécio Neves, el Mercosur terminó representando un foro en el cual Brasil perdió autonomía y poder de decisión y cedió soberanía frente a vecinos que considera insignificantes (Uruguay y Paraguay) o problemáticos (Argentina y, ahora, Venezuela). Dentro de esa mirada, el reacomodamiento de Brasil en la región y en el mundo pasa por «liberarse» de las trabas impuestas por ese juego en equipo y por salir a negociar los próximos tratados internacionales por su propia cuenta.

¿Cuál es la trampa en esa postura? Una fáctica y concreta. Fue durante los gobiernos del PT, mientras el poder de decisión en Itamaraty –una fuerte corporación en el interior del Estado brasileño– estuvo al menos compartido entre un político como Amorim y un asesor como Marco Aurelio García, cuando Brasil logró posicionarse como un jugador internacional de peso. Y ese protagonismo fue construido con la lógica inversa, uniéndose con socios menores o iguales, antes que negociando en solitario con las grandes potencias mundiales.

Tanto en la propia región americana como junto a los BRICS, el peso de Brasil en el mundo creció al ampliar, y no reducir, su red de alianzas políticas y económicas.

En ese mismo sentido, el reciente anuncio del cierre de embajadas en lugares «no prioritarios», como África, también da cuenta de que el argumento de volver a tener protagonismo mundial se parece demasiado a un simple eslogan vacío. Lula había dado al continente africano un trato especial, para lo cual abrió embajadas, logró contratos para empresas brasileñas, impulsó programas de cooperación, etc. La apuesta iba, aunque en escala menor, en el mismo sentido que lo hecho por China, que también amplió en estos años su presencia en ese continente.

Si bien en los últimos dos años el impulso chino se aplacó y otras economías emergentes se encontraron con cimbronazos importantes (Rusia, el mismo Brasil), la apuesta por la ampliación del comercio Sur-Sur parece seguir siendo más fructífera que un manso retorno a los vínculos históricamente asimétricos con el Norte. En un reciente artículo de Thomas Bernhardt publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se señala que «según las predicciones del FMI [Fondo Monetario Internacional], de 2015 a 2019, las tasas de actividad económica serán, en promedio, alrededor de dos

veces más elevadas en las economías emergentes y en desarrollo que en las economías avanzadas»⁴. De la misma manera, Bernhardt considera que el comercio entre países del sur es más ventajoso, en tanto amplía la lista de socios comerciales en lugar de achicarla (algo que también queda demostrado en las balanzas comerciales de estos años en los países de América del Sur), y lo mismo pasa con la calidad de ese comercio, ya que aparecen productos con mayor valor agregado y una intensificación de las redes de distribución intrarregionales. Entonces ¿de qué se trata este reacomodamiento regional e internacional que parece alumbrar el gobierno interino, pero refundacional, del ex-vicepresidente Temer? Tal vez haya que mirar hacia el interior de la alianza política y social que logró ocupar intempestivamente el Planalto, a fuerza de medidas judiciales y acuerdos parlamentarios antes que votos.

En un breve pero sustancioso artículo de 2012, el cientista político Armando Boito Jr. muestra el complejo juego de fracciones dentro del empresariado brasileño y sus vínculos también complejos con el poder político⁵. La tesis de Boito es que los gobiernos de Lula tuvieron un apoyo más o menos consistente de parte de lo que el autor llama la «burguesía interna», que incluiría las grandes empresas vinculadas al mercado interno, la producción y la banca nacional, frente a la «burguesía compradora»,

mucho más imbricada con los intereses transnacionales y, por ende, con la apertura comercial y una menor regulación estatal. Al analizar el primer y segundo gobiernos de Lula, Boito muestra de qué manera se creó una zona de confluencia entre esa burguesía interna y el gobierno del PT:

Irónicamente, la llamada «crisis del *mensalão*», en la que el capital financiero y la burguesía comercial imaginaban representar el punto de unión (confluencia) para reconquistar el poder gubernamental, fue la crisis que indujo al gobierno de Lula a pasar a la acción ofensiva en la implantación de la política neodesarrollista. La desactivación inmediata del ALCA, la diplomacia y la política de comercio exterior que autorizaba la conquista de nuevos mercados en el hemisferio sur, el fortalecimiento de las relaciones de la economía brasileña con las economías sudamericanas, el congelamiento del programa de privatización, el fortalecimiento económico y político de las empresas estatales restantes y el nuevo papel del BNDES en la formación de poderosas empresas brasileñas en los más diversos segmentos de la economía configuran un conjunto de medidas de esta política económica que tiende a priorizar los intereses de la gran burguesía interna en detrimento, muchas

4. T. Bernhardt: «El comercio Sur-Sur y Sur-Norte: ¿cuál contribuye más al desarrollo de Asia y América del Sur? Ideas a partir de la estimación de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones» en *Revista de la Cepal* N° 118, 4/2016.

5. A. Boito Jr.: «Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder» en A. Boito Jr. y Andréa Galvão (eds.): *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*, Alameda, San Pablo, 2012.

veces, de los intereses de la gran burguesía comercial y del capital financiero internacional.⁶

Por el contrario, encuentra señales en la prensa «de la insatisfacción del gran capital financiero internacional con esas medidas y de la aspiración de los grandes bancos internacionales por

la vuelta del PSDB al comando del gobierno». El objetivo de esa fracción de la elite empresaria brasileña parece haberse cumplido con la destitución de Rousseff, pero las turbulencias de estos cambios están lejos de aplacarse. ☒

6. *Ibíd.*

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Mayo-Junio de 2016

Ciudad de México

Nº 197

99 ANIVERSARIO. ¿HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

ARTÍCULOS. La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior, **Aldo Rafael Medina e Irina Graciela Cervantes**. ¿Poder constituyente o reforma constitucional? Entre un nuevo texto constitucional o la adecuación de la Constitución de 1917, **Carolina León y Víctor Alejandro Wong**. La prueba ilícita y la regla de exclusión en la Constitución mexicana, **Miguel Ángel Anaya y José Luis Anaya**. Las contribuciones como obligación constitucional, **Juan Silvestre Peña**. La influencia de los derechos naturales en la concepción moderna de los derechos humanos, **Sergio Arnoldo Morán**. La justicia restaurativa como ideología de administración de justicia en la Constitución federal, **José Antonio Serrano y Francisco Javier Rivas**. La participación política de los ciudadanos en el sistema democrático mexicano, **Juan Silvestre Peña y Pamela Lili Fernández**. El pretendido modelo constitucional mexicano de Estado democrático de derecho. Entre la dignidad humana y el Derecho penal del enemigo, **Carlos Alberto Prieto**. ¿Un mundo sin trabajo infantil?, **Marco Antonio Leyva y Santiago Pichardo**. Religión y trabajo: acercamientos teóricos a una relación emergente, **Carlos Clemente Martínez y Erick Alfonso Galán-Castro**. Reflexiones sobre el ciclo de reformas político-electorales en México (1977-2014), **Manuel Ramírez**. Formas emergentes de participación comunitaria. Los jóvenes indígenas en dos municipios de Oaxaca, **Eduardo Bautista e Iván Israel Juárez**. Encrucijadas psicosociales de la violencia, **Roberto Manero**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, Ciudad de México. Tel. 53 18 93 36. Apartado Postal 32-031, Ciudad de México, 06031, DF. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.

Partidos políticos: ¡vuelvan a tomar la iniciativa!

PETER SILLER

Nunca los partidos políticos fueron tan necesarios como hoy. ¿Quién, si no los partidos, sería capaz de traducir la formación de voluntad (y de opinión) social en leyes y acción política? Sin embargo, para que puedan cumplir con esta misión, deben reaprender cómo desarrollar los debates sobre cuestiones claves. El artículo analiza en detalle la esencia y la función de los partidos y señala que el Parlamento es el lugar donde se vinculan la función de formación de la voluntad (y de opinión) de los partidos y el proceso legislativo. De ahí su importancia como espacio decisivo para la reflexión crítica sobre el estado de la representación.

Para luchar contra la indignación y el pesimismo en tiempos de supremacía política del Poder Ejecutivo y de una esfera pública desgastada, el concepto de partido político es más actual que nunca para nuestra democracia. Deberíamos redescubrirlo como aquella institución a través de la cual se torna posible representar las diferentes ideas acerca del bien común en el contexto mismo de los procesos legislativos. Porque ¿quién, si no los

partidos, debería formular alternativas político-ideológicas fundamentales, que conviertan la democracia en un espacio de posibilidades reales, en lugar de dejarla debilitarse en el marco de la retórica de las circunstancias? Es hora de actuar en contra del resentimiento hacia los partidos que está resurgiendo en la actualidad. Al mismo tiempo, es necesario que los partidos se renueven para volver a cumplir su función clave en la democracia.

Peter Siller: es jefe del Departamento de Política en la Fundación Heinrich Böll y jefe de redacción de la revista *Polar*, dedicada a temas de filosofía política y cultura.

Nota: la versión original de este artículo en alemán fue publicada por la revista *Berliner Republik* en enero de 2016 con el título «Parteien, werdet endlich wieder normativ!». Traducción de Vera von Kreutzbruck. Revisión de Sylvia Lenz.

Por diversos motivos y debido a la forma en que ha evolucionado la sociedad en las últimas décadas, los partidos se encuentran bajo mucha presión. Para empezar, les resulta extremadamente difícil desarrollar un espectro de distintas orientaciones políticas y programáticas que lleve a la creación de un espacio democrático de toma de decisiones. A menudo esto se relaciona con que ya no hay discursos combativos, ni dentro de cada partido ni entre ellos. En consecuencia, su poder representativo, que se expresa en la inclusión de convicciones e intereses de las distintas clases y ambientes sociales y en su transformación en propuestas orientativas colectivas, finalmente se va debilitando.

Es cierto que la falta de diferenciación, de discursividad y de representatividad se debe a problemas inherentes a los partidos, pero mayor peso han tenido los profundos cambios sociales, como la pérdida de capacidades de las democracias nacionales a raíz de los procesos de europeización y globalización; la pérdida de ideas por parte de una constelación (supuestamente) postideológica; la concepción de la política como una profesión para toda la vida; el retraimiento hacia lo privado como reacción a las exigencias de un mundo laboral en transformación; la extrema aceleración de la sociedad mediática y, finalmente, la existencia de una división social que se refleja en un abismo democrático.

■ **Cómodo desprecio en lugar de intervención crítica**

Sin embargo, preocupa aún más que no se discuta públicamente sobre el futuro de la democracia de los partidos. Más bien ocurre todo lo contrario. En lugar de llevarse adelante una crítica constructiva que promueva reformas, crece el resentimiento hacia los partidos por parte de los sectores medios de la sociedad. Entre esos sectores, ni siquiera los intelectuales están a salvo. En lugar de una intervención crítica, se observa un cómo desprecio, un repliegue populista, un distanciamiento algo agresivo y el vitoreo que genera esto no solo en las barras de los cafés, sino también en las mesas de los restaurantes.

Para aquellos que piensen que la agresiva indiferencia hacia los partidos es un fenómeno nuevo, cabe señalar que el desprecio hacia esta institución y sus «negocios sucios» tiene una larga tradición antidemocrática, especialmente en la República Federal de Alemania. En definitiva, este sentimiento es tan viejo como los partidos mismos. Detrás de él está, por un lado, el anhelo autoritario de contar con una instancia neutral y objetiva que regule los asuntos políticos sin disputas democráticas ni participación de los ciudadanos. Por otro lado, está en juego un populismo basado en la inmediatez política y contrapuesto a las instituciones de la representación democrática que, a

fin de cuentas, son las que posibilitan la práctica no autoritaria de la democracia en un espacio y un tiempo. El disgusto con los partidos y los políticos se ha convertido nuevamente en el lugar común de una mayoría disconforme, pero también de muchos críticos que se dicen progresistas.

En ese sentido, los famosos intelectuales de la televisión piensan que su función es crear conciencia en los ciudadanos sobre la posibilidad de no votar. Poco antes de las elecciones parlamentarias de 2013 en Alemania, *Die Zeit* entrevistó a 48 intelectuales y artistas y más de la mitad no fue capaz de expresar su preferencia electoral, ni mucho menos de defender a algún candidato o partido. Harald Welzer¹ expresó su frustración posdemocrática con la siguiente pregunta: «¿Por qué ya no voy más a votar?». Para Richard David Precht², la «decisión de ir o no a votar no es realmente importante». Según Peter Sloterdijk³, de los partidos existentes, «simplemente ninguno es elegible». Y para Ernst-Wilhelm Händler⁴, votar por un partido significa «no solo aceptar algo defectuoso, sino elegirlo conscientemente».

Por lo general, se atribuye el desencanto con la política a un problema comunicacional, y de acuerdo con esta lógica solo habría que cambiar el discurso dirigido al electorado y los afiliados. Pero, en realidad, esto se puede remediar únicamente si los

partidos recobran la convicción de la importancia de su tarea democrática. El malestar con los partidos no solo se debe a razones endógenas, sino que se origina en la profunda transformación que ha sufrido nuestra sociedad y en el rechazo a afrontar y participar en este cambio.

■ Debemos hablar de nuevo sobre la idea normativa del partido

Cada reforma de los partidos políticos debe tener en cuenta esta transformación, pero sin adaptarse ciegamente a ella. En cambio, los partidos deben reaccionar frente a las nuevas condiciones que rigen su existencia respondiendo a los fundamentos que los legitiman. Por este motivo son

1. Es director del Centro para la Investigación Interdisciplinaria de la Memoria en el Instituto de Estudios Culturales de Essen y ha trabajado temáticas vinculadas al Holocausto y al cambio climático. Es autor, entre otros libros, de *Guerras climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI* (Katz, Buenos Aires, 2011) [N. del E.].

2. Es uno de los filósofos más populares de Alemania, autor, entre muchos otros libros, de *Amor: un sentimiento desordenado. Un recorrido a través de la biología, la sociología y la filosofía* (Siruela, Madrid, 2012) [N. del E.].

3. Famoso y polémico filósofo y catedrático, con una prolífica obra. Es autor de la trilogía *Esferas*, publicada en español por Siruela; entre sus últimos trabajos se encuentra *Los hijos terribles de la Edad Moderna: sobre el experimento antigenealógico de la modernidad* (Siruela, Madrid, 2015) [N. del E.].

4. Escritor, empresario y filósofo, es autor, entre otros libros, de *Kongress* [Congreso, 1996], *Sturm* [Tempesta, 1999], *Wenn wir sterben* [Cuando muramos, 2002], *Die Frau des Schriftstellers* [La mujer del escritor, 2006] y *Der Überlebende* [El sobreviviente, 2013] [N. del E.].

necesarios los debates y las propuestas acerca de cómo los partidos políticos podrían volver a estar a la altura de su papel clave en la democracia. Este es un interrogante que nos concierne a todos, y no solo a los miembros de los partidos o a aquellos que trabajan para ellos, ya que se trata nada menos que del futuro de una institución crucial en la democracia. Por eso debemos volver sobre la *idea* normativa del partido. Pues solo así podremos determinar dónde se encuentran los problemas reales y qué problematizaciones se basan simplemente en resentimientos. Además, la función clarificadora del partido en cuestiones normativas es indispensable para identificar perspectivas de desarrollo que contribuyan realmente al progreso democrático.

Al mismo tiempo, es inevitable preguntarse en qué se basan nuestras convicciones democráticas y nuestra confianza en los procesos democráticos. En resumen, se trata de la convicción de que mediante el diálogo o, mejor dicho, en la discusión de distintas opiniones sobre temas importantes para todos (bien común, justicia), lograremos alcanzar mejores resultados a través de una decisión que proceda de la mayoría.

A muchos les parecerá natural esta convicción democrática, pero no lo es. Se trata de renunciar a la idea de la democracia como mera lucha por los intereses propios en la que al final

gana la mayoría, y de abandonar la idea de lo universal como algo que está determinado *a priori*. Cada noción del bien común, cada respuesta universalizable, debe incluir los distintos intereses de los afectados. La articulación de intereses –el lobbismo en beneficio propio– es una condición previa para la democracia, que exige la igualdad de acceso de todos a la discusión. Pero la democracia va más allá de esto. La articulación de intereses *no es* aún una propuesta de suma de una serie de intereses justos y universalizables. Recién después de discutir sobre las distintas ideas de lo universal nace la esperanza discursiva de incluir a los otros como «iguales» en la argumentación, en lugar de declarar inmediatamente la guerra cuando haya un conflicto de intereses.

Naturalmente, cualquier interpretación del bien común está casi forzadamente «teñida de intereses». Las interpretaciones morales, políticas y legales de lo «correcto para todos» se inscriben, a menudo de forma inadvertida, en los valores del correspondiente ambiente socioeconómico. Esto también ocurre en entornos educativos en apariencia altruistas y posmaterialistas, pero que en verdad tienden a defender brutalmente su estatus económico y social. Por eso la democracia como lugar de discusión sobre el bien común debe incluir un proceso continuo de *autoesclarecimiento* acerca de la diferencia entre el sublime interés

personal y la generalización de los intereses (que tenga en cuenta los intereses propios).

La democracia no es una mera lucha de intereses opuestos ni el medio para imponer lo «universal» que existe *a priori*. El anhelo antidemocrático del «gobernante ilustrado» tiene hoy su continuidad en la esperanza tecnocrática puesta en la función del Poder Ejecutivo, el Judicial, las comisiones y los fiduciarios. Esto no significa que como demócratas debamos renunciar a nuestra pretensión de verdad, ni frente a los enemigos de la democracia ni *en* un discurso democrático asentado en consolidadas reivindicaciones de lo correcto o de verdades empíricas. Pero debe quedar claro que un *nuevo* argumento puede transformar o incluso negar nuestra pretensión de verdad.

En otras palabras, los partidos son aquellas instituciones que representan, en la interfaz entre la sociedad y el Poder Legislativo, diferentes opiniones sociales sobre lo que debería ser bueno para todos. Esta es la esencia del partido. En ese sentido, se los debe entender como lugares funcionales donde transcurren las discusiones sobre las distintas interpretaciones del bien común para impulsar el proceso legislativo. Son correas de transmisión entre la sociedad y el Poder Legislativo o –en palabras de Christoph Menke– «puntos de intersección entre lo particular y lo universal», puesto

que «representan simples partes del conjunto social, que sin embargo intentan crear e imponer modelos para el conjunto social».

■ Es tarea de los partidos representar propuestas generalizables

La función democrática específica del partido solo se puede comprender si se tiene clara su *función legislativa*, que está preestablecida en la Constitución. Ser un «partido» significa participar en la formación de la voluntad social y reivindicar el poder de influir directamente en los resultados de los procesos legislativos parlamentarios a través de sus mandatarios. Esta característica exclusiva de los partidos no se contrapone al mandato libre establecido por la Constitución. Una buena representación tiene mucho que ver con el control ejercido a través de las elecciones, pero a partir de un momento dado, también con la confianza en la capacidad para tomar decisiones de sus representantes. Solo a partir de esta especial característica que constituye la función legislativa se comprende la particular obligación que tienen los partidos de no considerarse simplemente representantes de intereses, sino más bien paladines de diferentes opiniones sobre el bien común. Deben conocer los distintos intereses de la sociedad y también es su tarea representar propuestas generalizables. Los proyectos legislativos que aspiren a ser justos con todos los afectados solo pueden desarrollarse si los

partidos son permeables a distintos intereses. Al mismo tiempo, los partidos se encuentran permanentemente ante el desafío de poner en claro que su labor interpretativa del bien común está condicionada por su propio origen socioeconómico, y de ir corrigiendo esa interpretación. Este proceso continuo de indagación se puede nutrir en la competencia con otros partidos, cuyas propuestas se identifiquen con los intereses de otros ámbitos socioeconómicos.

Por este motivo, los partidos se diferencian categóricamente de los actores del lobbismo y de las organizaciones enfocadas en un único tema, cuyas reivindicaciones colectivas se limitan a una sola cuestión, sin esforzarse por incluir otras problemáticas sociales. No hay dudas de que los lobbistas y los abogados abocados a una temática tienen un papel importante en nuestra democracia, pero ¿quién querría que ellos pudiesen decidir sobre nuestras leyes? Por lo tanto, los partidos tienen cuatro funciones en nuestra democracia. La primera es la *función orientativa*, que consiste en representar opiniones específicas sobre cuestiones universales; estas opiniones se plasman en ideas concretas de acción y propuestas. La segunda es la *función discursiva*, que expresa estas posiciones en discursos sociales e institucionales. La tercera es la *función en la toma de decisiones*, que se ocupa de la participación en el proceso democrático-legislativo por medio de la adopción de acuerdos.

Estas tres funciones están estrechamente relacionadas con la cuarta función, que es la *función representativa*.

■ **La representación justa mediante los partidos es más importante que nunca**

La idea y la tarea de la institución «partido político» solo se puede comprender si se tiene en cuenta la significación democrática del correcto funcionamiento de la representación para las tres funciones. Un factor decisivo para el cumplimiento de esta función es el tiempo, porque la calidad de las decisiones que tomamos en la sociedad moderna depende, en gran medida, del tiempo del que disponemos para tomarlas. Por ende, los partidos solo pueden ejercer sus funciones democrático-legislativas cuando disponen de suficiente tiempo para formular cuestiones políticas como posiciones sociales diferenciables (*función orientativa*), elaborarlas discursivamente (*función discursiva*) y llegar a una decisión (*función en la toma de decisiones*). No obstante, el tiempo es un bien escaso en la democracia. Las conversaciones y los debates se convierten en decisiones (por lo menos provisionalmente), que a su vez realimentan los debates. De la finitud temporal de los procesos democráticos se puede inferir el significado fundamental que tienen los compromisos en la democracia. Es cierto que el acuerdo como ideal regulativo es un incentivo esencial, pero solo en raros casos se

puede poner en práctica. También el tiempo de los ciudadanos es limitado. Pese a la importancia de llevar adelante una discusión sobre una política del tiempo más justa, el tiempo para hacerlo es limitado. En el futuro también va a ocurrir que los ciudadanos tengan tiempos distintos y que los utilicen de distinta forma. Por esta razón, es necesario representar también de forma justa a aquellos ciudadanos que no se encuentren inmersos a tiempo completo en el ámbito político como para poder representar allí sus ideas e intereses.

En contra del derrotismo que habla del «fin de la política representativa» (Simon Tormey), la representación justa es más importante que nunca, sobre todo porque el horizonte de decisiones de la política se ha vuelto a expandir espacial y temporalmente gracias a la globalización. Lo que necesitamos es una nueva reflexión y práctica de los mecanismos legitimados de representación para otorgar un nuevo dinamismo a los partidos. En lugar de distanciarnos de la representación, deberíamos preguntarnos cómo se puede mejorar la función representativa de los partidos.

En este sentido, no resulta superflua la expectativa de que los ciudadanos se consideren sujetos de nuestra democracia en un sentido republicano. La política basada en la delegación no es una política que aboga por un interés. Dejarse representar es una

tarea exigente y ardua. La delegación exige dedicación. La formación de opinión lleva tiempo y necesita de conflicto. Votar es mucho más que elegir un partido o a un candidato en el cuarto oscuro. Asimismo, la representación solo tiene un valor agregado si se realiza en la atención pública de un espacio de deliberación del que nadie quede excluido. Sería errado reducir a los partidos a un perfil clásico de partidos programáticos. La perspectiva del partido político que busca el bien común se expresa a través del desarrollo de conceptos concretos sobre distintos temas (*partido de conceptos*); la creación e implementación de proyectos concretos con una limitación temporal (*partido de proyectos*); y la presencia de representantes y líderes que responden a una orientación social específica (*partido de personas*).

■ Es hora de incorporar «nuevos principios»

No obstante, la quintaesencia de un partido consiste en ponerse de acuerdo con regularidad sobre sus principios y sus interpretaciones del bien común para poder cumplir con su función central. Por eso, es un error fatal considerar los debates sobre principios y la elaboración de la plataforma programática meramente como algo que «sería bueno hacer» o incluso verlo como algo «molesto». A fin de cuentas, es justo ahí donde se decide finalmente si el partido podrá —a través de diferentes miradas

acerca de la concreción de conceptos y proyectos— hacer visible una orientación social y presentarla como una opción electoral. Tener un perfil diferenciado, así como poseer una marca reconocible, no se logra de un día para otro; y las agencias de publicidad tampoco pueden ayudar a crearlos. Ambas cosas requieren trabajo. Además, no se trata simplemente de un texto impreso en un papel o de un mensaje transmitido en una pantalla, sino más bien de una apropiación discursiva de una posición fundamental común y que se expresa en cada forma de comunicación.

Referirse a la existencia de un desarrollo «postideológico» de la sociedad en el que ya no se pueden describir alternativas es un pensamiento característico de cierta pereza mental, para decirlo con delicadeza. No hay razón para añorar la antigua constelación ideológica. Quien no vea los desafíos del presente como una invitación analítica y normativa para generar respuestas orientativas básicas se está perdiendo de algo. No funciona la respuesta meramente «pragmática» frente al antimodernismo agresivo de nuestros tiempos, el desgaste de la democracia en una economía globalizada, la desigualdad en las sociedades, los movimientos globales de refugiados o la destrucción de nuestro medio ambiente. La «ideología del pragmatismo» ni siquiera es capaz de describir los problemas que tenemos, menos aún de tomar posición frente a ellos.

Para defender nuestras convicciones de libertad, igualdad y democracia, debemos cerciorarnos de lo siguiente: ¿en qué consiste nuestra pretensión de verdad en una modernidad reflexiva? ¿Cuál es nuestra idea de liberalidad y cuál es nuestra exigencia a la participación social y democrática? ¿Cuál es nuestra idea política de la economía inclusiva y verde?

El llamado a crear «nuevos principios» está dirigido a los partidos en relación con su función discursiva. En oposición a las interpretaciones resignadas de la posmodernidad, los partidos deberían interpretar la ya diagnosticada «complejidad» como una invitación a la reflexión sobre los principios programáticos. De esta manera, encontrarán una orientación para sus proyectos concretos y para la toma de posición. Esto significa que los partidos deben capturar todas las propuestas intelectuales y culturales de orientación que sin duda alguna ya existen y que a su vez revisan y transforman ideas necesariamente preexistentes. (A la inversa, la teoría política y el arte también deberían entablar un diálogo con otras esferas sociales, en lugar de permanecer cómodos en el oasis de lo «verdaderamente político»).

Con ayuda de esta función ordenadora del partido en el nivel normativo, se pueden diferenciar con mayor claridad las dos formas de crítica siguientes: una crítica a los partidos

que apunta a un mejor cumplimiento de sus funciones; y otra crítica que se basa en un resentimiento antidemocrático. Una crítica de los partidos que aprovecha la necesidad autoritaria de «mantener la calma» para descalificar la discusión democrática sobre alternativas políticas alimenta este tipo de resentimiento. En lugar de eso, se precisa con urgencia una forma de crítica que busque una *mayor* discusión de las cuestiones político-partidarias esenciales... Una crítica a los partidos políticos que se sirva de las circunstancias para robarle tiempo al discurso democrático también alimenta el resentimiento antidemocrático. Por el contrario, habría que formular con urgencia una crítica que aspire a mejorar el intercambio discursivo en un presente en el que el tiempo no abunda. Una crítica de los partidos que, en nombre de la defensa directa de la voluntad del pueblo o de los intereses de los ciudadanos, difama a las instituciones de representación legales alimenta asimismo el resentimiento antidemocrático. Por el contrario, necesitamos una crítica de los partidos que busque perfeccionar la permeabilidad social y el poder de representación de estas instituciones.

■ El análisis y las ideas deben complementarse nuevamente

Para poder analizar los problemas relacionados con la función –o incluso la pérdida de función– de los partidos,

sería preciso desarrollar primero una imagen de cuál podría ser una descripción ideal y contemporánea de esa función. Pero muchos artículos de ciencia política solo se ocupan de describir los problemas, sin construir un puente analítico hacia los *criterios* normativos de sus análisis. ¿Qué significa realmente la «legitimación de la comunidad política»? ¿Cómo se mide la socialización de los ciudadanos en el proceso político? ¿Qué criterios de calidad valen para el «reclutamiento de líderes políticos»? No basta con enumerar los puntos problemáticos, hay que unir el análisis y las ideas para que vuelvan a complementarse.

Es innegable que en los últimos 25 años los partidos han perdido poder de representación. La composición social de los partidos ya no refleja la estructura social de la población porque ciertos ámbitos sociales, grupos de ingresos o profesiones están notablemente sobrerrepresentados. Síntoma de esta pérdida es la continua disminución de la participación electoral y del número de afiliados, así como la reducción en el involucramiento de determinados ámbitos sectores en los procesos de formación de voluntad política. Asimismo, ha disminuido la confianza en los partidos, y la reputación de estos y la de los políticos en la opinión pública tampoco son buenas. Del mismo modo, decrece la vinculación de los partidos con «ámbitos sociomorales» (M. Rainer Lepsius), así como la importancia de los sindicatos,

las iglesias y las asociaciones, es decir de aquellas grandes organizaciones que transmiten normas y ofrecen orientaciones para la elección.

Al mismo tiempo, los partidos presentan cada vez menos *propuestas de orientación* que compitan entre ellas. En cambio, la competencia entre partidos gira alrededor de personas, coaliciones y cuestiones particulares; cada vez hay menos diferencias entre ellos. De igual manera, la atención mediática se centra con mayor frecuencia en las personas y en las constelaciones de poder y cada vez menos en las posturas políticas. Los *position issues*, o temas fundamentales, que podrían contribuir a la polarización política, están perdiendo importancia; su aparición es más bien excepcional. La competencia entre los partidos se limita principalmente a los *valence issues*. Por ejemplo, se discute el monto del salario mínimo y no el concepto de salario mínimo en sí. La mayor parte de las veces, solo unos pocos expertos entienden cabalmente cómo se alcanzará un objetivo específico o cómo se aplicará una medida específica, y a menudo ni siquiera todos los diputados se ocupan del tema. El resultado es un giro hacia el Poder Ejecutivo.

■ Los partidos deben impulsar la inclusión política y social

A esto se suma una fuerte aversión a las controversias políticas. La política

se percibe cada vez menos como un lugar de discusión sobre distintas ideas y cada vez más como un espacio de moderación. Siempre se puede optar por el «centro». El acuerdo ya no se vislumbra al final de la disputa política, sino que marca su inicio por temor al castigo que puede acarrear sostener una posición de minoría dentro del partido mismo, o por miedo a que cualquier anomalía en el contenido ofrezca a la competencia la posibilidad de atacar mediáticamente y así ahuyentar a los votantes. La fragmentación del espacio mediático, impulsada por la digitalización, lleva a que las posiciones políticas ya no se discutan en la esfera pública y a que terminen aisladas en universos digitales paralelos.

Con respecto a su *función en la toma de decisiones*, los partidos tienen el siguiente problema básico: pese a la creciente necesidad de dirección en las sociedades complejas, la capacidad de dirección a escala nacional está disminuyendo. Esta pérdida de capacidad de dirección se debe a la mercantilización –impulsada por la globalización– de los campos de actuación que anteriormente pertenecían al ámbito político. Esta dinámica redujo aparentemente la necesidad de legitimación de la actuación estatal, pero al mismo tiempo fue la que implicó la pérdida antes mencionada. A finales de los 90, se intentó con frecuencia remediar esta crisis de dirección del Estado mediante la incorporación de

comisiones y consejos de expertos. Se esperaba una solución «racional» a las cuestiones políticas fundamentales que era preciso decidir. Si bien los consejos no sustituyeron la labor del Parlamento, sus decisiones supuestamente racionales repercutieron con fuerza en él.

La exclusión social comúnmente conduce a la autoexclusión de los afectados del proceso político. Por ahora, los partidos no le prestan mucha atención a este déficit de la democracia, ya que en el marco de la competencia interpartidaria, les parece más importante ocuparse del electorado activo. Sin embargo, este comportamiento está en contradicción con la tarea de los partidos de ser órganos de formación de voluntad política lo más representativos posibles. Para retomar esta exigencia, no será suficiente usar otro «discurso», porque la exclusión social no se debe a un problema de comunicación. Es fundamental que la participación política esté unida a la participación social. De ahí que el trabajo y la educación sean condiciones fundamentales para alcanzar la inclusión social. A la vez, no se trata solo de obedecer a un mandato social, sino que también es una obligación democrática. Por otro lado, ser abierto desde el punto de vista democrático—independientemente de las cualidades personales o colectivas, como el género o la procedencia familiar— no significa establecer una diversidad de identidades. En el futuro, los partidos

deberían entenderse en mayor medida como órganos protagónicos en el proceso de inclusión social y política. Para ello, no alcanza con asegurar mejor desde el punto de vista material el estatus social de aquellos que estén excluidos. Para que las instituciones democráticas sean más abiertas, se precisa más bien de una real participación en una sociedad (de trabajo), más inclusiva.

Los partidos tienen una función social de orientación. Su obligación constitucional de participar en la creación democrática de voluntad política solo es posible en un espacio en el que existen *alternativas* políticas. En la esfera pública mediatizada, los discursos controvertidos con frecuencia se observan como señal de falta de orientación de los partidos y se interpreta esto como indicador de debilidad en su capacidad de negociar y liderar. Esto resulta en un carácter difuso que hace difícil un debate sostenible sobre la programática entre los partidos y, en cambio, favorece la creación de diferencias simbólicas y efímeras. Como consecuencia, se termina utilizando un lenguaje estereotipado que comunica su propia identidad pero que no tiene mucho para decir. En este contexto, tampoco se pueden promover debates sostenibles.

■ Por qué y cómo los partidos deben dirigir los discursos

Por lo tanto, los partidos no se toman suficientemente en serio su mandato

constitucional. La creación de espacios de discursos sostenibles es una tarea difícil para los partidos y requiere tener una conciencia fuerte y habilidades sólidas. Esto vale tanto internamente para el partido en el discurso de formación de opinión, como externamente en las intervenciones públicas en las que haya posiciones en común. Hay diez puntos claves que el partido político debe contemplar para alcanzar una competencia discursiva estratégica. El *primer* punto consiste en hacer visible el conjunto de alternativas de orientación, que da cuenta de la existencia de un espacio de posibilidades políticas, incluyendo la difusión de argumentos y consideraciones que compiten entre sí. El *segundo* punto requiere de la depuración de diferentes posiciones y argumentos para que sean fácilmente comprensibles. El *tercero* se refiere a la necesidad de una estructura focalizada de debate, que debe ofrecer espacio para que se puedan intercambiar diferentes posiciones fundamentales y no solo opiniones individuales discrecionales. El *cuarto* punto trata sobre el desarrollo de plataformas conjuntas –analógicas y digitales– en las que se puedan encontrar posiciones divergentes, en lugar de crear canales de comunicación paralelos y separados. El resultado consistiría en tensiones productivas. El *quinto* habla del estímulo a aquellos grupos y redes internas de los partidos capaces de formular propuestas de orientación y conceptos

para los debates generales. El *sexto* punto dice que estos actores deberían estar representados de forma razonable en el discurso. Los debates, según el *séptimo* punto, tendrían que estar montados de tal forma que inviten a la participación republicana. En lo que respecta al *octavo* punto, habría que promover una cultura, con sus correspondientes estructuras de apoyo, en la que los cambios de posición durante el proceso discursivo sean vistos como una fortaleza y no como una desventaja. El *noveno* punto dice que las derrotas no tendrían que transformarse automáticamente en situaciones que lleven al cuestionamiento político existencial del perdedor. Y, por último, el *décimo* punto refiere a la necesidad de crear conciencia sobre el hecho de que los efectos de los impulsos políticos partidarios en la sociedad requieren de una posición común clara y fácilmente identificable en el espacio social, lo que podrá lograrse a través de un discurso comprometido y esclarecedor hacia el interior del partido. La capacidad de intervención discursiva de los partidos exige estar especialmente atentos a las controversias sociales, mediáticas e intelectuales que ocurren fuera del ámbito común de los partidos políticos.

En vista de las crecientes deficiencias del Parlamento y los partidos en cuanto a la representación, la orientación y el discurso, en los últimos años los «nuevos movimientos

ciudadanos» han aumentado cada vez más su presencia. Su objetivo es la participación ciudadana no mediada y la influencia de la democracia directa. En algunos casos surgió una oposición ciudadana tan fuerte que logró obtener una representación democrática en el ámbito político. No obstante, se pasó por alto el hecho de que la participación directa profundiza aún más los déficits representativos de la democracia, ya que los protagonistas proceden de ámbitos sociales determinados.

Pero tener «más» democracia no significa simplemente tener más participación. Los procesos democráticos deben diseñarse de tal forma que la participación lleve realmente a una representación mejor y más justa, problema al que recientemente se le ha prestado más atención. Ya ha habido experiencias interesantes con grupos pequeños de planificación y otros formatos de representación. En este sentido, los partidos tienen que poner al día sus métodos. Sin embargo, no alcanza con tener otra «cultura de bienvenida», porque hay que desarrollar estructuras de participación que tengan en cuenta los cambios radicales del mundo laboral y privado. Estas estructuras van desde la integración temporal de «no miembros» en proyectos, pasando por ofertas de participación que diferencien intereses específicos de acuerdo con temas y lugares, hasta la existencia de estructuras de educación y

capacitación que vayan más allá de la actividad política y ofrezcan un provecho personal.

Debido a su función de formación de voluntad política, el liderazgo político no debe limitarse a un simulacro de moderación de las diferencias de opinión. Donde haya necesidad de poner dirección en ciertos temas sociales, el liderazgo político debe actuar como «inaugurador del discurso». Y no solo para garantizar la lógica del discurso, sino también para promover la participación y la pasión por la democracia. La capacidad de liderar se puede fomentar y enseñar. Ante la disminución de recursos humanos, los partidos tendrían que prestar especial atención a esta tarea. Al mismo tiempo, el liderazgo político debe contar con la posibilidad de ser derrotado.

■ Plataformas comunes en lugar de corrientes separadas

Los partidos tienen espacios preestablecidos para la formación de voluntad política, en especial en convenciones que se rigen por reglas compartidas. Si bien al final de estos eventos se sabe qué voluntad política fue la ganadora, no se sabe cómo se llegó a esa mayoría. A fin de convertirse en foros de formación de voluntades políticas, los partidos tienen que cambiar su estructura interna, crear foros de debate visibles, estar abiertos a los impulsos provenientes

de fuera de los partidos y también estar dispuestos a lidiar en público con las divergencias internas de forma que resulte ejemplar para toda la sociedad. Para ello se requiere de plataformas comunes en lugar de corrientes separadas; lugares en los que se puedan discutir públicamente las opciones para la creación de medidas políticas y sobre el perfil político del partido.

Los parlamentos son los lugares en los que la función de formación de voluntad política de los partidos se une con la función legislativa. Por ende,

son espacios claves de reflexión crítica sobre el estado actual de la representación. No es conveniente dejar en manos de comisiones de expertos, burócratas de ministerios o el Tribunal Constitucional federal el debate sobre temas políticos. El Poder Legislativo solo podrá cumplir su tarea constitucional si se concentra en definir una orientación en temas cruciales y si lleva adelante discusiones comprometidas y comprensibles, en lugar de querer introducir una normativa específica para cada caso particular. ☐

Perfiles Latinoamericanos

Julio-Diciembre de 2016

Ciudad de México

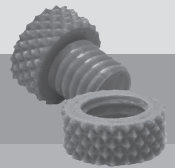
Nº 48

ARTÍCULOS: El giro a la izquierda y la confianza en el Estado. El proceso ecuatoriano, **Diana Plaza Martín**. Desfase estructural y la emergencia de los intelectuales indígenas bolivianos, **Carmen Rosa Rea Campos**. Movimientismos en perspectiva comparada: peronismo y radicalismo yrigoyenista, **César Teach**. Asilos en dictadura: chilenos en la embajada argentina, **Soledad Lastra y Carla Peñaloza Palma**. El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría, **Luisa Béjar Algazi y Sergio Bárcena Juárez**. La radio latina en España. Medio de integración, **María Teresa Santos Díez y Jesús Ángel Pérez Dasilva**. Las organizaciones intermedias en los procesos de innovación en México, **María del Pilar Monserrat Pérez Hernández**. Inclusión financiera en el ámbito rural mediante cajas de ahorro. Estudio de una experiencia en México, **Federico Martínez-Carrasco Pleite, Ana M. Muñoz Soriano, Maged Eid y José Colino Sueiras**. Fronteras simbólicas y clases medias. Movilidad social en Chile, **Mayarí Castillo**. Las fronteras de la pobreza en Bogotá, **Consuelo Uribe Mallarino y Jefferson Jaramillo Marín**. La desigualdad de ingreso y salud en Colombia, **Sandra Rodríguez Acosta**. Homicidios e investigación criminal en México, **Rodrigo Meneses Reyes y Miguel Quintana Navarrete**.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, Ciudad de México, DF. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.



TEMA CENTRAL



Proletarios del mundo... ¿y ahora?
Empleo, sindicalismo y globalización

El crepúsculo de la jornada laboral

Cambios y amenazas en la era digital

JOSEF JOFFE

Una vez más se anuncia que todos los trabajos están llegando a su fin. Lo mismo ya se había vaticinado al comienzo de la era industrial. Pero la clave está en si las nuevas tecnologías complementan o sustituyen el trabajo humano. Algunos sostienen que los robots y las computadoras destruyen puestos de empleo, pero no el trabajo. En ese caso, ¿quiénes ganan y quiénes pierden en la lucha contra las máquinas? Y junto con ello, ¿qué nuevas formas de trabajo están emergiendo en los países desarrollados?

El futuro del trabajo, o al menos uno de los futuros posibles, puede encontrarse en el N° 6 de la calle Howard en un remozado barrio industrial de San Francisco. TechShop es como otros 500 lugares que han surgido a lo largo de Estados Unidos con el nombre de «ThinkHouse» y «Makerspace». Esta modalidad también aparece en Alemania con otras denominaciones, como «Hackerspace» o «Machwerk», en cientos de locales categorizados como talleres abiertos. Y algo similar ocurre en Reino Unido y Francia.

El TechShop, un edificio laberíntico de tres plantas, está repleto de soldadoras, sierras, computadoras y bancos de trabajo con control digital. Se oyen repiqueteos, chirridos y silbidos. Se observa el trajín de estudiantes, soñadores, desocupados y jubilados, que abordan la capacitación o la reconversión laboral. Una mujer joven ensaya la magia tridimensional en la pantalla para

Josef Joffe: es periodista y académico. Es autor, entre otros libros, de *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies* (Liveright, Nueva York, 2014).

Palabras claves: industria 4.0, jornada laboral, máquinas, robots, trabajo, Alemania, Estados Unidos.

Nota: la versión original de este artículo en alemán se publicó en *Die Zeit* N° 12, 24/3/2016, con el título «Feierabend forever!». Traducción de Mariano Grynszpan.

alimentar una impresora 3D. Un láser corta planchas de madera y acero. En la plataforma elevadora, un hombre –con aspecto de *nerd*– repara un BMW modelo 1968 con piezas de carrocería que han sido enderezadas por la prensa digital para metales.

¿Qué es este TechShop? ¿Una escuela de formación profesional? ¿Un estudio de ingeniería? ¿Un club recreativo? ¿Una pequeña fábrica? ¿Un taller mecánico? Es todo eso y mucho más. Allí, las personas de 20 o las de 50 años experimentan qué se puede hacer para enfrentar a los robots y los algoritmos. Porque una vez más se anuncia que todos los trabajos están llegando a su fin. Lo mismo ya se había vaticinado al comienzo de la era industrial, en las postrimerías del siglo XVIII, cuando el vapor empezó a reemplazar a la fuerza muscular y desató tanto el vendaval de la maquinaria como las revueltas de los tejedores.

En el siglo XX llegó la producción en serie en la cadena de montaje y luego la automatización. Las tres revoluciones industriales generaron una riqueza fabulosa. Desde entonces, si se toma como punto de partida el año 1820, el ingreso real per cápita se multiplicó por 16 en Europa occidental y por 24 en EEUU. Con la llegada de cada uno de estos procesos, se afirmó que la potencia descomunal de las máquinas dejaría sin pan y sin trabajo al *Homo faber*: en medio de la abundancia desaforada, surgía la amenaza de la pauperización y el peligro de caer en el «lumpemproletariado» de Karl Marx.

Si se echa un vistazo a la bibliografía, aparece revelado el horror: *El fin del trabajo* (1995)¹, *When Work Disappears* [Cuando el trabajo desaparece] (1996)², *The Second Machine Age* [La segunda era de la máquina] (2014)³ y *Rise of the Robots* [El ascenso de los robots] (2015)⁴. El ruido de fondo, amplificado por los medios, adquiere un tono apocalíptico. En la cuarta revolución (la de la robótica), ya no saldremos tan bien parados como en las tres oleadas anteriores, que hicieron explotar el bienestar y el trabajo. Según el historiador y economista británico Robert Skidelsky, esta vez la tecnología «destruirá muchos más puestos laborales que las innovaciones del pasado».

1. Jeremy Rifkin: *El fin del trabajo. El declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*, Paidós, Barcelona, 1996.

2. William Julius Wilson: *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Knopf, Nueva York, 1996.

3. Erik Brynjólfsson y Andrew McAfee: *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, Norton, Nueva York, 2014.

4. Martin Ford: *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Basic Books, Nueva York, 2015.

¿El fin del trabajo? TechShop y cientos de establecimientos afines diseminados en el mundo occidental muestran un panorama más benigno hacia el futuro. Frente al escenario de colapso, sostienen un mensaje: lo digital no es enemigo, sino amigo del trabajo. Pero ¿cómo es eso?

■ **Las computadoras no solo destruyen puestos laborales; como aliadas, también alivian el trabajo**

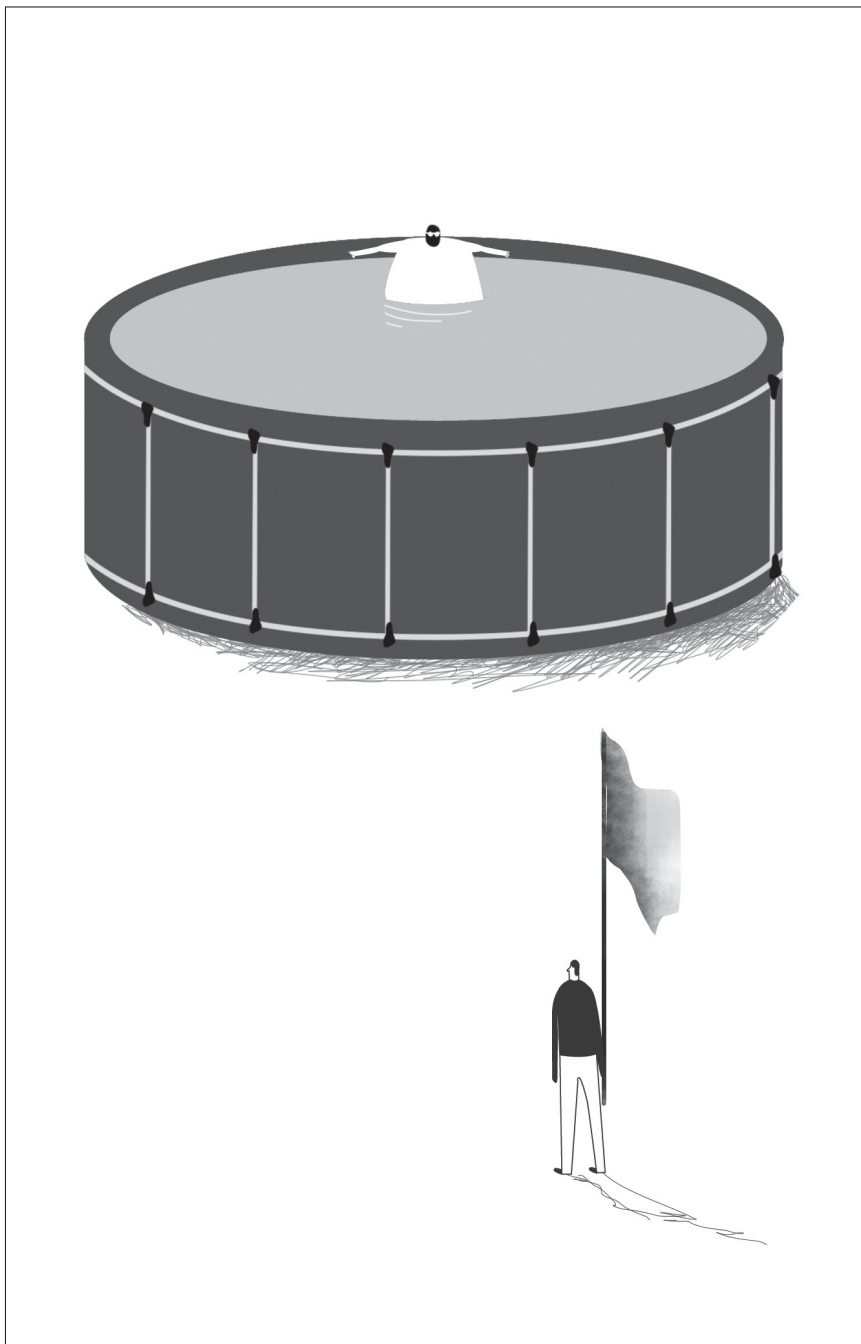
El trabajo es la combinación de capacidad y capital. ¿Cómo hace un desocupado (o alguien que no quiere llegar a serlo) para acceder al capital, a herramientas que hoy cuestan más que un martillo, una sierra y una lima en otros tiempos? Esa persona paga 200 dólares al mes en el TechShop y obtiene así la posibilidad de usar libremente un equipamiento por valor de un millón, que incluye desde una simple máquina de coser hasta un torno digital.

Kyle, de 25 años, muestra su entusiasmo: «Esto es como un pequeño rincón en el cielo: un lugar de trabajo maravilloso. Porque para conseguir las herramientas no debo gastar cientos de miles de dólares, que no tengo». ¿Y cómo hace alguien recién graduado, inmerso en el precariado de practicantes, si desea adquirir las competencias necesarias para el mercado? Realiza una serie de cursos de tres horas sobre electrónica, soldadura, corte por láser o diseño en 3D, con un costo de entre 60 y 90 dólares según el caso. De este modo, el autoaprendiz –joven o viejo– puede obtener gradualmente una calificación cada vez mayor. El visitante alemán se asombra: ¿cómo puede ser que en nuestro país sea obligatorio un tiempo de aprendizaje de tres años, además de la escuela de formación profesional?

■ **En lugar de un largo aprendizaje, la computadora**

Andy, de 30 y tantos años, lo pone en claro: «Al principio no tenía la menor idea de cómo se programaba una herramienta. Pero lo aprendí tan rápido que a los 30 días ya podía producir algunas cosas. Aquí aprendí a unir la tecnología más moderna con lo artesanal».

¿En un mes? Lejos del principio corporativo alemán y de sus largos tiempos de aprendizaje, los estadounidenses siempre han sido más relajados que los defensores de la educación dual. Lo que predomina es la «prueba y error». Por esos 200 dólares mensuales, los alumnos pueden dedicarse a sus tareas todo el tiempo que quieran.



La computadora, que controla el banco de trabajo, representa un aliado y no un destructor ■

Esto es posible, precisamente, gracias al tan temido enemigo algorítmico. La computadora, que controla el banco de trabajo, representa un aliado y no un destructor. Antes, en la empresa Borsig, un aprendiz de técnico mecánico nece-

sitaba tres años para crear una pieza especial con un limado exacto y obtener así el título de oficial. Hoy Andy solo debe introducir los datos en una PC, que junto con la máquina, en cuestión de horas y con una precisión de micrones, le alivia el interminable trabajo manual. La computadora sustituye el largo aprendizaje. O la tediosa reconversión laboral.

¿Y qué hay de los robots, que han de arrasar con todo? Hamid, un inmigrante de Irán, construye uno en el TechShop. Se llama Bistrobot y en 30 segundos prepara y envasa bocadillos para un quiosco. «Por ahora, solo lo hace con mermelada y crema de maní, pero pronto también podrá cortar salchicha y queso, y permitirá tener un precio mejor que en Subway». Al ser consultado sobre la posible pérdida de puestos de trabajo, Hamid contesta que ocurrirá exactamente lo contrario: «Bistrobot creará mucho empleo bien remunerado. Habrá nuevas tiendas, gerentes, expertos en mantenimiento, ingenieros...».

Cincuenta kilómetros al sur de San Francisco, Edward Lazear desarrolla una diferenciación clave. Según este profesor de la Stanford Business School, «siempre depende de si la nueva tecnología complementa o sustituye el trabajo humano». En el caso del fordismo, por ejemplo, la producción en serie de automóviles dejó sin su actividad a cocheros y caballos, pero multiplicó la productividad del trabajador, redujo notablemente el precio de un vehículo, dio inicio a la motorización masiva y creó millones de nuevos puestos de trabajo.

Hoy, en cambio, parece imponerse el desplazamiento. «Mi padre era un técnico mecánico bien pago», cuenta Lazear mientras toma un expreso de la máquina automática, que ha reemplazado a quien preparaba el café. «Luego apareció de repente un tipo en la computadora que dejó sin trabajo a los expertos. Mi padre entró entonces como empleado en un supermercado. Ese puesto le seguía reportando un buen dinero, porque le exigía tener muchas cosas en la cabeza (los precios, por ejemplo). Hoy un escáner hace su tarea y la caja indica automáticamente el vuelto. Ni siquiera hay que hacer un cálculo mental. Es lógico que los salarios bajen». En *Rise of the Robots*, el desarrollador de software Martin Ford lo resume así:

Hasta la década de 1980, lo clásico había sido la complementación. La innovación y la productividad desbordante daban cada vez más valor al trabajador y le permitían obtener mayores salarios. Pero con el cambio de milenio las computadoras y los robots comenzaron a sustituir a los trabajadores. Por decirlo de algún modo, se dieron más valor a sí mismos; en consecuencia, los salarios aumentaron a un ritmo inferior al de la productividad.

Desde entonces, los piratas digitales acceden a los puestos de mayor calificación e incluso llegan a ser profesores. Por ejemplo, para evaluar las presentaciones de los estudiantes. En 2012, una investigación estadounidense comparó la calificación asignada por computadoras y por evaluadores de carne y hueso. ¿Cuál fue el resultado? Las máquinas «prácticamente lograron el mismo desempeño, y en algunos casos incluso fueron más confiables» que el personal docente.

¿Robots en el aula? En tiempos comprimidos, que han traído al mundo seis generaciones de iPhone desde 2007, ni el propio apocalipsis dura demasiado. Hace tres años se presentó con bombos y platillos a los mooc: según los pronósticos, estas *Massive Open Online Courses* [cursos masivos y abiertos en línea] –en los que, mediante una laptop, un profesor da clases a decenas de miles de estudiantes desde Stanford hasta Shanghái– iban a dejar sin sustento a montones de catedráticos. ¡Era el fin del dominio de los profesores! Ahora el profesor de Stanford Sebastian Thrun, fundador de la academia *online* Udacity, proclama: «Los moocs han muerto». Y destaca que la educación no puede ser ni «masiva» ni «abierta», dado que requiere de «nanocursos» y del intercambio entre maestros y estudiantes, tal como ocurre desde hace miles de años. Robert Zemsky, investigador en educación en la Universidad de Pensilvania, dice sarcásticamente que los mooc «llegaron, lograron muy pocas conquistas y hoy afrontan un futuro sombrío».

■ «La tecnología destruye puestos de empleo, pero no el trabajo»

¿Complementar o sustituir? Como en *Hamlet*, esa es la cuestión del siglo XXI. El vapor, la electricidad y las máquinas automáticas han librado a los humanos de las tareas pesadas y les han proporcionado una riqueza fabulosa. En la actualidad, un trabajador estadounidense debería desempeñarse apenas 17 semanas para alcanzar el ingreso real total que obtenía uno de sus colegas hace un siglo.

Sin embargo, lo que está ahora en la agenda es la «industria 4.0»: la conexión digital de todo con todo. Un espacio donde las máquinas realizan de manera automática su control y mantenimiento; donde «conversan» entre sí en «redes

inteligentes» y se supervisan mutuamente; donde los robots se reproducen y envían al trabajador al desempleo; donde se convierte en realidad aquello con lo que bromeaba hace un cuarto de siglo el economista Warren Bennis: «La fábrica del futuro tendrá solamente dos empleados: un hombre y un perro. El hombre tendrá que alimentar al perro, y el perro tendrá que cuidar que el hombre no toque las máquinas».

EEUU y Alemania, dos economías muy desarrolladas, gozan prácticamente de una situación de pleno empleo ■

El economista del MIT David Autor responde a la pregunta de Hamlet con otra pregunta: «¿Por qué sigue habiendo tantos puestos de trabajo?». EEUU y Alemania, dos economías muy desarrolladas, gozan prácticamente de una situación de pleno empleo. Mientras tanto, Fran-

cia o Italia presentan una desocupación de dos dígitos que no tiene que ver con el desplazamiento laboral, sino con la demorada aplicación de medidas. La política frena la modernización y la dolorosa adaptación a la presión competitiva de los mercados mundiales.

De forma concisa, Autor responde a su propia pregunta: «La tecnología destruye puestos de empleo, pero no el trabajo». El contrasentido es solo aparente. En todo el mundo occidental, la tasa de actividad de la población (es decir, la proporción de personas que trabajan) aumentó en el siglo xx pese a que millones de mujeres dejaron la cocina para ir a una oficina, a un estudio jurídico o a la cabina de un avión. La oferta de mano de obra creció sin cesar, sobre todo a partir de millones de personas que ingresaron en el mercado como trabajadores extranjeros (Europa) e inmigrantes (EEUU).

Para ilustrar la diferencia entre «puestos de empleo» y «trabajo», resulta ideal recurrir al ejemplo de la revolución informática en el mundo bancario. Los cajeros automáticos inteligentes –alrededor de medio millón en EEUU– sustituyeron masivamente a los cajeros humanos, ¿no es cierto? No tanto: en realidad, en los últimos 30 años el número de empleados situados dentro de esta categoría creció ligeramente, de 500.000 a 550.000.

¿Cómo es posible que ocurra esto en un mundo cada vez más dominado por las máquinas? De manera abstracta, se podría responder que la economía es una cosa dinámica. Si cambia x , entonces cambian y y z . En el terreno concreto, hay que decir que los cajeros automáticos efectivamente redujeron la cantidad de cajeros humanos por filial, pero que esa disminución no se registró

en todo el sector bancario. Porque el ahorro de los costos salariales permitió financiar la apertura de nuevos establecimientos, que necesitaron la presencia de nuevos cajeros.

Ese fue apenas el primer acto del drama «complementación *versus* sustitución». Liberados del irritante recuento de billetes, los empleados pudieron aprovechar los servicios proporcionados por el «enemigo» digital y su tecnología informática para dedicarse a otras áreas. Así, ofrecieron a los clientes diferentes servicios personalizados: tarjetas de crédito, préstamos e instrumentos de inversión. El aumento de la productividad también logró que brotaran empleo y puestos laborales. La malvada TI [tecnología de la información] había hecho posible la sustitución, como tantas otras veces.

La historia puede verse desde otras dos perspectivas. Por un lado, las computadoras y los robots son creaciones maravillosas que, tal como las máquinas desde hace 200 años, liberan a las personas de un trabajo estúpido e incluso letal (¡inhalaciones pulmonares!). Cada día son más inteligentes. Hoy un software de ajedrez puede vencer a los mejores jugadores del mundo; la supercomputadora Watson, desarrollada por IBM, ha superado a sus rivales humanos en el programa estadounidense de preguntas y respuestas *Jeopardy!* Y antes de que existieran una PC e internet, escribir este mismo artículo demandaba diez veces más tiempo, porque era necesario ir a cada rato a la biblioteca.

Por otro lado, a estos asistentes brillantes les sigue faltando lo «humano». Pueden ganar cualquier concurso de preguntas y respuestas, pero en materia cognitiva y motriz son superados por un niño de corta edad. David Autor lo expresa del siguiente modo: «La sustitución [de las personas] se topa con límites, porque hay muchas tareas que una persona realiza intuitivamente y sin esfuerzo. Y ningún programador es capaz de codificar las reglas y rutinas adecuadas». El Google x Lab, ahora denominado simplemente «x», apunta a lograr la conducción automática de un vehículo y necesitó 16.000 procesadores y diez millones de videoclips para reconocer gatos en *YouTube*. Después de la primera imagen, cualquier niño exclamaría «¡Gato!» en cuestión de segundos. ¿Por qué? Porque la red neuronal humana es un millón de veces más grande que la artificial. El doctor Andrew Ng, director del proyecto, admite que «probablemente todavía no encontramos el algoritmo correcto».

Habrá que esperar un poco más hasta que acaparen el mando los sucesores de HAL 9000, aquella computadora ideada para la *Odisea del espacio* de Stanley Kubrick. Pero, mientras tanto, la robótica y la tecnología informática seguirán

diezmando el empleo, como muestran datos recientes de EEUU (2007-2012), donde desaparecen puestos de trabajadores no calificados, operarios industriales, vendedores y también gerentes.

■ **Se pierden sobre todo aquellos puestos que gozaban de una buena remuneración en la era industrial**

No obstante, en otras áreas crece la oferta de empleo. El mayor impulso se registra en los «servicios cercanos a las personas»: cosmética, bienestar, fisioterapia, asistencia y atención de la salud. A estos sectores les siguen otros como «educación y formación» (guardería y escuelas), «tiempo libre y descanso» (turismo y aviación), «alimentación» (restaurantes) y «seguridad» (protección personal y material). El hombre del delantal blanco, ese que había sido desplazado por la cafetera automática en Stanford, ahora está detrás de un mostrador de Starbucks a un par de cuadras de allí. ¿Y qué otras personas consiguen empleo? Por supuesto, las más calificadas:

Lo que aumenta, en cambio, es el empleo asociado a los niveles salariales más bajos y más altos ■

ingenieros, técnicos, expertos en informática, investigadores o médicos, es decir, especialistas con una formación exigente.

Se pierden sobre todo aquellos puestos de las capas medias que gozaban de una buena remuneración en la era industrial (por ejemplo, trabajadores de la industria automotriz, que

ahora son asediados tanto por los robots como por los proveedores globales más baratos). Lo que aumenta, en cambio, es el empleo asociado a los niveles salariales más bajos y más altos. Los puestos laborales desaparecen desde hace 200 años, mientras que el trabajo vive y prospera. ¿Cuál es la mala noticia? Lo explica Katherine Shaw, profesora de la Stanford Business School: «Si el mercado funciona, siempre habrá suficientes puestos disponibles; pero si cae la demanda para determinados puestos, también bajan los salarios».

De acuerdo con las estadísticas de largo plazo, este frío análisis es acertado. Podría resumirse en una frase: cuanto mayor es el saber y la capacidad, más alto es el ingreso; y viceversa. La brecha salarial entre una persona con deserción escolar prematura y alguien que finaliza un máster o un doctorado se abrió en EEUU hace ya 40 años y desde entonces se ha ampliado cada vez más. En Alemania, a su vez, los ingresos de los trabajadores no calificados comenzaron a declinar alrededor de 2000.

La consecuencia es obvia. Aunque siempre hay trabajo para todos, no todos pueden acceder a un empleo bien remunerado. No existe esa posibilidad en la competencia contra máquinas cada vez más inteligentes ni contra la gente que –como diría Marx– ha «acumulado» capital humano y genuino. El enorme apoyo al voto castigo, expresado desde Estocolmo hasta San Francisco y aprovechado tanto por la izquierda como por la derecha, refleja de manera dramática un problema evidente: el de la justicia distributiva.

¿Es útil contar con un ingreso básico universal, como el que se debate tanto en estos tiempos? Lamentablemente, su aplicación plantea otro problema de distribución: entre los beneficiarios de los subsidios y los que se preguntan «¿Por qué yo trabajo y él no? Parte de su ingreso básico lo estoy pagando yo». Más realista es el punto de vista que sostiene que las personas solo podrán enfrentarse a los algoritmos por medio de la educación y la capacitación.

Constanze Kurz, del sindicato IG Metall, ofrece un consuelo: «Según nuestras estimaciones, 65% de los trabajadores alemanes pueden ser aptos para la Industria 4.0 si se capacitan». Por cierto, esta gente ya tiene un empleo y convenios colectivos. Y los demás deberán aprender durante toda la vida. Porque las máquinas no tienen en cuenta el certificado de trabajador calificado ni el título universitario de ayer.

Para formarse o capacitarse no hace falta ir al N° 6 de la calle Howard de San Francisco, donde Tina da un seminario rápido sobre un modelo del futuro que ya forma parte del presente. Ni el gran Karl Marx lo habría comprendido. «Antes –explica Tina, que aún no llega a los 30 años– tenías una idea, pero debías encontrar a alguien que la transformara en un producto», es decir, a alguien que aportara el capital para financiar el «medio de producción». Ahora ese medio se obtiene por 200 dólares mensuales, junto con los más modernos conocimientos en la materia. «Hoy puedo pasar en un mínimo tiempo del proyecto al producto que la gente quiere comprar. Así monté mi propia empresa».

El modelo del TechShop ya se ha diseminado en Alemania, donde aparecen establecimientos similares bajo otros nombres, como Wunderhof o Unternehmen Chance. En cualquier caso, los talleres abiertos ofrecen un futuro al trabajo. Asistidos por la computadora usurpadora de empleos, permiten acceder a la más moderna tecnología y a herramientas de precios inalcanzables. Marx conocía a los capitalistas y a los proletarios, pero no a gente como Tina. No podía imaginar qué «plusvalía» generaría la acumulación del capital en las cabezas en el siglo XXI. ☐

El ingreso ciudadano en debate

Repensar el bienestar en el siglo XXI

En los últimos años, en paralelo a las críticas a los programas focalizados y condicionados y especialmente en algunas partes de Europa, se comenzó a discutir la deseabilidad y factibilidad de un «ingreso ciudadano» que cubra las necesidades básicas de la población. Se trata de una discusión que pone en el centro de la escena la cuestión de la ciudadanía, pero también la necesidad de sistemas impositivos progresivos como base para el buen funcionamiento del ingreso universal. En América Latina, sin embargo, el debate está lejos de avanzar.

RUBÉN LO VUOLO

■ ¿Qué debe entenderse por «ingreso ciudadano»?

En la bibliografía y en la experiencia internacional pueden identificarse diversas expresiones asimilables¹. La más difundida es la de «ingreso básico» (*basic income*). Pero también se utilizan «subsidio universal» (*universal grant, allocation universelle*), «dividendo social» (*social dividend, Sozialdividende*), «salario de ciudadanía» (*citizen's wage, Bürgergehalt*) e «ingreso social» (*social income, revenu social*), entre otras.

Todas estas nociones se refieren a un arreglo institucional cuyo objetivo es garantizar cierta forma de ingreso incondicional a todas las personas. Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere trabajar en un empleo mercantil (como

Rubén Lo Vuolo: es director académico del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires. Correo electrónico: <ciepp@ciepp.org.ar>.

Palabras claves: igualdad, ingreso ciudadano, pobreza, política social, América Latina, Europa. 1. Para una historia del concepto, v. Walter Van Trier: «Every One a King», tesis de doctorado, Universidad Católica de Lovaina, 1995.

es el caso del salario), ser declarado incapaz (pensión por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación o pensión ordinaria, seguro de salud), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) ni ser pobre (programas asistenciales). Brevemente, el ingreso ciudadano es un ingreso suficiente para garantizar niveles básicos de consumo, pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada y sin tomar en consideración las otras posibles fuentes de ingresos ni su patrimonio.

Las justificaciones para esta política son variadas, pero todas giran en torno de la inestabilidad y precariedad del empleo remunerado, además de la desigual distribución de ingresos y riquezas. Frente a esta situación, se sostiene la necesidad de construir una red de seguridad de los ingresos de las personas que sea preventiva para garantizar que nadie caiga por debajo de cierto nivel; ese nivel no debería ser un techo, sino un piso desde el cual las personas puedan acumular más ingresos. La universalidad de la propuesta exige que no haya discriminación por características personales o familiares, como así también que el beneficio se incorpore como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos personales, lo que garantiza un impacto progresivo. Esto último implica la combinación de, al menos, dos reglas técnicas que aseguran que quienes tienen altos ingresos «devuelvan» parte o todo el beneficio: a) que el beneficio pagado sea incluido en este tributo en una escala progresiva en relación con los ingresos; b) que las deducciones permitidas en la declaración del impuesto a los ingresos personales se unifiquen teniendo en cuenta el crédito fiscal que representa el ingreso ciudadano².

La propuesta del ingreso ciudadano se presenta así como una alternativa diferente de las políticas de transferencias de ingresos a las personas y familias hoy en vigor. Los actuales programas que pagan ingresos no son universales, están condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos debidamente certificados por la autoridad competente y no están integrados con el sistema tributario.

Los requisitos de universalidad, incondicionalidad e integración fiscal progresiva del ingreso ciudadano lo vuelven un instrumento potente para aumentar

2. Para una explicación del funcionamiento integrado del beneficio de ingreso ciudadano y el impuesto a los ingresos de las personas, v. Alberto Barbeito: «La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social» en R. Lo Vuolo (ed.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 1995. Que el ingreso ciudadano opere como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos no significa que se financie con fondos de ese tributo, sino que puede tomar fondos de otros impuestos directos y progresivos.

la autonomía económica de las personas y, por lo tanto, su autonomía para ejercer sus libertades políticas³. En otras palabras, permitiría generar condiciones para alcanzar el ideal republicano de «libertad como no dominación», al reducir la interferencia del poder político y económico sobre las opciones de vida elegidas por las personas⁴. Los defensores de esta propuesta están organizados desde hace tiempo para promover su difusión⁵. Últimamente también se observa un crecimiento del debate político y público en distintos países en los que la propuesta atrae el interés de una ciudadanía disconforme con los resultados de la política económica y social.

■ El ingreso ciudadano en el actual escenario político europeo

En el caso de Europa, se destacan las novedades en Suiza. Allí, en 2013 se aprobó una iniciativa popular firmada por 125.000 personas sin afiliación política definida, por medio de la cual se convocó a un referéndum para votar sobre una propuesta que pretende garantizar un ingreso de forma incondicional a quienes tienen ciudadanía. El monto del ingreso no está fijado, pero los promotores sugieren como referencia 2.500 francos suizos (aproximadamente 2.260 euros).

Bajo la Constitución de Suiza, todas las iniciativas ciudadanas que logran más de 100.000 firmas gozan del derecho a un referéndum, que solo tiene lugar luego de una serie de debates oficiales que deben darse en las dos cámaras legislativas. Si el Poder Legislativo acepta los términos de la iniciativa, no es necesario convocar el referéndum. Pero este no es el caso, porque el 23 de septiembre de 2015 la Cámara Baja de la Asamblea Legislativa votó por una amplia mayoría el rechazo a la iniciativa popular. Por lo tanto, y contra la opinión de la clase política profesional, el referéndum fue convocado para el 5 de junio de este año, lo que colocó el tema en los titulares de los medios de comunicación locales e internacionales.

En el referéndum, con 42% de participación, casi 77% de los votantes rechazó la propuesta. Esto es leído como un triunfo por la mayoría de la clase política, que ve la propuesta como peligrosa para el actual ordenamiento fiscal del país y para la centralidad del empleo en el orden económico y social. En contraste, los

3. Ver Roberto Gargarella: «Citizen's Income and the Material Basis of the Constitution» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2013.

4. Ver Daniel Raventós: *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007.

5. Particularmente desde la red Basic Income Earth Network (BIEN), que cuenta con representaciones nacionales en varios países del mundo y difunde las novedades relevantes. Página web: <www.basicincome.org/>.

promotores de la propuesta entienden que, por ser la primera vez que se convoca a votar sobre una iniciativa que implica un cambio total de paradigma, los resultados son alentadores. Para los defensores del ingreso ciudadano, se logró el objetivo de promover el debate sobre los problemas del empleo y la incapacidad del actual sistema de atender los nuevos escenarios de precariedad laboral e insuficiencia de ingresos⁶, así como las transformaciones de los mercados de trabajo que ponen en cuestión las posibilidades del pleno empleo. «En el siglo XXI no podemos quedar atrapados en un sistema de protección social basado en el estado del capitalismo en 1945», resumió la diputada y ex-ministra socialista Delphine Batho para el caso de Francia⁷.

Otra experiencia que ha hecho crecer el debate es la de Finlandia. Allí, el gobierno que asumió luego de las elecciones generales de abril de 2015 formando una coalición de centroderecha (con el Partido Verde y el Partido de la Coalición Nacional) incorporó en su programa el compromiso de realizar un amplio experimento sobre el ingreso ciudadano⁸. Conforme a un reciente estudio, cerca de 70% de los encuestados en Finlandia es favorable a la idea de un ingreso básico universal y la mayoría piensa que debe fijarse en valores cercanos a 1.000 euros mensuales. Aparentemente, el mayor apoyo proviene de los votantes del Partido Verde y de la alianza de izquierda, mientras que los demócratacristianos y los granjeros son quienes menos apoyan la propuesta.

Cerca de 70% de los encuestados en Finlandia es favorable a la idea de un ingreso básico universal ■

El experimento será llevado adelante por Kela, la agencia gubernamental que está a cargo de los beneficios sociales en Finlandia, junto con diversas universidades y centros de investigación. El objetivo de los estudios es dar cuenta del deterioro del sistema de seguridad social, derivado en gran medida de los cambios en el mercado laboral y del avance del empleo precario. En este contexto, el ingreso básico es visto como una política que permitiría promover incentivos para el empleo, evitar así las trampas de la pobreza y reducir los costos burocráticos de los actuales programas asistenciales.

6. V., por ejemplo, Gabriel Sassoon: «Le revenu de base inconditionnel n'aura pas fait rêver les Suisses» en *Tribune de Genève*, 5/6/2016; «Les Suisses rejettent l'instauration d'un 'revenu de base inconditionnel'» en *Le Monde*, 5/6/2016.

7. Louis Hausalter: «Pourquoi le revenu universel n'est pas pour demain en France» en *Marianne*, 14/1/2016.

8. Se han hecho pruebas piloto en África y más recientemente en la India. Sarath Davala, Renana Jhabvala, Guy Standing y Soumya Kapoor Mehta: *Basic Income: A Transformative Policy for India*, Bloomsbury, Londres, 2014.

¿Qué debe entenderse por «trampa de la pobreza» (*poverty trap*)? Sencillamente, si la percepción del beneficio está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de realizar trabajo remunerado. Esto es lógico porque, si aumentan sus ingresos, la consecuencia inmediata como beneficiarios es que se les reducirá el subsidio, e incluso podrían perderlo totalmente. Se denomina «trampa de la pobreza» el rango de ingresos dentro del cual a los beneficiarios de estos subsidios a la pobreza no les conviene aumentar sus ingresos de otras fuentes. Otro resultado probable es el fomento al empleo no registrado, mediante el cual se podrían aumentar los ingresos manteniendo el beneficio asistencial⁹.

El trabajo está programado para comenzar en 2017 y contempla la evaluación de distintas opciones, desde un ingreso básico pleno (*full basic income*) hasta uno parcial que reemplace solo los diversos beneficios básicos hoy existentes pero que deje intacto el actual sistema de seguridad social. También se discutirá la factibilidad de un «impuesto negativo a los ingresos» (*negative income tax*) o un «ingreso de participación» (*participation income*).

El llamado «impuesto negativo a los ingresos» comparte con el ingreso ciudadano la pretensión de integrar el sistema tributario y el sistema de transferencias fiscales, de forma tal de establecer la situación neta de ingresos de cada individuo¹⁰. La mayor diferencia es que en el impuesto negativo a los ingresos lo que se busca es pagar recién al cierre del ejercicio fiscal la diferencia entre los ingresos reales de las personas y el nivel mínimo fijado. Así, el impuesto negativo a los ingresos no garantiza un piso preventivo desde donde se puede acumular todo otro ingreso, sino que en este sistema se actúa *ex post* fijando un techo que las personas alcanzan pero no pueden superar. Por su parte, el llamado «ingreso de participación» cumple con los requisitos de universalidad del ingreso ciudadano, pero exige a cambio que las personas se comprometan

9. Por lo mismo, la «trampa del desempleo» (*unemployment trap*) se verifica en los típicos seguros de desempleo. Dado que el beneficio se paga siempre y cuando la persona no realice otra actividad remunerada, se pierde el estímulo para buscar empleo cuya remuneración (o esfuerzo) no compense lo que se está recibiendo por beneficio social.

10. Ver R. Lo Vuolo: «A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano» en R. Lo Vuolo (ed.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, cit.; Philippe Van Parijs, Laurence Jacquet y Claudio Caesar Salinas: «El ingreso básico y sus parientes: El ingreso básico parcial versus el Earned Income Tax Credit (EITC) y la reducción de los aportes a la seguridad social, como formas alternativas de enfrentar la nueva cuestión social» en Robert van der Veen, Loek Groot y R. Lo Vuolo (eds.): *La renta básica en la agenda. Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2002.

a desempeñar alguna actividad considerada socialmente útil, que no debe ser necesariamente un empleo remunerado en el mercado sino que puede vincularse a trabajos de cuidado, comunitarios, educativos, etc.¹¹

Estas experiencias están transfiriéndose a otros lugares, como es el caso de los Países Bajos, donde en febrero de 2016 Norbert Klein, del Partido Liberal, anunció una propuesta presentada en la Cámara Baja con el objetivo de reproducir la experiencia finlandesa. Esta propuesta se presenta como un resultado lógico de iniciativas regionales y locales que ya están experimentando en la materia, como son los casos de las municipalidades de Utrecht, Tilburgo, Groninga y Wageningen, que se comprometieron a someter a las autoridades legislativas del país un plan conjunto que experimente con el pago de un ingreso básico.

Estas experiencias están transfiriéndose a otros lugares, como es el caso de los Países Bajos ■

España es otro lugar donde la propuesta del ingreso ciudadano, allí llamada «renta básica», ha ocupado un amplio espacio en los debates programáticos de los partidos durante la última campaña electoral. Una renta básica plena fue defendida por el movimiento 15-M y tomada originariamente por la agrupación Podemos. Sin embargo, Podemos cambió esa propuesta por un «plan de garantía de rentas» (PGR) semejante a los programas focalizados de renta mínima que hace tiempo funcionan en el país, especialmente en la Comunidad Autónoma Vasca. Izquierda Unida, por su parte, rechaza la renta básica y propone el trabajo garantizado por el Estado (TG). Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens presentan un panorama de este debate y de las debilidades de las propuestas alternativas a la renta básica, que se caracterizan por su excesiva complejidad –lo cual genera situaciones de desigualdad y discriminación en el trato de las personas–, por su falta de cobertura al conjunto de situaciones de pobreza, por ser intrusivos, por estigmatizar a los beneficiarios y por ser ineficaces para la prevención de la pobreza infantil, entre otras¹².

En el caso del PGR de Podemos, se recuerdan los escasos resultados de programas similares en la Comunidad Autónoma Vasca. La experiencia vasca lleva

11. Anthony Atkinson: «The Case of Participation Income» en *The Political Quarterly* vol. 67 N° 1, 1996.

12. J. Arcarons, D. Raventós y L. Torrens: «El ‘trabajo garantizado’ de Izquierda Unida y el ‘plan de garantía de rentas’ de Podemos contra la pobreza: unas propuestas muy pobres» en *Sin Permiso*, 1/11/2015.

25 años pagando beneficios de renta mínima junto con una prestación complementaria de vivienda y las ayudas de emergencia social, pese a lo cual solo se observan resultados satisfactorios en relación con la pobreza más severa. Otros indicadores de pobreza muestran resultados frustrantes, junto con altos costos de gestión, recortes y mayores requisitos en años de problemas fiscales, y un bajo impacto en la empleabilidad de los beneficiarios. La propuesta de Podemos no aclara cómo resolvería estos problemas, además de no ser precisa respecto a las fuentes de financiamiento.

En cuanto al programa de TG de Izquierda Unida, Arcarons, Raventós y Torrens suponen (sin probarlo) que se creará una cantidad de puestos de empleo que sería mucho menor a las necesidades laborales de un país donde la tasa de desempleo lleva años oscilando por encima de 15%. Además, el monto propuesto para el beneficio terminaría atrayendo a gran parte de los actuales empleados de bajos ingresos. Este tipo de programas en los que el Estado aparece como empleador de última instancia viene siendo promovido desde distintos ámbitos, pero como explicamos en otro trabajo, es de muy difícil aplicación en países sin moneda soberana y con altos registros de desempleo, empleo precario e informalidad¹³.

En contraste con estos avances, Irlanda es un ejemplo señalado de país donde el debate sobre el ingreso ciudadano había logrado reconocimiento años atrás pero luego se frenó. En 2002, bajo el auspicio de los trabajos del Partnership 2000 Working Group on Basic Income, el gobierno de Irlanda publicó un «Green Paper» en el cual se concluye que un programa integrado de ingreso básico e impuestos es posible y tendría importantes efectos distributivos¹⁴. Sin embargo, este trabajo y sus conclusiones fueron mayormente ignorados en la formulación de políticas; cuando el Partido Verde integró la coalición de gobierno en 2007, no impulsó la medida. El mayor impacto del «Green Paper» parece haber sido actuar como disparador para que otros análisis desafíen sus conclusiones.

La propuesta del ingreso ciudadano es hoy defendida por muchos movimientos políticos y sociales en diversos países de Europa, particularmente en el contexto de la crisis económica y social que vive la región. En Alemania, Italia y Grecia se observa creciente interés en el tema y más recientemente el movimiento Nuit Debout de Francia ha incorporado la propuesta de un *revenu universel de base* en sus plataformas de debate.

13. Alan Cibils y R. Lo Vuolo: «El Estado como empleador de última instancia» en Documentos de Trabajo N° 40, Ciepp, Buenos Aires, 2004.

14. Sean Healy y Brigid Reynolds: «De la idea al Libro Verde: la introducción del ingreso básico en la agenda política irlandesa» en R. van der Veen, L. Groot y R. Lo Vuolo (eds.): ob. cit.

■ Algunas políticas vigentes que avanzan en la dirección del ingreso ciudadano

En Estados Unidos, en los años 60 y 70 se debatió con fuerza en torno de la idea de un impuesto negativo a los ingresos, pero la propuesta defendida por prominentes académicos y políticos se bloqueó con la ampliación del programa de crédito fiscal por ingreso de trabajo (Earned Income Tax Credit, EITC) y otros programas complementarios como el de asistencia temporaria para familias carenciadas (Temporary Assistance for Needy Families, TANF)¹⁵. Estas políticas contra la pobreza ganaron apoyo en el contexto de una concepción liberal y residual de las políticas sociales, lo que frustró los intentos de transformar el EITC en un crédito reembolsable que incluyera también a los «*non-working poor*» [pobres no trabajadores]¹⁶.

Estas políticas contra la pobreza ganaron apoyo en el contexto de una concepción liberal y residual de las políticas sociales ■

Un caso particular es el del estado de Alaska que, desde 1982, paga a cada residente un ingreso anual incondicional¹⁷. El esquema de Alaska está conformado por dos elementos. El Fondo Permanente para Alaska (Alaska Permanent Fund, APF) es un fondo público de inversión que se alimenta con 25% de los ingresos del Estado por impuestos a los hidrocarburos. Con ese fondo se paga el dividendo del Fondo Permanente para Alaska (Alaska Permanent Fund Dividend, PFD) a cada persona que cumpla con los requisitos de residencia. El esquema tiene una amplia aceptación y legitimidad entre la población.

15. Para una discusión de la historia de estas políticas en EEUU, v. Richard Caputo: «United States of America: GAI Almost in the 1970s but Downhill Thereafter» en R. Caputo (ed.): *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012; Karl Widerquist y Allan Sheahen: «The Basic Income Guarantee in the United States: Past Experience, Current Proposals» en Matthew C. Murray y Carole Pateman (eds.): *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

16. Algo parecido sucede con el *Universal Credit* en Reino Unido. La preeminencia de la división entre merecedores y no merecedores como base del sistema de política social británico vuelve muy difícil moverse hacia un ingreso universal e incondicional. Daniel Clegg: «The Demise of Tax Credits» en *The Political Quarterly* vol. 4 N° 86, 2015; Bill Jordan: «The Low Road to Basic Income? Tax-Benefit Integration in the UK» en *Journal of Social Policy* vol. 1 N° 41, 2012.

17. Para una discusión del programa de Alaska, v. los trabajos incluidos en K. Widerquist y Michael W. Howard (eds.): *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

Sin embargo, no son pocos los problemas que se señalan para esta política. Por un lado, algunos indican el bajo nivel relativo del beneficio anual, que en 2014 pagó 1.884 dólares. Históricamente, el valor fluctuó entre un mínimo de 1,7% y un máximo de 6,4% del ingreso personal per cápita. Sin embargo, el monto no es trivial para las familias de bajos ingresos, una vez que se suma el beneficio de todos los miembros del hogar. Más preocupante es la fluctuación del beneficio, que depende de los rendimientos del APF, lo cual no permite estabilizar un ingreso básico preventivo.

También es controvertida la fuente de financiamiento del fondo de Alaska. Por un lado, se señala que dado que los hidrocarburos pertenecen a todas las generaciones, representan una lógica fuente de financiamiento para el pago de un beneficio universal e incondicional a todas las personas. Pero, por otro lado,

**Irán es un caso de país
 donde un beneficio
 universal e incondicional
 se financia con
 fondos de los recursos
 de hidrocarburos ■**

se cuestionan los incentivos perversos a la extracción de hidrocarburos con impactos ambientales negativos y el hecho de que, al ser los recursos meramente extractivos, se oculta el costo y el impacto distributivo.

Irán es un caso más reciente de país donde un beneficio universal e incondicional se financia con fondos de los recursos de hidrocarburos. Pero aquí no existe un fondo de inversión destinado al pago del beneficio, sino que los recursos provienen de reformas realizadas al sistema de subsidios a los precios internos de los combustibles, la mayor parte de los cuales beneficia a la población urbana de más altos ingresos¹⁸. La primera etapa de este programa se inició en diciembre de 2010, cuando se removieron los subsidios implícitos y se estableció una transferencia mensual incondicional para cada residente iraní (cerca de 45 dólares).

El objetivo declarado del programa fue la promoción de un uso más efectivo de la energía; el beneficio se paga al «jefe de familia» de forma uniforme e independiente de ningún test de recursos. El pago al jefe de familia se justifica en la presunción de que es quien se hace cargo de los gastos del hogar y, por lo tanto, es consistente con la idea de compensar el incremento

18. Para una discusión de la experiencia en Irán, v. Hamid Tabatabai: «From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons» en K. Widerquist y M.W. Howard (eds.): *Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform Around the World*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

de los precios del petróleo y su impacto en el sistema general de precios. Originalmente, el gobierno pretendió restringir la transferencia a 70% de la población de menos recursos, y para eso apeló al rechazo voluntario de los beneficios por parte de la población de mayores recursos. Sin embargo, la demanda fue creciendo hasta representar a 96% de la población. El incremento de cobertura y costos, además del carácter compensatorio del beneficio frente a una reforma destinada a eliminar subsidios, vuelve incierto el futuro del programa.

■ ¿Y América Latina?

América Latina muestra un escenario en cierto modo paradójico. Brasil es el único país del mundo que tiene aprobada una ley de renta básica de ciudadanía –la ley 10.835, de 2004–, y algunos pensaron que esto marcaba un camino hacia la consolidación de la propuesta en la región. Pero esa ley nunca fue implementada porque casi al mismo tiempo su aplicación fue bloqueada en la práctica por el lanzamiento del programa Bolsa Familia¹⁹. Algo parecido pasó en Argentina cuando el proyecto legislativo de «ingreso ciudadano para la niñez» y otros afines fueron encapsulados por el decreto que estableció la Asignación Universal por Hijo (AUH)²⁰.

Lo que se ha expandido en la región son programas de transferencias de ingresos a las familias con hijos e hijas a cargo, condicionados al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los beneficiarios²¹; el origen suele situarse en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) instalado en México en el año 1997 y que luego se reconvirtió en el Programa Oportunidades²². Paralelamente, en la región se han difundido programas no contributivos de transferencia de ingresos para mayores en edad laboralmente pasiva y que no

19. Para una discusión del caso de Brasil, v. Lena Lavinas: «Brazil: The Lost Road to Citizen's Income» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2013.

20. R. Lo Vuolo: «The Argentine 'Universal Child Allowance': Not the Poor but the Unemployed and the Informal Workers» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit.; R.M. Lo Vuolo: «Asignación por hijo», Análisis de Coyuntura N° 21, Ciepp, Buenos Aires, 2009.

21. Para un análisis de estos programas, v. por ejemplo Camila Arza y Florencia Chahbenderian: «Programas de transferencias monetarias a las familias. Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile», Documento de Trabajo N° 90, Ciepp, Buenos Aires, 2014; Simone Cechini y Aldo Madariaga: *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cepal / Asdi, Santiago de Chile, 2011.

22. V. Pablo Yanes: «Targeting and Conditionality in Mexico: The End of a Cash Transfer Model?» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit.

tienen cobertura de los sistemas de previsión social²³. Para algunos, estos programas pueden significar un primer paso hacia el ingreso ciudadano, pero en la práctica parecen más bien un freno a ese sistema²⁴.

En realidad, estos programas de transferencias condicionadas de ingresos a las familias tienen principios de organización consistentes con las visiones ortodoxas en la materia. Así, el Banco Mundial los defiende porque supuestamente tienen dos méritos conjuntos: actuar como instrumentos eficaces para reducir en el corto plazo la pobreza por ingresos e incrementar la formación de «capital humano» en el largo plazo como mecanismo para romper el carácter hereditario de la pobreza²⁵. Estos no son los objetivos del ingreso ciudadano.

Estos programas de transferencias condicionadas de ingresos a las familias tienen principios de organización consistentes con las visiones ortodoxas ■

Para sintetizar, es muy difícil que programas focalizados, condicionados y que operan con bajo nivel de gasto asistencial sean un primer paso para una política que se pretende universal, incondicional

e integrada de forma progresiva con el sistema tributario. Más aún, la confusión entre ambas alternativas no juega a favor de la propuesta del ingreso ciudadano, en tanto en la región se la sigue viendo como una mera política de atención a la pobreza en lugar de considerarla un cambio radical del tipo de políticas vigentes. Peor aún: dado que las políticas de transferencias de ingresos a las familias han sido un sello distintivo de gobiernos propios de un ciclo considerado como «giro a la izquierda», no cabe ser muy optimista en un contexto en que ese ciclo parece estar agotándose.

El contexto actual en América Latina muestra la consolidación de las políticas fragmentadas, condicionadas y que clasifican a las personas conforme a su nivel de ingresos y su mayor o menor predisposición a cumplir con

23. C. Arza: «Basic Pensions in Latin America: Toward a Rights-Based Policy?» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit. Una experiencia citada frecuentemente es la Pensión Alimentaria Universal de la Ciudad de México; v. al respecto P. Yanes: ob. cit.

24. Ver R. Lo Vuolo: «Introduction» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit., y «Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social' de Argentina», Documento de Trabajo N° 76, Ciepp, Buenos Aires, 2010.

25. Ariel Fiszbein y Norbert Schady: *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banco Mundial, Washington, DC, 2009.

requisitos impuestos por el Estado. Si bien en los últimos años se ha ampliado la cobertura de tales políticas, estas siguen colocando límites severos a la autonomía de los beneficiarios, al tiempo que controlan y limitan sus oportunidades de vida. Dado que esta expansión tuvo lugar en un contexto de crecimiento económico y del gasto social, no pueden esperarse grandes cambios en un escenario de mayor austeridad como el que cada vez aparece como más posible.

Las políticas sociales siguen siendo un fuerte instrumento de control social en la región y en muchos casos se vinculan a la consolidación de redes clientelares²⁶. La experiencia indica que incluso allí donde se lograron avances legislativos, como es el caso de Brasil o más parcialmente de Argentina, la propuesta del ingreso ciudadano termina siendo bloqueada por políticas asistenciales que buscan sostener los viejos paradigmas de la protección social segmentada por situación de empleo e ingresos.

No es claro cuáles son los modos más eficaces para abrir una ventana de oportunidad para la propuesta porque hasta el momento distintas vías han encontrado su freno²⁷. Cabe esperar qué puede suceder con el eventual «efecto demostración» de avances en países más opulentos, donde la propuesta del ingreso ciudadano gana espacio como un instrumento que recibe atención en un contexto de deterioro del mercado laboral y del bienestar general de una población acostumbrada a tener protección social y que percibe que la está perdiendo sistemáticamente. Más aún cuando crece el debate acerca del futuro del empleo frente a las nuevas tecnologías de producción y la segmentación de la demanda laboral.

Lo cierto es que en Europa, y en el contexto de una crisis económica y del mercado de empleo que no parece poder revertirse, hace años se observan nuevas tendencias que vienen aumentando la desigualdad²⁸. Los cambios en el mercado de empleo, en particular una tendencia a la precariedad laboral, indican que las instituciones tradicionales de protección social no resuelven los problemas sociales sino que en muchos casos los potencian. El número de contratos

26. Julio Leonidas Aguirre: «Redes clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales», Documento de Trabajo N°83, Ciopp, Buenos Aires, 2012.

27. Una excelente síntesis de las perspectivas políticas de la propuesta puede consultarse en Jurgen De Wispelaere: «Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning?» en *Journal of Social Policy*, 2016.

28. Bruno Palier: «The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms» en B. Palier (ed.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

laborales atípicos crece sostenidamente, y con ello, la cantidad de trabajadores pobres (*working poor*), al punto que se observa una suerte de «dualización» en el mercado laboral y en el sistema de protección social²⁹.

En este escenario, la propuesta del ingreso ciudadano parece haber encontrado mayor visibilidad en países con regímenes de bienestar más desarrollados, en los que gran parte de la ciudadanía ve perder derechos adquiridos. Incluso, el ingreso ciudadano se vuelve convocante de movimientos sociales que lo incorporan en sus plataformas que cuestionan el orden político, económico y social vigente. Lo que parece claro es que, aun cuando la propuesta del ingreso ciudadano no llegue a instaurarse, ya es un elemento ineludible de los debates que están buscando alternativas más eficaces para organizar la distribución de los recursos en sociedades cada vez más desiguales. ☒

29. B. Palier y Kathleen Thelen: «Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany» en *Politics & Society* vol. 38 N° 1, 2010.

El mercado laboral en América Latina: pasado, presente y futuro

América Latina vivió varias décadas de grave deterioro de las condiciones de salario y empleo, que se revirtió parcialmente a partir de 2000. No obstante, los avances de la llamada «década ganada» se enfrentaron a la ausencia de transformaciones en la base productiva de los países de la región. Pese al cambio del ciclo económico –sobre todo, la baja de los precios internacionales de las materias primas–, queda margen para la defensa de los intereses de los trabajadores si existe voluntad política. No obstante, los retrocesos parecen una amenaza tanto en los países donde pasó a gobernar la derecha como donde lo sigue haciendo la izquierda.

DANIEL OLESKER

■ Antecedentes

Una mirada hacia las perspectivas del trabajo en la región debe partir del momento actual. En ese sentido, debemos remarcar el quiebre de un proceso de grave deterioro de las condiciones de salario y empleo en la región registrado durante el periodo que va desde fines de la década de 1960 hasta comienzos del siglo XXI. Tomando como base el llamado «Consenso de Washington», en América Latina se emprendieron fuertes procesos de apertura y desregulación,

Daniel Olesker: es economista por la Universidad de la República de Uruguay y magíster por la Universidad de Lovaina la Nueva (Bélgica). Es profesor titular de la Universidad de la República, a cargo de las cátedras de Economía del Uruguay y Economía Laboral. Fue ministro de Salud Pública (2010-2011) y de Desarrollo Social (2011-2015).

Palabras claves: clase trabajadora, Consenso de Washington, derechos sociales, empleo, América Latina.

que debilitaron las lógicas nacionales que habían imperado hasta entonces. Las reformas económicas que se iniciaron en la década de 1970 –en muchos casos, bajo dictaduras militares– y que se consolidaron en los años 90 tuvieron como eje principal la apertura externa y la liberalización de los mercados internos; así, se redujo al mínimo la intervención del Estado y se puso el acento en la mercantilización de los bienes sociales, la apertura y desregulación de las condiciones de ingreso de la inversión extranjera directa y de los flujos financieros y la privatización de las empresas públicas¹. Para el caso del mercado laboral, esta política se materializó en la flexibilización y desregulación de las condiciones de trabajo y generó una fuerte desprotección a la clase trabajadora.

¿Cuáles han sido los resultados de este modelo de liberalización, desregulación y apertura externa? Podemos afirmar que en el periodo considerado se produce un crecimiento del desempleo, un aumento de la precarización del trabajo, un estancamiento y en algunos casos una reducción de los niveles de salario real, junto con procesos de segregación social y habitacional de las

Los años 90 representaron un gran retroceso de las condiciones de vida de la clase trabajadora en América Latina ■

familias trabajadoras. Es decir, los años 90 representaron un gran retroceso de las condiciones de vida de la clase trabajadora en América Latina.

Es importante subrayar que en la misma década América Latina vivió procesos de crecimiento de su PIB. Es decir que el crecimiento económico no es sinónimo de mejora de salarios ni de la cantidad y calidad del empleo; es tan solo una condición para que ello suceda. En términos matemáticos, diríamos que es condición necesaria, pero no suficiente. Para transformar el crecimiento económico en un crecimiento incluyente y distributivo –por oposición al excluyente y concentrador–, se requiere de políticas específicas. La transformación del crecimiento económico en mejoras para la clase trabajadora depende de la voluntad política de los hacedores de las políticas públicas y de la lucha y organización de los propios trabajadores.

■ Los años 2000

A partir de la profunda crisis que generó el modelo liberal aperturista, concentrador y excluyente, se fueron produciendo en la región transformaciones

1. Para el caso uruguayo, he teorizado este modelo denominándolo «modelo LACE» (liberal, aperturista, concentrador y excluyente). Ver D. Olesker: *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*, Trilce, Montevideo, 2001.

políticas que propiciaron, en un marco de desarrollo de las luchas sociales y sindicales, un cambio en las políticas públicas que impactó de manera importante en la clase trabajadora. Los cambios tuvieron una dimensión cuantitativa así como cualitativa e impulsaron ciertas modificaciones estructurales en las sociedades. Si analizamos lo que ocurrió con las principales variables, veremos que en grandes líneas puede percibirse:

- un crecimiento del nivel de empleo, con una tasa de empleo promedio que pasó de 56% a 58%² entre 2000 y 2014, lo que implica que un 2% adicional de las personas en edad de trabajar consiguieron trabajo en este periodo;
- una mejora en la calidad del empleo, expresada en el crecimiento de empleos con seguridad social, lo que ha significado una reducción de la informalidad, con los impactos que esta tiene en la estabilidad laboral, en el ingreso de los trabajadores y en la jubilación al momento del retiro;
- una mejora en el acceso de los trabajadores a los bienes sociales, en especial en el sistema de salud y, en menor medida pero igualmente importante, en el sistema educativo. Si bien esta situación no es la misma en todos los países, la región en su conjunto registró una mayor accesibilidad al sistema de salud –producto de las reformas sanitarias y de la formalización del trabajo–, así como un crecimiento de la inclusión en el sistema educativo, con el consiguiente aumento de la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo;
- un crecimiento del salario real medio;
- un aumento más importante de los salarios mínimos, lo cual permitió una reducción de las brechas salariales.

■ Las causas de los cambios

¿Cuáles fueron las razones que permitieron estos cambios, que implicaron un avance general en las condiciones de vida de la clase trabajadora? Sin duda, las transformaciones no se produjeron en la actividad económica, ya que las economías crecieron en ambos periodos, pero mientras que bajo el modelo liberal el crecimiento fue acompañado de concentración del ingreso y empeoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora, en los años 2000 tuvo como contrapartida mejoras distributivas y en la calidad de vida. Nuestra tesis es que las causas de estos cambios de tendencia estuvieron en la superestructura de la sociedad, es decir, en las definiciones de política

2. La tasa de empleo mide el número de ocupados en relación con la población en edad de trabajar.

pública que los sustentaron y en las correlaciones de fuerzas entre el capital y el trabajo. Si bien las realidades nacionales son diferentes, en líneas generales podemos resumir las transformaciones de carácter estructural e institucional en un conjunto de políticas que involucraron:

- negociación colectiva de las condiciones salariales y de trabajo;
- reformas universales en el acceso a bienes sociales, en especial salud y educación;
- importante aumento del nivel educativo medio de los trabajadores;
- políticas de mayor control de la informalidad en el trabajo;
- mejoras de salarios mínimos, que sirvieron de base a las negociaciones por rama de actividad e impulsaron mejoras en los salarios de las ramas con menores niveles de ingreso, como el trabajo rural y doméstico o sectores del comercio y los servicios.

Estos cambios institucionales, que posibilitaron las mejoras antes mencionadas, se plasmaron en reformas estructurales que modificaron la forma de regular la actividad económica y social desde el Estado en el plano social y laboral. Estas reformas habilitaron, al mismo tiempo y en la mayor parte de los países, un crecimiento de la actividad sindical, que tuvo como correlato leyes de negociación y de libertad sindical que generaron una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo muy distinta de la prevaleciente durante los años 90 y, en la mayor parte de los países, amparada en un cambio en la concepción del Estado.

Por ello reafirmamos lo dicho anteriormente: fueron las condiciones de la superestructura (las políticas públicas y el desarrollo de las luchas de los trabajadores) los elementos que transformaron el crecimiento económico en un modelo distributivo e incluyente.

■ La problemática actual

A pesar del mencionado proceso de mejoras, subsisten problemas importantes y, al mismo tiempo, las dificultades económicas ponen en discusión cómo seguir procesando estos cambios y cómo enfrentar los posibles retrocesos. Por ello, antes de analizar los problemas que aún subsisten en el ámbito laboral propiamente dicho, es necesario reflexionar sobre nuestras economías. Y en relación con esta esfera, cabe afirmar que, pese a los avances (más o menos visibles según los países), durante la década de 2000 no



hubo cambios significativos en el plano estructural del proceso de producción. Es decir, junto con cambios en la matriz de protección social, no se desarrollaron transformaciones en la matriz

Durante la década de 2000 no hubo cambios significativos en el plano estructural del proceso de producción ■

productiva de la región. Ello significó seguir dependiendo de una estructura primaria y concentrada de exportaciones, que el valor agregado producido y exportado siga siendo bajo, que los bienes de mayor valor agregado y de mayor contenido tecnológico continúen dependiendo de las importaciones y

que, por ende, no se haya reducido la dependencia de la estructura económica respecto de las economías centrales.

Podemos afirmar, a manera de resumen, que los años 2000 presentaron una contradicción entre objetivos de desarrollo social y laboral con fuerte énfasis distributivo e incluyente y una estructura productiva que tendía a concentrar el ingreso. En el contexto de esta década larga con importante crecimiento económico en la región –en parte sustentado en la creciente demanda y en los altos precios de los productos primarios–, fue posible avanzar en cambios de fondo sociales y laborales sin alterar la estructura productiva en la misma dirección incluyente y distributiva. Esto fue así porque, como parte del propio círculo virtuoso del funcionamiento económico, las mejoras sociales y laborales impactaban sobre los ingresos de los hogares de los trabajadores, aumentaba entonces la demanda de bienes y servicios en el mercado interno y este actuaba como sustento importante del propio crecimiento económico. Hoy, las transformaciones en la coyuntura exigen audacia para continuar este proceso y, sobre todo, para enfocar la integralidad de los cambios desde lo social, lo laboral y la estructura productiva. Sobre eso volveremos en el final de este artículo.

■ Los problemas que aún persisten en el mercado laboral

Entre los problemas que se destacan, podemos señalar los siguientes:

- un número importante de trabajadores y trabajadoras sobrevive con niveles salariales muy por debajo de las condiciones de subsistencia dignas y decentes, a pesar de las mejoras salariales durante el periodo comentado³;

3. En Uruguay, este grupo recibe el nombre de «quincemilpesistas», en referencia a que ganan menos de 15.000 pesos (500 dólares mensuales) por 48 horas de trabajo semanal.

- pese a que han descendido, persisten altas tasas de informalidad y precariedad laboral, especialmente entre trabajadores menos calificados y pertenecientes a los deciles más bajos del ingreso nacional;
- se mantienen las brechas salariales y en el acceso a cargos de responsabilidad entre mujeres y hombres;
- la tasa de desempleo es superior entre los jóvenes y, en particular, entre las mujeres jóvenes, lo que implica mayores dificultades para el desarrollo futuro de la vida y la emancipación;
- a pesar del aumento del nivel educativo medio de los trabajadores, la participación de estos en los niveles más altos de educación formal (terciaria y superior) es baja.

■ Qué hacer frente a esta coyuntura: el marco internacional

La coyuntura internacional no se reduce a los vaivenes de los precios de las materias primas o de la demanda externa. Es evidente que, dada la consolidación del nuevo modelo de producción global y la definición de la composición y gobernanza de las principales cadenas de valor, la lenta e inestable recuperación de la crisis de los países centrales y el cambio de modelo de acumulación en China contribuyen a la salida de capitales de los países dependientes. A esto se suman los precios más bajos de los *commodities* y los problemas para captar inversiones, lo cual disminuye el ingreso por exportaciones. Estos fenómenos, que podrían interpretarse como componentes de un ciclo corto de ajuste entre oferta y demanda, tienen un impacto directo en las economías latinoamericanas⁴. Por ello, es necesario interpretar este nuevo contexto externo y generar las imprescindibles alianzas nacionales y regionales para enfrentar esta nueva fase concentradora del capitalismo.

■ Qué hacer frente a esta coyuntura: la política global

Primero debemos rescatar la tesis principal de este artículo, que se refiere a que no son las condiciones económicas objetivas las que determinan el rumbo de las cuestiones sociales y laborales, sino que estas dependen de la superestructura, de las instituciones regulatorias, de las decisiones políticas y de las correlaciones de fuerzas en el seno de la sociedad. Por ello, creemos que sustentar la continuidad de un proceso de cambios significa avanzar, y ello supone:

4. Esta visión integral de la coyuntura externa que aquí resumo ha sido resultado de los aportes de mi colega Roberto Kreimerman, ex-ministro de Industria de Uruguay durante la presidencia de José Mujica.

- iniciar los cambios indispensables en la matriz productiva para agregar valor, consolidar el intercambio regional e insertarse en el mundo en las etapas de mayor valor agregado de las cadenas de valor;
- mantener un fuerte flujo de inversiones públicas que, al mismo tiempo que contribuyen a generar empleo de calidad, sustenten la base económica del modelo nacional de desarrollo;
- continuar las reformas mediante la universalización del acceso a los bienes sociales, especialmente para los sectores aún postergados o con menor calidad en los servicios brindados;
- continuar con las reformas laborales, en especial la expansión de los derechos, las mejoras de los salarios más postergados y la reducción de los procesos aún existentes de trabajo precario;
- promover políticas de apoyo a actividades productivas autónomas con creación de empleo decente, en especial a emprendimientos pequeños y medianos;
- impulsar formas alternativas de propiedad de los medios de producción, en especial las formas de autogestión productivas.

■ Reflexión final

Es evidente que los años 90 significaron un gran retroceso de las condiciones de vida de la clase trabajadora, impulsado desde el propio Estado en el marco de políticas flexibilizadoras que representaban los intereses de las grandes corporaciones empresariales. Es evidente también que los años 2000 fueron un momento de cambio en esas políticas, con un horizonte integrador, distributivo e incluyente e impactos relevantes en las condiciones de vida sociales y laborales de la clase trabajadora y sus familias. También es evidente que, a partir del último año y medio, las condiciones han cambiado. Por un lado, se han producido cambios en las condiciones económicas del crecimiento de nuestras economías. En segundo lugar, se han producido modificaciones en la orientación político-ideológica de una parte de los gobiernos de la región, donde los casos de Argentina y Brasil son paradigmáticos. En tercer lugar, en aquellos países que aún mantienen gobiernos de izquierda, las condiciones económicas han llevado a un aumento de conflictividad y al intento de las cámaras empresariales de aprovechar el deterioro económico para alterar los logros que los trabajadores consiguieron en el periodo anterior. Ello ha dado como resultado, en los casos en que la derecha ha recuperado el gobierno, un proceso de reversión del crecimiento incluyente. Pero, además, estamos viendo retrocesos en los gobiernos de izquierda, que ralentizan o incluso modifican los procesos previos. La desindexación salarial, la reducción presupuestaria, los ajustes fiscales y los cambios en las políticas sociales son variados ejemplos de las coyunturas

actuales, que se han visto en Brasil incluso durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) o en el tercer gobierno del Frente Amplio en Uruguay.

Por lo tanto, reafirmamos que es necesario continuar con el proceso emprendido desde los años 2000. Para ello, las luchas sindicales y sociales serán claves, y se abre una etapa de debate político en los países que continúan con gobiernos de izquierda. La puja distributiva en contextos de menor dinamismo económico se acelera, y se requiere mayor audacia y confrontación con los sectores de poder económico para no dar marcha atrás. Ello supone al menos, como resumen de lo expresado en esta nota:

- modificar las bases de la construcción de la política económica y de las orientaciones productivas alineándolas con el modelo de reforma social y laboral y no a la inversa como parecen ser las tendencias de unos cuantos países de la región;
- profundizar el alcance de las reformas sociales extendiendo su cobertura y no deteniendo su avance (o incluso retrocediendo);
- profundizar las reformas laborales, extender al máximo los procesos de negociación colectiva y los derechos de los trabajadores;
- continuar con políticas de crecimiento salarial que estimulen los mercados internos y contrarresten el efecto negativo de los mercados externos;
- continuar con altos impactos del gasto y la inversión pública como parte de una política anticíclica en esta coyuntura;
- utilizar un conjunto de instrumentos focalizados tendientes a resolver tensiones vinculadas a los niveles salariales, de empleo e informalidad entre mujeres y jóvenes, en especial en los sectores pobres de la sociedad.

Hoy enfrentamos un gran dilema. Está en juego la continuidad de la política incluyente y distributiva en materia social y laboral, pero no solo por el cambio en las condiciones económicas. Lo que está en cuestión es la decisión política de continuarlas, de poner la puja distributiva en el centro del debate y la decisión política del lado de los intereses de la clase trabajadora. Los gobiernos y las luchas sociales definirán el rumbo: o la continuidad de lo avanzado o su retroceso, no hay espacio para otra disyuntiva. Estas líneas pretenden aportar al debate para la continuidad. ☐

Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas

La larga década kirchnerista significó en Argentina el retorno de antiguas instituciones del mundo del trabajo, como las convenciones colectivas, de la mano del crecimiento del empleo durante buena parte del periodo 2003-2015. No obstante, el trabajo no registrado y la división entre el movimiento obrero organizado y el «otro movimiento obrero» marcaron líneas de fractura dentro del mundo de los trabajadores y pusieron en evidencia los límites de las transformaciones recientes.

PAULA ABAL MEDINA

Recientemente, en Argentina, como en otros países de la región, tuvieron lugar procesos de recomposición del trabajo y de sus organizaciones, en el marco de los cauces habilitados por tres gobiernos entre 2003 y 2015 –uno de Néstor Kirchner y dos de Cristina Fernández– que actualizaron los núcleos identitarios de la tradición nacional-popular peronista. Las irrupciones sociales que protagonizaron la escena política nacional hacia fines de 2001 tienen su antecedente en la resistencia social que expresó el sindicalismo, en especial con la constitución de una nueva central sindical, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), y una disidencia en el interior de la histórica Confederación General del Trabajo (CGT) bautizada Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). Estos agrupamientos gremiales resistieron con unidad de acción la ofensiva neoliberal de la década de 1990. En cambio, no coincidieron

Paula Abal Medina: es socióloga y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Estudios Sociales (UNGS-IDES). Actualmente trabaja como docente en la Universidad Nacional de San Martín (Unsam) y es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Correo electrónico: <paulaabalmedina@gmail.com>. Página web: <www.paulaabalmedina.com.ar>.

Palabras claves: convenciones colectivas, kirchnerismo, sindicalismo, trabajo, Argentina.

sobre la forma política más adecuada para organizar a los trabajadores en la nueva fase capitalista, y la discusión no se saldó, ya que la experiencia de los gobiernos kirchneristas concluyó sin el reconocimiento de derecho de la nueva central y con una mayor fragmentación de las organizaciones gremiales.

La figura más disruptiva para el ciclo neoliberal fue la del «piquetero», que terminó por desbordar el sindicalismo: el trabajador desocupado que se organizó en los barrios y que «puso el cuerpo» para bloquear las rutas. En 1992, en un contexto de cierre de industrias y aumento del desempleo, la CTA se fundó bajo la caracterización de que «la nueva fábrica es el barrio», lo cual habilitó la inclusión de diversos movimientos de base territorial que congregaban el colectivo en ascenso de los «ex-trabajadores» en su estructura sindical. Unos años después, un libro sociológico llevaría el título: *Entre la ruta y el barrio* para registrar el tortuoso trayecto político que debieron afrontar las organizaciones piqueteras¹.

«Los trabajadores viven bajo la constante amenaza de tres calamidades que se llaman alza de precios, desempleo y represión», escribió una vez Jean-Paul Sartre². Y en nuestro país, tres escenas decisivas sintetizan el descomunal proceso de deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, de sus empleos, de sus viviendas, de sus barrios y de los servicios públicos a los que pudieron continuar accediendo durante la larga fase regresiva que se extiende entre 1976 y 2001-2002.

Escena 1: «Para terminar con la rabia hay que matar al perro», sentenció José Alfredo Martínez de Hoz, ministro de Economía de la sangrienta dictadura que se inició en Argentina en 1976. El blanco fue una trama industrial con protagonismo de los trabajadores. Y el objetivo: desindustrializar mediante la política económica y la represión criminal para eliminar ese protagonismo, en una acción dirigida especialmente contra la organización sindical en las fábricas (los delegados sindicales fueron víctimas de primer orden de la represión). *Escena 2:* las hiperinflaciones de finales de la década de 1980. Los denominados «golpes de mercado» fueron instalando una doble condición de trabajador y pobre. Y el «trauma social» de estas hiperinflaciones habilitaría la fase de reformas promercado. *Escena 3:* en medio de las denominadas «reformas estructurales» del neoliberalismo, los muy elevados niveles de

1. Maristella Svampa y Sebastián Pereyra: *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2004.

2. J.P. Sartre: *Problemas del marxismo* I, Página 12 / Losada, Buenos Aires, 2004, p. 146.

desempleo permitieron activar el par incluidos/excluidos para profundizar el ataque al trabajo. Vale la pena detenerse en este momento. Inicialmente, los que tenían empleo fueron acusados de intentar mantener «privilegios» que impedían la creación de puestos para los millones de desocupados. Así, «legislar para los que tienen hambre» se transformó en legislar contra quienes tenían trabajo, mediante una reforma de flexibilización laboral que desmembró los principios de estabilidad y protección del trabajo. En un segundo momento, el foco se puso en la empleabilidad, con la consiguiente culpabilización individual de los desocupados (excluidos inempleables). La focalización desplaza la universalidad de la política social; se procede a la disección de los desempleados para construir la «población objetivo», los segmentos minoritarios caracterizados como obsoletos que recibirían una ayuda irrisoria y acciones de capacitación para volverse empleables. Finalmente, cuando la desocupación es visibilizada por la organización popular en su dimensión colectiva, los piqueteros pasan a ser estigmatizados brutalmente como peligrosos y violentos (excluidos violentos). Se produce así un redespiegue hacia el último determinante del sistema de poder: la fuerza. En ese marco se producen los asesinatos del 19 y 20 de diciembre de 2001, en medio de sublevaciones populares que combinaron cacerolazos, grandes movilizaciones y saqueos a supermercados, y posteriormente, en junio de 2002, los asesinatos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, militantes piqueteros que participaban del corte de uno de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

■ Una restitución que no alcanzó

Néstor Kirchner llegó al gobierno en mayo de 2003. Su figura no constituía una excepción en el mar de descrédito generalizado de la representación política. Sin mayoría electoral (ganó con 22,2% de los votos), su gestión se orientó a construirla. Y en pos de ese objetivo, sobresalen dos acciones políticas: «restituir» y «desagraviar», verbos que expresan lo novedoso de la irrupción del kirchnerismo en la política argentina luego de casi tres décadas con abrumadora mayoría de impulsos en sentido inverso. A modo de ejemplo: restituir las negociaciones colectivas y el salario mínimo vital y móvil; desagraviar ordenando retirar el cuadro del genocida Jorge Rafael Videla del panteón de presidentes del Colegio Militar, o reparar con el pedido de perdón en nombre del Estado nacional por el terrorismo de Estado a las víctimas y a la sociedad argentina en su conjunto. Una nostalgia anidó en el kirchnerismo originario: la vuelta al «tiempo feliz» de la sociedad de pleno empleo peronista, con Estado fuerte, sindicatos poderosos y empresarios nacionales.

El impulso inicial que habilitó realidad y ensoñación estuvo dado por la megadevaluación realizada por el fugaz gobierno previo de Eduardo Duhalde, que implicó cuantiosas transferencias para los exportadores y generó márgenes amplios para alentar la puja salarial. Kirchner interpretó la oportunidad y alentó esa puja con varios decretos de incremento salarial de sumas fijas que beneficiaron en mayor medida a los trabajadores registrados más empobrecidos. Asimismo, acompañó –y podríamos decir que hasta celebró– los conflictos laborales de los trabajadores registrados y bajo convenciones colectivas de trabajo. Los dos más resonantes fueron los que involucraron a los trabajadores del subterráneo y los paros activos, con tomas de edificios, de los trabajadores telefónicos. Conflictos que, mirados con detenimiento, volvían patente la complejización no solo de la trama laboral, sino también del sindicalismo.

El desempleo, que había alcanzado niveles sin precedentes en la historia nacional al superar en 2002 la tasa de 21%, se redujo de manera persistente hasta 5,9% en octubre de 2015. Esta disminución se sostuvo pese a crisis financieras internacionales de envergadura como la que se originó en 2008 en Estados Unidos. Así, Kirchner podía decir en un discurso en la populosa zona de La Matanza, en el Conurbano bonaerense, a mediados de 2005:

Le estamos ganando la batalla al desempleo, estamos volviendo a construir la palabra «trabajo» (...) Cuando veo los gorritos amarillos de los trabajadores de la construcción, me emociono y lloro porque sé que con esos gorros vuelve el trabajo, vuelve el pan a la casa, vuelve la alegría a la familia, vuelve la esperanza a la sociedad. Claro que sueño con decirles a los argentinos, cuando esté terminando mi mandato, que estamos en menos de un dígito de desocupación; es mi gran sueño.³

Durante aquellos primeros años, la vuelta de los sindicatos, de la negociación colectiva⁴ y del conflicto laboral era festejada como evidencia irrefutable de la ruptura con el pasado, lo que llevó a soslayar las persistencias que se expresaban, por ejemplo, en el modo en que la desigualdad se instaló en el mundo del trabajo como síntoma de una estructura productiva desmembrada. En el mismo sentido,

La vuelta de los sindicatos, de la negociación colectiva y del conflicto laboral era festejada como evidencia irrefutable de la ruptura con el pasado ■

3. «Palabras del presidente Néstor Kirchner en la localidad de Laferrere, partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires», 29 de julio de 2005, disponible en <www.casariosada.gov.ar/informacion/archivo/24762-blank-45921361>.

4. La negociación colectiva, prácticamente paralizada durante toda la década de 1990, recibió un fuerte impulso; en 2015 se homologaron alrededor de 2.000 convenios y acuerdos colectivos.

se minimizaron las dificultades y los límites propios del sindicalismo para expresar el conjunto heterogéneo de realidades del trabajo. Todo esto, aun en un contexto de crecimiento económico con creación de empleo y de un gobierno que, como lo expresara tantas veces el propio presidente, no sería neutral en conflictos que involucraran derechos de los trabajadores.

El empleo no registrado descendió desde 48,5%, su pico máximo registrado en 2003, hasta 34% en 2010. Pero tras este descenso significativo, quedó prácticamente estancado hasta 2015. Publicaciones elaboradas por el Ministerio de Trabajo muestran que la atención gubernamental estuvo puesta desde el principio en esta problemática y que a raíz de ello se implementaron diversas medidas que lograron resultados destacables⁵. Sobresalen dos nuevos regímenes laborales: el de trabajadores agrarios, sancionado a fines de 2011⁶, y el de trabajadores de casas particulares, en su mayoría mujeres, vigente desde marzo de 2013⁷; actividades –en ambos casos– en las cuales se concentran muy elevados niveles de no registro y precarización del trabajo.

Tras una década de crecimiento del empleo, de mayor gravitación de los sindicatos y de implementación de políticas específicas diseñadas para reducir el empleo no registrado, uno de cada tres trabajadores asalariados no se encuentra inscripto en la seguridad social. El cuadro se agrava si se tiene en cuenta la injerencia del cuentapropismo de oficio y subsistencia⁸, la tasa de no registro

5. Se recomienda la consulta de los 12 números de la *Revista de Trabajo*, elaborada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS), publicados entre 2005 y 2015, disponibles en <www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/revista/?id_seccion=64>; y también el documento de trabajo publicado en ocasión del Bicentenario de la Revolución de Mayo: *Trabajo y empleo en el Bicentenario (2003-2010)*, en <www.trabajo.gob.ar/trabajoyempleoenelbicentenario/>.

6. Ley 26.727 sobre el Régimen del Trabajo Agrario; creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea).

7. Por la ley 26.844, Régimen Especial de Contrato para el Personal de Casas Particulares. Alrededor de 1.200.000 mujeres se desempeñan como trabajadoras en casas particulares. A principios de la década de 2000, los niveles de no registro eran cercanos a 90%. Las políticas implementadas entre 2003 y 2015 permitieron duplicar el registro de la actividad. V. al respecto Francisca Pereyra y Ania Tizziani: «Experiencias y condiciones de trabajo diferenciadas en el servicio doméstico. Hacia una caracterización de la segmentación laboral del sector en la ciudad de Buenos Aires» en *Trabajo y Sociedad* N° 23, 2014. Este artículo brinda elementos para analizar los avances en materia de registro y derechos de las trabajadoras domésticas y los problemas para el acceso efectivo a estos derechos que tienen las trabajadoras domésticas a tiempo parcial.

8. El cuentapropismo crece en números absolutos durante el ciclo de gobiernos kirchneristas, pero decrece en términos relativos casi tres puntos porcentuales entre 2003 y 2011, lapso en que pasa de 20,6% a 17,7% de los ocupados. En el cuarto trimestre de 2010, 55% del total de los trabajadores independientes no realizaba aportes a la seguridad social, y dentro de este agregado, 65% percibía menos de 1.000 pesos mensuales (unos 250 dólares). Se trata de un monto muy bajo si se tiene en cuenta que en 2010 el salario mínimo era de 1.740 pesos (430 dólares). Mara Ruiz Malec, Juliana Persia e Isidoro Sorokin: «Trabajo no registrado y protección social en Argentina», Documento de Trabajo N° 3, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Buenos Aires, enero de 2015.

en unidades productivas con menos de cinco empleados⁹ y la infiltración de la tercerización laboral en el conjunto de las actividades económicas.

Cristina Fernández asumió la Presidencia en diciembre de 2007 y gobernó durante dos mandatos consecutivos. Hacia 2009 se produjo un cambio en la caracterización del mundo trabajador realmente existente. Tras la reestatización del sistema jubilatorio, se implementó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), cuyo objetivo central es garantizar un ingreso mínimo a niños cuyos padres no tienen una inserción ocupacional registrada y que, por lo tanto, no acceden a la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares¹⁰. Actualmente, la AUH da cobertura a alrededor de 3,5 millones de niños y jóvenes distribuidos en 1,8 millones de hogares.

La AUH da cobertura a alrededor de 3,5 millones de niños y jóvenes distribuidos en 1,8 millones de hogares ■

Diversos estudios muestran su efectividad en la reducción de la indigencia y la pobreza. En el mismo año, se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo (conocido como Argentina Trabaja), que promovió la organización en cooperativas de trabajadores sin ingresos formales para realizar tareas de mantenimiento y mejoras en la infraestructura de sus barrios y comunidades de pertenencia. Finalmente, el monotributo social se orientó también a estos mismos segmentos de trabajadores e impulsó, a través de una pequeña contribución, el paulatino registro de las economías de los barrios empobrecidos tras décadas de neoliberalismo¹¹. Los inscriptos en este régimen pueden emitir facturas, ser proveedores del Estado y, de acuerdo con la normativa, ingresar en el sistema previsional y acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema nacional de salud.

9. En el tercer trimestre de 2012, la tasa de empleo no registrado ascendía a 70% en las unidades productivas con hasta cinco empleados: «el 44% de empleo no registrado se localiza en unidades productivas que emplean a todo su personal por fuera de la normativa laboral, lo cual implica que se encuentran al margen de gran parte, o de todas, las normas legales que regulan sus operaciones económicas». МТЕУSS: «Trabajo no registrado. Avances y desafíos para una Argentina inclusiva», septiembre de 2013.

10. Los beneficiarios de la AUH son todos aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o sin límite de edad cuando se trate de un niño discapacitado) que no tengan otra asignación familiar prevista por la ley 24.714 y cuyos padres o tutores sean: trabajadores no registrados o del servicio doméstico; que perciban una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil; desocupados; trabajadores de temporada (en los meses de reserva del puesto de trabajo) o monotributistas sociales. Información disponible en Observatorio de la Seguridad Social, abril de 2012.

11. El monotributo social entró en vigencia a mediados de 2004, pero durante varios años se mantuvo en muy bajos niveles de adhesión. La información sobre su evolución no resulta accesible. Sin embargo, se pudo constatar, a partir de declaraciones de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, que se produjo un crecimiento de los inscriptos a partir de 2009 y a fines de 2010 se alcanzó la cifra de 350.000 monotributistas sociales.

En este apartado no pretendimos exhaustividad en el relevamiento de políticas vinculadas al trabajo pero sí señalar dos grandes etapas. La primera apuesta fue poner en funcionamiento los resortes que otrora habían sido efectivos para el conjunto de la población. Se registraron logros muy significativos, que hemos repasado más arriba, pero una parte extensa de la realidad sociolaboral permaneció relativamente ajena. El capitalismo creó una inmunidad nueva, y en este punto las formas previas de intervención en la relación entre capital y trabajo desde el Estado se han vuelto parcialmente estériles. En la segunda etapa, en especial a partir del año 2009, la intervención se dirigió a brindar alguna cobertura a los hogares de los millones de trabajadores que, como dice el dirigente del Movimiento Evita Emilio Pérsico, «se autoinventaron el trabajo»: puesteros, vendedores ambulantes y callejeros, trabajadores de la limpieza, talleristas, recicladores, campesinos, cooperativistas de los barrios, albañiles, plomeros, trabajadores de casas particulares, pequeños emprendedores de galpón y fondos de casas particulares, entre otras tantas actividades.

■ Las formas organizativas

El sindicalismo logró importantes avances durante los años de recuperación del empleo. A principios de siglo, el temor al desempleo teñía la realidad del trabajo. Recuerdo que en ese entonces realizaba una encuesta a trabajadores

**Actualmente, es una
 escena usual en los
 lugares de trabajo la
 discusión de los
 trabajadores (incluidos
 los más jóvenes ■**

jóvenes de grandes supermercados y la constatación más significativa, además del miedo al despido, era la ajenidad de los trabajadores respecto del sindicato. Muchas palabras no significaban ya nada para ellos: convenio colectivo, paritaria, delegado sindical, negociación colectiva. La jerga sindical se había desvanecido. Actualmente, es una escena usual en los lugares de trabajo la discusión de los

trabajadores (incluidos los más jóvenes) sobre lo negociado en cada paritaria y la realización de comparaciones con otros gremios que alcanzaron mejores o peores condiciones. El sindicalismo recuperó una mayor presencia cotidiana en los establecimientos.

En el comienzo referimos a dos agrupamientos que lucharon contra el neoliberalismo y que, pese a su desacuerdo sobre el modelo sindical, construyeron resistencia en unidad de acción (MTA y CTA). Otro sector sindical, el que hegemonizó la CGT durante la década de 1990, se concentró en lo que la politóloga

María Victoria Murillo denominó «supervivencia organizativa», basada en la «defensa de sus privilegios organizacionales y la formación de empresas sindicales surgidas de las reformas de mercado»¹². Mayoritariamente, estos sectores sindicales funcionaron como una oposición abierta o agazapada al kirchnerismo. Para caracterizar la índole de su posicionamiento político-sindical, me permito transcribir las declaraciones del entonces secretario general del sindicato de Luz y Fuerza frente a la pregunta de un periodista sobre qué haría el sindicalismo si el gobierno nacional se decidía a intervenir en el sistema de las obras sociales de salud (cuyos fondos son administrados por los sindicatos con escasa transparencia): «Mirá, esto te lo dice Oscar Lescano, publicalo bien grandote y no lo digo por Lescano, lo digo por todos, porque conozco el sentimiento de cada secretario general: el día que nos quieran tocar las obras sociales, estatizarlas, privatizarlas o querer hacerles cualquier cosa, les vamos a declarar la guerra total, van a tener que matarnos a todos»¹³.

Se trata de un ejemplo descarnado de un sindicalismo que directamente se define como factor de poder y que por ello afirma que le resulta indiferente si la intervención del gobierno fuera para estatizar el sistema (para crear, por ejemplo, un sistema público más igualitario y transparente) o para privatizarlo (y crear uno más regresivo). Este referente sindical, recientemente fallecido, no es una excepción, sino que ilustra una parte de la realidad del sindicalismo nacional.

Más allá de las divisiones, con fundamentos muy nítidos vinculados al lugar del sindicalismo frente a las reformas neoliberales previas, durante los años kirchneristas la mayoría del sindicalismo materializó avances para sus trabajadores, lo cual redundó en un fortalecimiento económico de sus organizaciones. Los avances no solo se vincularon con la mejora del poder adquisitivo del salario de los trabajadores registrados, sino también con el aumento de la cobertura de la negociación colectiva. Es decir que el sindicalismo logró expandirse.

No obstante, dentro de este panorama general, dos problemas de fondo mostraron los límites del sindicalismo como forma organizativa del trabajo. Por un lado, el desmantelamiento de la organización gremial en los establecimientos y lugares de trabajo, objetivo cumplido por la última dictadura militar. Una

12. M.V. Murillo: «Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia» en *Revista SAAP* vol. 7 N° 2, 11/2013.

13. Diego Sehinkman: «Oscar Lescano. 'Fui oficialista de todos los gobiernos'» en *La Nación*, 20/10/2012. Se puede profundizar sobre esta cuestión en P. Abal Medina: «Las formas políticas del trabajo» en *Anfibia*, <www.revistaanfibia.com/ensayo/las-formas-politicas-del-trabajo/>, 2016.

encuesta realizada en 2005 permitió constatar que en aproximadamente 86% de las empresas no existía ninguna instancia de representación directa de los trabajadores¹⁴ y que 61% de los trabajadores se desempeñaba en empresas que no tenían delegados gremiales. Asimismo, la revisión de reformas de estatutos de diferentes sindicatos durante los últimos años mostró que la tendencia de las cúpulas sindicales ha sido restringir las competencias y prerrogativas de los delegados de establecimiento en la vida sindical¹⁵. Otro indicio –no necesariamente concluyente– relacionado con el problema de la reducción del sindicalismo a la «dinámica desde arriba» es el prolongado mandato de los secretarios generales¹⁶ y, finalmente, una suerte de ahogo financiero a los sindicatos «simplemente inscriptos»¹⁷ al impedirles recaudar las cuotas salariales de los planteles de trabajadores, de retención automática, en aquellos casos en que estos sindicatos ganaron la representación gremial en el establecimiento¹⁸.

La combinación de estructuras sindicales poderosas con una expandida organización gremial en los lugares de trabajo había habilitado, desde el primer peronismo en los años 40, la gravitación de los trabajadores en la escena social y política del país. La coexistencia de estos niveles de representación no estuvo exenta de tensiones e incluso en muchos momentos produjo fuertes enfrentamientos en el seno de la clase trabajadora. Sin embargo, definía la forma sindical argentina desde la irrupción del peronismo. Delegados y comisiones internas funcionaron como figuras de contrapeso, al evitar el encierro de los sindicatos y su esclerosis. A su vez, la acción sindical en cada establecimiento se veía fortalecida por la acumulación lograda por los sindicatos y se encauzaba en una estrategia conjunta, lo que creaba un equilibrio precario, pero muy productivo en términos políticos, entre estructuras poderosas y decisión transformadora, entre poder económico y poder gremial.

Sin embargo, el empequeñecimiento de la organización gremial en los diversos lugares de trabajo, en el marco de la precarización laboral, impuso un límite

14. Módulo especial incorporado a la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del MTESS.

15. P. Abal Medina y Nicolás Diana Menéndez (comp.): *Colectivos resistentes. Procesos de politización de trabajadores en la Argentina reciente*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2011.

16. V. Matías Di Santi: «Democratización sindical: qué proponen las centrales opositoras» en *Chequeado*, 24/3/2014.

17. En Argentina existen legalmente dos clases de sindicatos: los simplemente inscriptos y los que poseen personería gremial.

18. Murillo analiza cómo un fallo de la Corte Suprema que habilitaba una ampliación de la competencia por la representación gremial en los lugares de trabajo fue limitado por resoluciones del Ministerio de Trabajo (durante el ciclo de gobiernos kirchneristas) que restringen las fuentes de recaudación de los «sindicatos simplemente inscriptos». M.V. Murillo: ob. cit.

evidente a la transformación social. En muchos sindicatos, las mejoras llegaron «desde arriba» y se centraron en el aumento salarial y no en modificar la desigualdad de las condiciones de trabajo que existe tanto en el interior de los establecimientos como esparcida por las cadenas «invisibles» de la tercerización laboral. Dada la importante injerencia que la legislación nacional (vigente por décadas) otorga al poder gubernamental en la vida sindical, es posible sostener que, durante el ciclo de gobiernos kirchneristas, los esfuerzos no se dirigieron a promover «procesos desde abajo» como contrapeso de las cúpulas sindicales que protagonizaron la etapa de «organizaciones enriquecidas y trabajadores empobrecidos» –como las definiera el líder del sindicato de camioneros Hugo Moyano–. Es posible que haya predominado una actitud conservadora por el temor al crecimiento de sectores de izquierda radical (trotskistas en varios casos), que venían ganando cierto lugar en la organización de los trabajadores precarizados en empresas de las que los sindicatos se habían retirado.

El segundo problema de fondo es lo que provoca el «otro» movimiento obrero. En Argentina, como en otros países de la región, se constata un rechazo muy profundo a políticas como la AUH y, en mayor medida, a programas como el Argentina Trabaja. «Planero» (término despectivamente referido a quien vive de un plan social o subsidio) reemplaza, en los tiempos actuales, a piquetero, «negro» o el más antiguo «cabecita negra». También es utilizada la expresión «negros planeros». Durante los primeros años del kirchnerismo, esta reacción permaneció difusa y desarticulada, pero fue creciendo y arraigándose socialmente.

Retomando la clasificación del inicio, incluidos-excluidos, podríamos decir que durante los últimos años fue construyéndose la antinomia imaginaria entre los «trabajadores que se rompen el lomo» y los «planeros que viven del Estado». Un intenso murmullo social nos permite retomar los términos en los que son definidos: «los que reciben planes, los vagos, los que quieren vivir de arriba, los que viven de *nosotros* que trabajamos y pagamos nuestros impuestos». Un elemento central que ocasiona la repulsa hacia los «planeros» es que no se comportan como «asistidos». Una importante cantidad de ellos está organizada en cooperativas que a su vez integran organizaciones de base territorial y políticas. Trabajan limpiando los ríos contaminados de

Fue construyéndose la antinomia imaginaria entre los «trabajadores que se rompen el lomo» y los «planeros que viven del Estado» ■

los barrios¹⁹, construyendo viviendas, reparando escuelas y salas de salud, desmalezando rutas, reciclando montañas de basura, construyendo cordones cuneta, produciendo uniformes de trabajo o escolares, entre muchas otras actividades. Su trabajo, su producción y el valor que generan para realizar la reproducción social están invisibilizados. Son representados como un «lastre social»: la parte hundida de la sociedad que empuja hacia abajo.

En 2010 se creó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En un documento elaborado por la CTEP, sus miembros se definen así: «somos informales, precarios, externalizados y de subsistencia»²⁰. Juan Grabois, uno de sus dirigentes, explica que la CTEP es

una herramienta gremial del pueblo pobre, de los trabajadores sin derechos, sin reconocimiento, sin capital y sin patrón. Es, podría decirse, la CGT de los excluidos. La CTEP agrupa cartoneros, campesinos, artesanos, vendedores ambulantes, feriantes, costureros, limpiavidrios, cuidacoches, constructores, gasistas, cerrajeros, trabajadores de empresas recuperadas, del transporte informal, de cooperativas populares, de programas sociales, de infraestructura barrial, de organizaciones de acción comunitaria (cuidadores, cocineros, educadores) o de pequeños talleres y unidades productivas (mecánica, carpintería, alimentos).²¹

Las organizaciones del «otro movimiento obrero» tendieron a quedar atrapadas en el Ministerio de Desarrollo Social. Encontraron allí un espacio de reconocimiento, pero también un límite. Reconocidos como sujetos organizados, ya no serían «los asistidos», pero su condición de pobres solaparía la de trabajadores. El 9 de diciembre de 2015, un día antes de la entrega del mando al nuevo presidente Mauricio Macri, quien derrotó al kirchnerismo en las últimas elecciones, el gobierno de Cristina Fernández, mediante una resolución del MTESS, otorgó la «personería social» a la CTEP. Una figura legal débil (en comparación con la personería gremial exigida por la propia organización), que de todas formas implica para la CTEP un punto de acumulación, a mitad de camino, en el trayecto de pobres a trabajadores pobres.

Cuando apartamos analíticamente el rechazo social más difuso, asociado a los grandes grupos económicos de comunicación, nos encontramos con el problema

19. Sobre la experiencia de trabajo de varias cooperativas que realizaban la limpieza de los ríos contaminados del conurbano, v. Beltrán Besada: «El Estado metro a metro. Dinero y construcción política territorial. Un análisis de caso: Programa de limpieza, saneamiento y mantenimiento de arroyos en el Gran Buenos Aires», tesina de licenciatura en Sociología, IDAES-UNSAM, Buenos Aires, octubre de 2015.

20. E. Pérsico y J. Grabois: «Nuestra realidad» en *Cuaderno* N° 1, CTEP, Buenos Aires, 2014.

21. J. Grabois: «¿Qué es la CTEP?» en *Resumen Latinoamericano*, 8/2/2015.

de dos movimientos obreros en el país: el sindical, que suele autodenominarse movimiento obrero organizado, y el «social», que definimos como el otro movimiento obrero²². La vinculación entre ambos es motivo de otro ensayo²³, pero cabe apuntar que existieron intentos de sumarse a la CGT por parte de organizaciones como la CTEP, intentos que no prosperaron ya que en su mayoría los dirigentes del movimiento obrero organizado no reconocen la condición de trabajadores de sus miembros; los piensan y definen como «extranjeros», como cuerpos extraños a la tradición sindical argentina.

De todas formas, el movimiento obrero organizado no es homogéneo y a medida que avanzaron los años kirchneristas, crecieron las fracturas. En 2011, se dividió la CTA, que ya había perdido fuerza de novedad y capacidad para expresar al «otro movimiento obrero», en parte porque no logró que los gobiernos kirchneristas le otorgaran la personería gremial y quedó así reducida a un sindicalismo de trabajadores estatales. Sin embargo, a pesar de no haber logrado expandirse hacia el sector privado (con algunas excepciones significativas, como el sindicato de trabajadores del transporte subterráneo), en especial los sindicatos de docentes de la educación pública sostuvieron luchas y reivindicaciones durante todo el ciclo analizado y maniobraron la difícil tensión de integrar una central sindical que apoyó activamente los gobiernos kirchneristas sin dejar de ejercer niveles de autonomía para la defensa de los trabajadores docentes. Un año después, en 2012, se produce la división más significativa de la CGT, cuando los poderosos gremios del transporte bajo la conducción de Hugo Moyano, entonces secretario general de la CGT, se enfrentan al gobierno nacional de Cristina Fernández. Otros sindicatos importantes integran la CGT Balcarce que, bajo la conducción del metalúrgico Antonio Caló, logra sostener gestos de apoyo al gobierno. Sin embargo, dentro de ese agrupamiento sindical coexistieron sindicatos muy heterogéneos en términos de tradiciones gremiales y de idearios políticos: algunos de ellos asumieron el kirchnerismo como continuidad de una tradición nacional y popular, otros se sostuvieron como férreos antikirchneristas y antimoyanistas (los denominados «gordos»). El carácter híbrido de este nucleamiento impidió cualquier protagonismo de esta central, con la consiguiente dilapidación de fuerza organizativa.

El movimiento obrero organizado no es homogéneo y a medida que avanzaron los años kirchneristas, crecieron las fracturas ■

22. P. Abal Medina: *Ser solo un número más. Trabajadores jóvenes, grandes empresas y activismos sindicales en la Argentina actual*, Biblos, Buenos Aires, 2014.

23. P. Abal Medina: «Las formas políticas del trabajo», cit.

Entretanto, el sindicalismo moyanista²⁴ crea, bajo la dirección del líder camionero, la CGT Azopardo, que si bien representa a una proporción más pequeña de trabajadores, está integrada por sindicatos poderosos que combinan

**En la ruptura del moyanismo
con el gobierno subyace
un cuestionamiento sindical
al carácter regresivo del
sistema impositivo nacional ■**

poder económico con poder gremial y gozan de una elevada capacidad de presión, ya que pueden interrumpir la circulación del país. En la ruptura del moyanismo con el gobierno subyace un cuestionamiento sindical al carácter regresivo del sistema impositivo nacional, pero se desencadena cuando la pre-

sidenta desoye la exigencia de disminuir la carga tributaria (el impuesto a las ganancias) que afecta sobre todo al segmento de los empleados registrados con salarios más elevados, quienes aun ubicándose entre los más beneficiados no dejaban de tener ingresos de asalariados. La consigna «el salario no es ganancia» fue la base de este reclamo.

Una antinomia compleja entre los trabajadores del «techo» y los trabajadores del «piso» se instaló en la narrativa del final del gobierno de Cristina Fernández, mientras que sus tensiones con varios de los jefes sindicales estrechaban las bases de sustentación de su gobierno, especialmente durante su segundo mandato.

■ **Epílogo: a propósito del consumo y del «boom de los *commodities*»**

Una anécdota de 2008, que difunde con perspicacia el columnista Mario Wainfeld, aporta algunos elementos que aún no mencionamos y que suman claves interpretativas sobre la década kirchnerista:

Hace alrededor de dos años, el cronista se cruzó con Néstor Kirchner en un pasillo de la Casa Rosada (...). Sacó un papelito del bolsillo (un gesto usual) y preguntó al cronista, data en mano, si conocía cuántos splits [equipos de aire acondicionado] se habían vendido durante su mandato. Este diario lo ignoraba con holgura, se le espetó una cifra millonaria. Sin tomar aire, Kirchner estimó cuántos habrían sido adquiridos por gentes de clase alta o media alta. Los restó del total y concluyó que tantísimos hogares de clase media baja o trabajadora habían tenido por primera vez un aparato de aire acondicionado en su casa en el transcurso de su gobierno. Multiplicó la cifra por

24. Este sector está nucleado en la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte, integrada por 24 sindicatos de transporte terrestre, aéreo, portuario, fluvial y marítimo, conducida actualmente por el dirigente Juan Carlos Schmid.

cuatro o cinco (familia tipo) y remató: «Millones de personas que por primera vez no se mueren de calor en verano. ¿Y sabe cuánto pagan de electricidad?». Eso sí era público, muy poco. «Por eso, porque hay millones de laburantes que viven mejor, tenemos tanto apoyo», se solazó. Y, en su salsa, agregó su pizca confrontativa: «Y por eso hay tantos que nos detestan».²⁵

La expansión de la demanda interna sobre la base del incremento del poder de compra de las clases populares ha sido un denominador común de muchos de los gobiernos heterodoxos que gobernaron la región en los últimos años. Pero la condición de posibilidad del aumento del consumo no residió únicamente en la voluntad política y en la organización popular nacida de las diversas resistencias al neoliberalismo. La coyuntura global habilitó recursos para financiar el proceso distributivo en una ecuación del tipo «todos ganan»: el denominado «boom de los *commodities*». La paradoja residió en que la mayor disponibilidad de recursos que se volcó hacia los sectores populares agravó el persistente problema de las estructuras productivas desequilibradas –problema al que se refirió Marcelo Diamand en la década de 1970–, ya que profundizó la asimetría entre poder agropecuario y poder industrial.

La anécdota de los splits condensa la fuerza de la transgresión subjetiva que significa replicar ciertos modos de consumo de los sectores de mayores recursos, pero también un extravío. El consumo de electrodomésticos no fabricados en Argentina o con alta incidencia de componentes extranjeros también agravó el persistente problema latinoamericano de la restricción externa. En un artículo que reconstruye los diversos elementos que intervienen en la actual crisis política brasileña, Perry Anderson afirma que:

La compra de productos electrónicos, de electrodomésticos y vehículos despegó (los autos a través de estímulos fiscales), mientras que el suministro de agua, las carreteras pavimentadas, los autobuses eficientes, el tratamiento de aguas servidas, las buenas escuelas y hospitales fueron descuidados. Los bienes colectivos no tuvieron una prioridad ni ideológica ni práctica. Así que junto a necesarias y genuinas mejoras en las condiciones de vida, el consumismo en su sentido más deteriorado se propagó por toda la jerarquía social, desde una clase media bombardeada con publicidad y centros comerciales, en niveles elevados incluso para estándares internacionales.²⁶

25. Mario Wainfeld: «Splits y ventiladores» en *Página12*, 7/12/2008. Esta anécdota remite al proceso de surgimiento del obrero consumidor durante el primer peronismo, que se reconstruye mediante una novedosa y exhaustiva revisión de documentos históricos en Natalia Milanesio: *Cuando los trabajadores salieron de compras, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2014.

26. P. Anderson: «Crisis en Brasil» en *Viento Sur*, 5/2016.

Esta reflexión es interesante para diferenciar cierta singularidad del proceso argentino, que combinó consumo popular largamente postergado con un «consumismo de tipo capitalista» como aquel al que alude Anderson, pero que también produjo inversiones en determinados bienes públicos (como la mejora sustancial de la infraestructura educativa, la extensión de la red de agua potable y de cloacas, la duplicación de kilómetros de autopistas y autovías y, en general, una importante extensión de caminos, entre otras)²⁷. Finalmente, es también cierto que la falta de vivienda, la desigualdad en el acceso a la salud y un transporte público deficiente continuaron siendo problemas para las grandes mayorías trabajadoras. Queda, sin embargo, pendiente el balance de esta ecuación.

Cada vez más, movimientos y organizaciones populares definen el «consumismo» como una barrera cultural para potenciar procesos de mayor igualdad social. Y en este marco, se consolida el cuestionamiento a un neodesarrollismo presente en el ideario de gobiernos nacional-populares, que habría generado únicamente el espejismo de un bienestar que no logró cambiar las condiciones estructurales de vida de los trabajadores. Hoy esta situación se agrava con el acceso de Mauricio Macri al gobierno y los horizontes de retroceso en varias esferas. ☒

27. V. Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Nacional de Inversión Pública, Dirección de Programación de la Inversión Pública y Análisis de Proyectos: «La inversión pública 2003-2010. Una herramienta para el desarrollo», Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires, 2011.

¿Un nuevo rumbo para el trabajo infantil en Bolivia?

Debates y polémicas sobre el Código de la Niñez

**LORENZA B. FONTANA /
JEAN GRUGEL**

Desde 2014, Bolivia es el único país que permite expresamente el trabajo infantil a partir de los diez años, lo cual viola los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El debate que precedió la reforma del Código Niña, Niño y Adolescente muestra numerosas complejidades y matices, tanto con respecto a los actores movilizados como a sus posiciones políticas e ideológicas. Si bien todavía su implementación es débil, el código se enmarca en un discurso de derechos que trata de ir más allá de las lógicas internacionales y de encontrar una armonización con las prácticas y realidades locales.

En 2014 la aprobación de un nuevo Código Niña, Niño y Adolescente llevó a Bolivia a las crónicas de todo el mundo por introducir la posibilidad de que los menores trabajen a partir de los diez años, lo cual es una violación de los convenios internacionales en la materia. Si bien la norma hace una distinción entre trabajadores por cuenta propia y trabajadores por cuenta ajena – estableciendo para estos últimos el piso etario en 12 años–, prevé una «autorización excepcional» por parte de la Defensoría de la Niñez y pone énfasis en la protección de los derechos de los niños y las niñas trabajadores, el código ha sido duramente condenado por ONG como Human Rights Watch y Anti-Slavery International¹. Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de

Lorenza B. Fontana: es investigadora en el Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Correo electrónico: <lorenza_fontana@fas.harvard.edu>.

Jean Grugel: es profesora de Políticas Globales en la Universidad de York, Reino Unido. Correo electrónico: <jean.grugel@york.ac.uk>.

Palabras claves: Código de la Niña, Niño y Adolescente, trabajo infantil, Evo Morales, Bolivia.

1. Kailash Satyarthi, Aidan McQuade y Jo Becker: «Carta al presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales», 21 de enero de 2014, disponible en <[www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20Bolivian%20President\(ENG\).pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20to%20Bolivian%20President(ENG).pdf)> (en inglés).

Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (oit) –el organismo mundial responsable en materia de trabajo infantil– ha denunciado oficialmente la violación del Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo por Bolivia y solicitado la modificación de la ley².

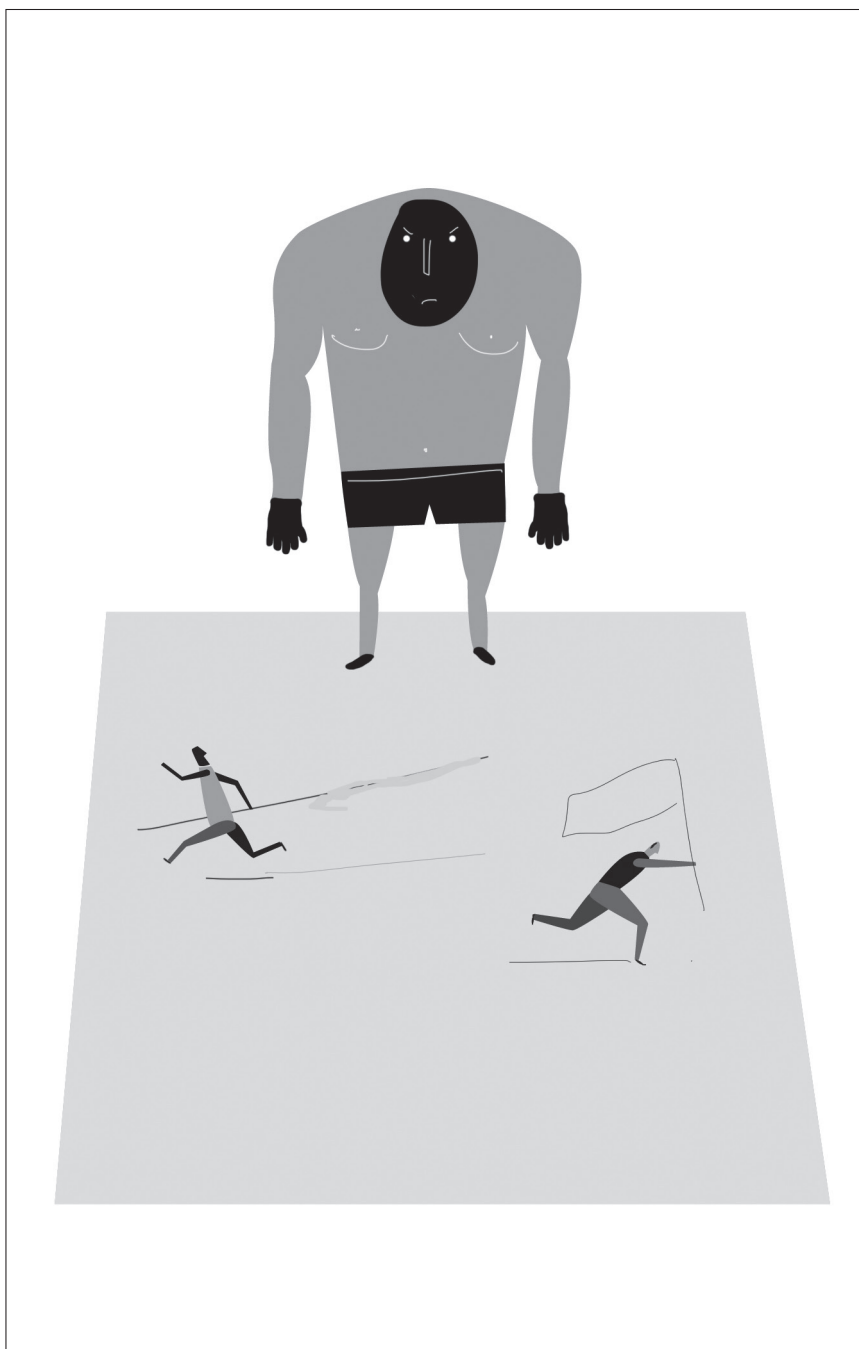
Es difícil negar que el código incumple los acuerdos de la oit. Sin embargo, es cierto también que, detrás de la aprobación de esta norma, hay un largo debate sobre distintas visiones de derechos y medidas de protección y un esfuerzo por considerar las voces de una pluralidad de actores, incluidos los mismos niños y niñas trabajadores. La solución adoptada por Bolivia, entonces, no refleja la falta de voluntad o interés en respetar el marco internacional de derechos humanos en general, y los derechos de la niñez en particular, sino más bien una concepción alternativa y más matizada de los derechos humanos, que trata de tomar en cuenta las especificidades del contexto boliviano.

El trabajo infantil es un fenómeno visible y significativo en Bolivia. De acuerdo con la última Encuesta Nacional del Trabajo (2008), más de 28% de los niños, las niñas y los jóvenes bolivianos entre los cinco y 17 años –casi 850.000– participa en algún tipo de actividad económica. La mayoría de los menores está empleada en el sector de la agricultura (50,2%) o vende mercancías en las calles (21%), con niveles de actividad mucho más altos en las zonas rurales (65%). Solo una minoría trabaja como obrero (13,7%) e incluso menos (13%) como trabajadores calificados³. La magnitud y persistencia del trabajo infantil en Bolivia han contribuido indudablemente a la politización de las opiniones sobre este tema. A eso hay que añadir que la revisión de las normas sobre trabajo infantil se llevó a cabo en un momento histórico de grandes cambios y en el marco de más amplios debates sobre la naturaleza de la propia ciudadanía y el lugar de Bolivia en la economía política global. Este contexto de transición político-institucional ha contribuido a reabrir la discusión sobre si Bolivia debería cumplir con ciertas normas internacionales y, en caso afirmativo, cómo hacerlo.

Este artículo explora el debate sobre trabajo infantil que precedió la aprobación del nuevo Código de la Niñez. El análisis de las distintas posiciones y discursos muestra un panorama sumamente fragmentado y polarizado entre

2. oit: «Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones», 2015, disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343022.pdf>.

3. Instituto Nacional de Estadística (INE) y oit: *Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia*, La Paz, 2008.



posiciones «erradicadoras» y «legalizadoras», tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. Esta fragmentación se puede atribuir, por un lado, a una falta de liderazgo en los ministerios competentes y a la volatilidad estructural

**La ley fue el resultado
del éxito de la
presión de un grupo social
particularmente activo
–las organizaciones de niños
y niñas trabajadores– ■**

de la administración pública boliviana; y, por el otro, a la marginalidad en la que permanecieron actores sociales tradicionalmente contrarios al trabajo infantil, como los sindicatos, y a las divisiones ideológicas en el mundo de la cooperación internacional. Más allá de las diatribas teóricas, fue clave la capacidad de movilización de ciertos

actores en favor del código y su habilidad para capturar la atención de los «poderes que cuentan»: el presidente Evo Morales y su círculo cercano⁴. En otras palabras, la ley no fue el resultado de un proceso de negociación y construcción de consenso, sino del éxito de la presión de un grupo social particularmente activo –las organizaciones de niños y niñas trabajadores– para forjar un acuerdo con un gobierno con amplia mayoría parlamentaria.

■ **Trabajo infantil y derechos humanos**

El corpus de normas internacionales sobre trabajo infantil incluye una serie de convenciones, leyes y declaraciones y ha ido atravesando distintas fases en el transcurso de los últimos 100 años. Durante la primera parte del siglo xx, el interés principal era definir la edad mínima para trabajar mediante una serie de tratados que fueron luego sustituidos por el Convenio 138 de 1973. Este establece que la edad mínima «no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a 15 años» (art. 2).

Sin abordar la cuestión de manera explícita, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobada en 1989, tuvo un gran impacto en la reorientación de la discusión sobre trabajo infantil. Por ejemplo, la definición del «interés superior del niño» como una «consideración primordial» para todas las medidas concernientes a los menores (art. 3) fue la base para el desmantelamiento de la lógica dominante de mantener a los menores fuera del mercado de trabajo, incluso cuando quieran y necesiten trabajar, con el fin de proteger el empleo de los adultos. Además,

4. Sonia Cardenas: *Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2007.

el artículo 12 enfatiza el derecho a la participación de los menores y a expresar libremente sus opiniones, en particular respecto de los problemas que puedan afectarlos. Este punto fue de gran inspiración para los movimientos de niños, niñas y adolescentes trabajadores (NAT) que florecieron en la década siguiente⁵.

A principios de la década de 1990, la OIT creó el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés), con el fin de apoyar el fortalecimiento de capacidades de los países y promover un movimiento mundial en contra del trabajo infantil. El IPEC opera actualmente en 88 países, con un gasto anual en cooperación técnica de más de 61 millones de dólares solamente en 2008⁶. Después de la entrada en vigor del Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (C182), en 1999, el IPEC se convirtió en su brazo operativo y coordinó acciones de cooperación técnica a escala nacional para elaborar planes de erradicación y listas de trabajos prohibidos. Este convenio demanda «medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil». Estas incluyen formas de esclavitud y reclutamiento en los conflictos armados, el trabajo sexual, las actividades ilícitas vinculadas al tráfico de drogas y cualquier otro trabajo que pueda dañar la salud, la seguridad y la moralidad de los niños. La definición de una lista de trabajos peligrosos se deja a la determinación de cada país, previa consulta con los empleadores y las organizaciones de trabajadores⁷.

■ Génesis del debate

El primer Código de la Niñez y Adolescencia fue promulgado en Bolivia en 1999, como corolario a la ratificación de la CDN. La ratificación del Convenio sobre la Edad Mínima (C138) tuvo lugar tan solo dos años antes, en 1997, pero no generó un debate significativo en la política interna. En cambio, el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, ratificado en 2003, fue acompañado de la introducción de un plan nacional para erradicar el trabajo infantil, que fue formulado con el apoyo de la OIT y cuyo impacto fue mínimo.

5. William Myers: «Considering Child Labour: Changing Terms, Issues and Actors at the International Level» en *Childhood* vol. 6 N° 1, 1999.

6. «Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)», <www.ilo.org/ippec/lang-es/index.htm>.

7. Yoshie Noguchi: «ILO Convention N° 182 on the Worst Forms of Child Labour and the Convention on the Rights of the Child» en *The International Journal of Children's Rights* vol. 10 N° 4, 2002.

El debate sobre el trabajo infantil que se abrió alrededor de 2008 puede atribuirse a un aumento de las presiones de la OIT, principalmente en relación con la lucha contra la explotación y el trabajo peligroso y, sobre todo, con los espacios de discusión generados en el marco del proceso de reforma constitucional. La Constitución aprobada por referéndum en 2009 hace referencia

El debate sobre el trabajo infantil que se abrió alrededor de 2008 puede atribuirse a un aumento de las presiones de la OIT ■

específica al trabajo infantil e introduce algunos matices a las normas preexistentes. El artículo 61 prohíbe el trabajo forzado y la explotación infantil, pero añade que «las actividades de los niños y adolescentes dentro de sus familias y la sociedad tendrán por objeto su pleno desarrollo como ciudadanos y tendrán una

función formativa. Sus derechos, las garantías y los mecanismos institucionales para su protección serán objeto de regulación especial». Esta formulación fue considerada un «cambio fundamental» por los NAT⁸ y animó sus expectativas para una reforma sustancial del Código de la Niñez.

Las mesas de discusión alrededor del nuevo código se llevaron a cabo entre 2010 y 2013 y se caracterizaron por una fuerte polarización entre posiciones «legalizadoras» y «erradicadoras», lo que reflejaba el espectro ideológico del debate internacional sobre trabajo infantil con algunos matices locales. Quienes se ubican en la primera posición opinan que los niños, las niñas y los jóvenes tienen derecho a trabajar, si bien de una manera segura y apropiada a su edad, y que el Estado debe velar por su protección en cuanto trabajadores y trabajadoras. Los segundos consideran, por el contrario, que el Estado es responsable de mantener a los niños y las niñas fuera del mercado del trabajo, para lo cual impulsan la introducción de normas más estrictas y hojas de ruta claras a escala nacional⁹.

■ **«Guerra de posiciones»**

El debate interno fue extraordinariamente intenso y conflictivo y no se cerró hasta que el Parlamento boliviano aprobó la ley en 2014. Las tensiones se concentraron en torno de la cuestión de cómo proteger y promover los derechos de los niños y a menudo desbordaron en un más amplio debate sobre la interpretación

8. Unión de Niños y Niñas Trabajadores de Bolivia (Unatsbo): *Mi fortaleza es mi trabajo*, Terre des Hommes Suisse / Save The Children / Canadian Development Agency, La Paz, 2010, p. 13.

9. Michael Bourdillon: «Children and Work: A Review of Current Literature and Debates» en *Development and Change* vol. 37 N° 6, 2006.

y relevancia de las normas internacionales de derechos humanos para el contexto boliviano. Por un lado, se alinearon los grupos de la sociedad civil que trataron de presionar al gobierno para introducir una legislación erradicadora y programas de acción para reducir el trabajo infantil y asegurar el respeto de la edad mínima. Por otro lado, un segundo grupo de movimientos de la sociedad civil, liderado por la Unión de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores de Bolivia (Unatsbo), promovió la introducción de una legislación que estableciera derechos específicos para los menores trabajadores y les ofreciera amparo frente a situaciones de explotación y vulnerabilidad. Ambos sectores afirmaban tener el bienestar de los niños en el centro de sus preocupaciones.

El primer grupo abogaba en favor de la adhesión estricta a las normas de la OIT, con el argumento de que «no tiene sentido crear condiciones de protección mientras el trabajo infantil esté prohibido»¹⁰. Este punto de vista fue ampliamente compartido por algunos actores políticos claves en el Movimiento al Socialismo (MAS), la fuerza de gobierno, y en el Congreso:

No tiene sentido legalizar el trabajo infantil ya que el resultado sería la creación de una política de Estado basada en la creencia de que la nueva generación de hombres y mujeres son formados en las escuelas, en la familia y *en el trabajo*, y esto no es la visión de sociedad que queremos construir. También se ha demostrado que los niños que trabajan no reciben una educación adecuada.¹¹

El segundo grupo, por su parte, presionó en pos de una interpretación de los derechos de la niñez que se adapte al contexto socioeconómico boliviano, donde el trabajo de los jóvenes es valorado y reconocido como esencial para la supervivencia de las familias. Cualquier reforma que proclamara la erradicación del trabajo infantil desconocería no solamente los propios derechos de los menores, sino también la economía tradicional basada en la familia. Como algunos niños trabajadores nos dijeron durante un taller en Cochabamba:

La OIT promueve políticas en materia de trabajo, sin embargo su trabajo es más a nivel internacional. Lo que quisiéramos es una organización nacional que refleje la política de Bolivia porque tenemos nuestra propia realidad nacional. No vivimos en el mismo mundo que otros países (...). No queremos la erradicación del trabajo. Queremos que el trabajo sea valorado ya que al final estamos contribuyendo al país.¹²

10. Entrevista con oficial de protección de Unicef, La Paz, agosto de 2013.

11. Entrevista con el presidente de la Red Parlamentaria para Niñez y Adolescencia y diputado boliviano, La Paz, agosto de 2013.

12. Entrevista con representantes de los NAT, Cochabamba, agosto de 2013.

■ Coaliciones fragmentadas

Una característica interesante del debate boliviano fue su fragmentación más allá del conflicto clásico Estado versus sociedad civil. Las divergencias fueron fuertes tanto entre los actores sociales como dentro del propio gobierno. El sector «erradicador» pro-OIT fue liderado por el Ministerio de Trabajo y una serie de ONG locales e internacionales; mientras que el movimiento en favor de la legalización incluyó a las organizaciones de niños trabajadores, junto con ONG como Save the Children, Defensa del Niño Internacional, algunas ramas de Terre des Hommes y donantes como la Agencia de Cooperación Italiana para el Desarrollo. Este segundo grupo también tuvo apoyos de representantes gubernamentales en el Congreso y de funcionarios públicos del Ministerio de Educación y de la Defensoría del Pueblo.

Fue la coalición a favor de la legalización la que triunfó al final, debido tanto a su capacidad de movilización como al hecho de que sus argumentos tu-

Fue la coalición a favor de la legalización la que triunfó al final ■

vieron eco en el proceso político más amplio que Bolivia estaba experimentando. Unatsbo fue activa en el marco de la Asamblea Constituyente (2006-2009) y altamente eficaz en la movilización para hacer escuchar su voz. Representantes de los NAT fueron a Sucre y a Oruro –donde la Asamblea estaba reunida–, marcharon y presentaron su propuesta a los constituyentes. De hecho, el artículo 61 es el resultado de la negociación directa entre sus representantes y la presidenta de la Asamblea¹³. Por otro lado, aunque el grupo apoyado por la OIT tenía buen financiamiento y contaba con una sólida estrategia de comunicación, no logró tener el mismo acceso al presidente ni al partido de gobierno. La coalición «legalizadora» también se benefició de la participación muy marginal de los sindicatos bolivianos en esta discusión, lo cual eliminó del debate a uno de los actores tradicionalmente más hostiles al trabajo infantil.

■ Visiones de derechos

Más de una vez, durante el debate que precedió la aprobación del código, cada parte acusó a la otra de colocar la ideología por sobre las necesidades y los derechos de los menores. Llama la atención que las referencias a argumentos

13. Entrevista con una representante de Terre des Hommes (Suiza), Cochabamba, agosto de 2013.

basados en un discurso de derechos fueran desplegados con más frecuencia y de forma más consistente por el *lobby* prolegalización que por los partidarios de la erradicación. Esta fue una forma de contrarrestar conscientemente la opinión de que los convenios de la OIT eran, inevitablemente, la mejor manera de proteger a los niños y las niñas bolivianos. Siguiendo este razonamiento, el trabajo debe ser reconocido como un derecho de los niños, niñas y adolescentes y la presencia de estos en la fuerza de trabajo no debe ser necesariamente vista como un problema social. Retomando una de las declaraciones del Movimiento Internacional de la Infancia Trabajadora, que menciona explícitamente el trabajo como un «derecho humano» central para el desarrollo personal de los menores¹⁴, la propuesta de Unatsbo para el nuevo código establece que

Los niños, niñas y adolescentes que trabajan, son en primera instancia humanos, sujetos de derechos (...). El Estado se obliga a proteger esos derechos, incluyendo su derecho a trabajar y a participar de la vida pública con opinión y participación propias. En síntesis, abordar la regulación del trabajo de los niños desde un marco de protección de sus Derechos Humanos podría significar un escenario mucho más amplio de cumplimiento de obligaciones y ejercicio de derechos.¹⁵

El *lobby* pro-OIT, por su parte, parecía evitar la invocación de los marcos internacionales de derechos de manera directa, tal vez con el fin de prevenir la crítica de que se trata de políticas impuestas desde el «Occidente», crítica muy de moda en estos tiempos en Bolivia. En consecuencia, el discurso se centró no tanto en los derechos humanos sino más bien en las evidencias empíricas de los efectos negativos que el trabajo infantil tiene sobre la educación y la salud.

■ De la calle a la mesa de negociación

Un pico en la movilización favorable a la legalización se alcanzó en diciembre de 2013 cuando un grupo de niños y niñas trabajadores se movilizó en La Paz a favor de su derecho al trabajo y fue dispersado con violencia por la policía. La oficina de la Presidencia criticó abiertamente la represión y el presidente Evo Morales decidió reunirse con los líderes de esas organizaciones y hacer finalmente pública su posición sobre el trabajo infantil¹⁶. Él mismo un niño trabajador en la infancia, Morales creció en una comunidad rural indígena de las tierras altas de Bolivia. No sorprende entonces que sus simpatías vayan a

14. Declaración de Berlín, 2004, disponible en <www.enfants-actifs.org/?p=868>.

15. Unatsbo: ob. cit.

16. Verónica Smink: «¿Ilegal o parte de la cultura? El trabajo infantil divide a Bolivia» en *BBC Mundo*, 14/1/2014.

los NAT. Al mismo tiempo, el liderazgo de Morales se basa en su capacidad de articular las demandas de sectores sociales tradicionalmente excluidos y de ofrecer un proyecto alternativo para la política boliviana, históricamente dominada por elites económicas y viejas oligarquías. En este contexto, las posiciones de los NAT que consideran el enfoque «erradicador» de la OIT como inapropiado para el contexto boliviano y como reflejo de un ideal «occidental» de la infancia riman con las críticas al «neocolonialismo» y con un escepticismo hacia los mecanismos de gobernanza liberal. Durante una conferencia de prensa en diciembre de 2013, el presidente Morales declaró: «No debería limitarse la edad del niño, pero [estos] tampoco deberían ser explotados. (...) Cuando uno trabaja desde niño tiene más conciencia social»¹⁷. Puede que la intervención de Morales haya dado un golpe decisivo al debate: el hecho es que seis meses más tarde el controvertido código ya había sido aprobado.

Desde entonces, el gobierno ha ido defendiendo la posición de que el nuevo código no solo no representa una violación de los derechos de los niños, sino que les ofrece mayor protección. La norma ha sido presentada como una mejora en términos de derechos y como el resultado de un proceso inclusivo en el que los niños son reconocidos como interlocutores sociales legítimos. Con el argumento de que el código asegurará el «disfrute pleno y efectivo de los derechos [de los niños]» y salvaguardará «los intereses de los [niños], en conformidad con la Constitución del Estado y los tratados internacionales sobre derechos humanos», el gobierno se mantuvo firme y rechazó las recomendaciones formuladas en el marco del Examen Periódico Universal en 2015¹⁸. Esta posición fue reiterada durante una reunión de la Comisión para el Desarrollo del Parlamento Europeo donde se discutió el código, en la que el embajador de Bolivia hizo hincapié en que

Es una ley en la cual los niños no son objetos sobre los cuales se disponen normas y se establecen procedimientos administrativos sino (...) en la cual ellos mismos son los actores y sujetos poseedores de derechos y de deberes. (...) Esta ley (...) adecua la normatividad al contexto existente y no en el contexto irreal de un prohibicionismo dictado por patrones culturales ajenos al contexto boliviano.¹⁹

17. «Evo Morales contrario a prohibir trabajo infantil» en *Página7*, 23/12/2013.

18. Edgar García: «Bolivia rechaza 15 recomendaciones sobre el trabajo infantil e independencia judicial» en *RIDH*, 19/3/2015.

19. «Committee on Development - meeting 22-01-2015», video, disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150116IPR09877/Committee-on-Development-meeting-22-01-2015-09001230>>.

■ Conclusiones

Con la aprobación del nuevo Código de la Niñez, Bolivia se convirtió en el único país que permite expresamente el trabajo infantil a partir de los diez años. Incluso la noticia ocupó espacios en la prensa mundial. Pero más allá de este hecho, la ley y el debate que la precedió ilustran tanto la relevancia como las controversias alrededor del proceso de implementación de normas internacionales de derechos humanos.

Por un lado, la lucha contra el trabajo infantil se ha vuelto un nudo clave de la agenda internacional de desarrollo, gracias a la presión de organizaciones internacionales y no gubernamentales, en particular la OIT y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) y, más recientemente, a su inclusión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la nueva hoja de ruta de la cooperación internacional al desarrollo. Por otro lado, el caso boliviano reitera la importancia de los factores nacionales e ilustra la dificultad de hacer generalizaciones demasiado amplias sobre derechos e intereses en contextos políticos y culturales distintos.

En la práctica, las normas solamente resuenan cuando los actores sociales trabajan con ellas, es decir, cuando tienen legitimación desde abajo. El debate internacional sobre trabajo infantil es una disputa de carácter principalmente moral, con un grado muy bajo de pragmatismo. Tiende a ignorar la dificultad de definir lo que constituye trabajo infantil en la mayor parte de los países del Sur e ignora el hecho de que muchas actividades «se sitúan *entre* la explotación y el abuso, por una parte, y la ayuda doméstica, por otra»²⁰, como por ejemplo la agricultura y los negocios familiares²¹. América Latina ha apoyado tradicionalmente la construcción de un marco universal de derechos humanos. Sin embargo, hay una nueva tendencia, especialmente entre los países «posneoliberales», a privilegiar una visión más doméstica de los derechos.

En la década de 1990, poco después del colapso del bloque soviético, muchos gobiernos intentaron moldearse según los modelos occidentales, en el

El debate internacional sobre trabajo infantil es una disputa de carácter principalmente moral, con un grado muy bajo de pragmatismo ■

20. Sharon Bessell: «Influencing International Child Labour Policy: The Potential and Limits of Children-Centred Research» en *Children and Youth Services Review* vol. 33 N° 4, 2011, p. 567.

21. Eric V. Edmonds y Nina Pavcnik: «Child Labor in the Global Economy» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 19 N° 1, 2005.

esfuerzo de reproducir los mismos niveles de prosperidad y estabilidad y para ganar la benevolencia, el apoyo político y económico de Europa y Estados Unidos²². Como parte de este proceso, los países ratificaron un gran número de tratados internacionales de derechos humanos y los incluyeron en sus marcos constitucionales. Desde entonces, han surgido nuevos desafíos a la hegemonía occidental, tanto con el crecimiento económico de nuevos países emergentes como con las crisis sociales y económicas desencadenadas por el modelo de desarrollo dominante. El disenso hacia las recetas de la OIT en Bolivia refleja, por lo tanto, un contexto global en el que la divergencia del «modelo occidental» se hace más común.

Finalmente, si bien el nuevo Código de la Niñez define una postura política e ideológica distinta, en la práctica todavía hay incertidumbres sobre su implementación y sus efectos. Han pasado dos años desde su aprobación y los efectos del código han sido hasta la fecha más simbólicos que concretos. El Ministerio de Educación ha organizado dos Encuentros Plurinacionales de Educación de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores y por primera vez se han producido datos sobre estudiantes trabajadores (alrededor de 34.000). El pasado mes de mayo, una delegación de NAT ha viajado a Ginebra para presentar el código y explicar por qué en su opinión este defiende y no viola sus derechos. El régimen de protección para menores trabajadores delineado en el código y prometido por el gobierno es, sin embargo, un desafío todavía pendiente y, hasta la fecha, las reformas normativas no se han convertido en cambios reales para los niños y las niñas bolivianos. ☐

22. David P. Forsythe (ed.): *Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace*, United Nations University Press, Tokio, 2000.

Que las empresas transnacionales paguen lo justo

Para un nuevo orden tributario regional

**JOCELIO H. DRUMMOND /
GABRIEL CASNATI**

Las leyes que regulan hoy en día la tributación corporativa internacional están en vigor desde hace casi 100 años, lo que explica la obsolescencia del sistema actual. Existen «agujeros» en la legislación, convenientes para los evasores, toda vez que estos pueden transferir dinero hacia paraísos fiscales en transacciones simples y que no pueden ser denunciadas como ilegales. En este marco, el informe de la Comisión Independiente para la Reforma Tributaria Corporativa Internacional y la campaña global «Que las empresas transnacionales paguen lo justo» buscan poner en pie un nuevo orden tributario mundial más compatible con la justicia social.

■ Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo xx se intensificó el uso de los llamados «paraísos fiscales» –jurisdicciones con tributación nula o extremadamente baja– por parte de las empresas multinacionales y de los sectores más ricos de las elites nacionales, con la finalidad de aumentar sus ganancias al evitar el pago de impuestos en los países donde operan. Aunque esta práctica, con sus consiguientes desequilibrios en las cuentas públicas, no sea reciente, solo

Jocelio H. Drummond: es médico y sindicalista. Coordina la Internacional de Servicios Públicos (ISP) en la Región Interamérica. Integra la coordinación de la Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (REBRIP).

Gabriel Casnati: es estudiante de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC-SP) y trabaja en la ISP. Integra la campaña «Que las empresas transnacionales paguen lo justo».

Palabras claves: impuestos, justicia tributaria, paraísos fiscales, Comisión Independiente para la Reforma Tributaria Corporativa Internacional.

Nota: traducción del portugués de Claudia Solans.

en los últimos años el tema empezó a llamar la atención de los medios y de la sociedad civil, que presionó tanto a los gobiernos como a las instituciones internacionales para colocar el tema de la evasión fiscal en sus agendas.

Aun cuando sea extremadamente complicado calcular las cantidades depositadas en los paraísos fiscales, algunas organizaciones internacionales realizaron algunas estimaciones. Según la Tax Justice Network, en 2012 había cerca de 32 billones de dólares escondidos en esos paraísos fiscales¹, mientras que el periódico inglés *The Guardian* afirma que cerca de un billón de dólares sale anualmente de países en desarrollo rumbo a los lugares de baja o inexistente tributación².

Teniendo en cuenta esta información y frente a la actual coyuntura político-económica global, el movimiento sindical considera la tributación internacional de corporaciones y grandes fortunas como un importante medio para reducir las desigualdades sociales y como factor decisivo para el desarrollo de los países pobres, además de ser una prerrogativa necesaria para el financiamiento de servicios públicos universales de calidad. Por lo tanto, para alcanzar estos objetivos, es imprescindible que se realice una profunda reforma en las obsoletas leyes tributarias internacionales, a partir de una propuesta construida en espacios de discusión representativos, que apunte al bienestar social y no a los intereses corporativos, como ha prevalecido hasta ahora en los espacios de gobernanza global. Estadísticas de 2015, divulgadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) el 3 de mayo de 2016, muestran los siguientes datos:

a) Entre 2010 y 2014, Hong Kong lideró la transferencia de recursos en dirección a los paraísos fiscales, con 33% del total del monto transferido (148.000 millones de dólares), seguido por Estados Unidos, con 21% (93.000 millones); Rusia, con 17% (77.000 millones); China, con 10% (45.000 millones) y Brasil, con 5% (23.000 millones). Los demás países sumados representaron 14% del total (64.000 millones de dólares).

b) Solo en 2015, los flujos financieros hacia paraísos fiscales alcanzaron la cifra de 72.000 millones de dólares.

1. James S. Henry: «The Price of Offshore, Revisited», Tax Justice Network, julio de 2012, disponible en <www.taxjustice.net/>.

2. Richard Brooks: «Tax Havens Don't Need to Be Reformed. They Should Be Outlawed» en *The Guardian*, 4/4/2016.

c) El estudio exhibe que, en una muestra de multinacionales provenientes de 26 países desarrollados, estas tuvieron más ganancias en las Bermudas (43.700 millones de dólares) que en China (36.400 millones)³.

■ Contexto histórico político-económico de la intensificación del uso de financiamiento *offshore*

El historiador Eric Hobsbawm y el geógrafo David Harvey escribieron que el término «*offshore*» –hoy comúnmente utilizado– entró en el vocabulario civil a mediados de la década de 1960 para designar el proceso de registro de la sede legal de una empresa en jurisdicciones de tributación baja o inexistente. Según estos autores, en líneas generales, el agotamiento del modelo económico keynesiano-fordista de los llamados «años dorados» del capitalismo –caracterizados por el crecimiento del patrón de vida en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con mayores ganancias para los empresarios, al mismo tiempo en que se daban crecientes aumentos salariales para los trabajadores– y la consecuente crisis económica, intensificada por el *shock* del petróleo de 1973, dieron como resultado una gran reestructuración productiva global. Esta reestructuración fue responsable de la alteración del paradigma estatal socialdemócrata en dirección al neoliberalismo flexible y solo fue posible debido al proceso de transnacionalización de la economía mundial⁴. Comúnmente, la historiografía releva tres aspectos principales interrelacionados con el proceso de transnacionalización de la economía mundial: la multiplicación de las empresas multinacionales, la nueva división internacional del trabajo –como consecuencia de la transferencia de la planta productiva industrial de varias empresas hacia países en desarrollo– y el aumento del financiamiento *offshore*. En palabras de Hobsbawm, este consiste en

El término «*offshore*» –hoy comúnmente utilizado– entró en el vocabulario civil a mediados de la década de 1960 ■

una combinación convenientemente compleja e ingeniosa de huecos legales en las leyes empresariales y laborales de los bondadosos miniterritorios –por ejemplo, Curacao, Islas Vírgenes y Liechtenstein– [que] podía producir maravillas en el balance de la empresa. Pues «la esencia de la práctica del *offshore* está en transformar un enorme número de huecos en una estructura empresarial viable pero no reglamentada».⁵

3. UNCTAD: «Investment Flows through Offshore Financial Hubs Declined but Remain at High Level», en *Global Investment Trends Monitor* N° 23, 3/5/2016.

4. E. Hobsbawm: *Historia del siglo xx*, Crítica, Buenos Aires, 1998; D. Harvey: *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu, Buenos Aires, 1998.

5. Cit. en Charles Raw, Bruce Page y Godfrey Hodgson: *105: A maior fraude internacional com fundos de investimentos*, Expressão e Cultura, Río de Janeiro, 1972.

En ese contexto, el aumento del financiamiento *offshore* fue importante para asegurar el constante crecimiento de las ganancias empresariales –incluso en un marco de reducción del crecimiento económico–, al mismo tiempo que colaboró para sustraer la economía nacional del control estatal. Por lo tanto, es posible decir que el uso intensivo de los paraísos fiscales a partir de mediados de la década de 1960 fue una de las bases para la construcción de un nuevo paradigma en la política económica global, el neoliberalismo, al tiempo que impactó también en la reestructuración productiva que desencadenó el surgimiento de una nueva forma de organización del trabajo posfordista.

■ Coyuntura político-económica actual y el inicio del proyecto BEPS

Con la irrupción de la crisis económica en los países centrales del capitalismo en los últimos años, las instituciones internacionales establecieron políticas ortodoxas de austeridad como receta para recuperar las economías nacionales. Pasado algún tiempo desde el comienzo de este modelo, los resultados, en líneas generales, no se tradujeron en crecimiento del PIB o de la productividad de los países en crisis, ni tampoco en la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Por el contrario, la estrechez salarial sufrida por la mayoría de estos, junto con el aumento de las tasas de desempleo generado por las medidas de austeridad, fue responsable en gran medida de la actual desigualdad socioeconómica global, que alcanzó niveles récord en 2015. Según datos de un informe de la ONG británica Oxfam divulgado en enero de 2016, el 1% más rico de la población mundial detenta más riquezas que el 99% restante sumado⁶. De esta forma, la actual coyuntura socioeconómica, con la imposición del paradigma de austeridad en países de la Unión Europea, a la vez que no reestructuró las economías nacionales, permitió que el sector más acomodado de la población aumentara sus riquezas. Este escenario es, sin dudas, propicio para la emergencia de innumerables protestas contra el *statu quo*, articuladas en torno de movimientos plurales.

En medio del escenario de ebullición de diversos movimientos de oposición política en contextos de crisis económica en los países de la OCDE, algunos escándalos financieros de gran dimensión, relacionados con la evasión fiscal, fueron investigados a partir de filtraciones de la contabilidad de empresas con cuentas

6. Oxfam International: «Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema», 210 Informe de Oxfam, 18/1/2016, disponible en <www.oxfam.org>.

en paraísos fiscales que llegaron al público. Estos escándalos expusieron tanto a los responsables como las consecuencias de no pagar impuestos. A partir de las filtraciones, se demostró que los altísimos que ocultan «súper ricos» y multinacionales son factores claves en el deterioro del Estado de Bienestar europeo y en la ampliación de la desigualdad social.

Los altísimos montos que ocultan «súper ricos» y multinacionales son factores claves en el deterioro del Estado de Bienestar europeo y en la ampliación de la desigualdad social ■

El primero de estos escándalos fue el «LuxLeaks» en 2015. La filtración de información por parte de empleados luxemburgueses de subsidiarias locales de grandes multinacionales abrió el camino para revelar que multinacionales, empresarios, traficantes y políticos mantenían cuentas secretas en Luxemburgo, país europeo conocido por ser un paraíso fiscal. En la misma dirección, al año siguiente fue publicado el «SwissLeaks», que revelaba la existencia de más de 106.000 cuentas secretas solamente en el banco HSBC, con dinero de diversos orígenes y nombres provenientes de más de cien nacionalidades. Más recientemente asistimos al escándalo de los «Panamá Papers», por el cual están en proceso de investigación cerca de 11,5 millones de contratos filtrados del estudio de abogacía panameño Mossack Fonseca, responsable de la intermediación de transacciones financieras multimillonarias en dirección a los paraísos fiscales. Este caso se volvió especialmente emblemático pues, más allá de las enormes cuantías financieras involucradas en esas transacciones, se mencionaron los nombres de diversas figuras conocidas del campo artístico, deportivo, mediático y, principalmente, político, provenientes de todos los continentes (aunque con la notable excepción de EEUU hasta el momento). Así, nuevamente se manifestó al público la inmensa complejidad de la cuestión, su internacionalización y la increíble facilidad para efectuar transacciones de evasión en dirección a los paraísos fiscales, la mayor parte de las veces en el marco de la legalidad.

De esta forma, la presión de algunos medios internacionales y las innumerables protestas de la sociedad civil eclosionaron al mismo tiempo que las estadísticas provenientes de las filtraciones demostraban que la evasión fiscal se ha convertido en una evidente amenaza para las cuentas públicas de los Estados miembros de la OCDE. Inmersos en ese contexto, aun sin la voluntad política necesaria, los países ricos comenzaron a moverse en busca de una inédita solución conjunta al complejo problema de la imposición tributaria internacional.

Después de algunos años de debates en diferentes foros, en noviembre de 2015 se lanzó el primer documento oficial del proyecto Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). Organizado alrededor de 15 ejes de acción y articulado por la OCDE junto con el G-20, el proyecto BEPS pone el acento en la evasión fiscal por parte de las multinacionales y tiene como objetivo central inicial asegurar que estas sean adecuadamente gravadas, lo que requiere la alteración de las leyes que regulan la tributación internacional vigentes desde hace casi un siglo.

■ Las debilidades del proyecto BEPS y alternativas

Sin dudas, el proyecto BEPS constituye un marco importante en la lucha por el fin de los paraísos fiscales y de los demás mecanismos utilizados para evitar el pago al fisco nacional, ya que representa un intento inédito de alterar, al mismo tiempo, las leyes de tributación internacional. Sin embargo, la elaboración del programa fue conducida primordialmente por los países desarrollados – a través de dos foros restringidos: la OCDE y el G-20– y el plan de acción refleja claramente esa falta de representatividad. Por ese motivo, algunos países en desarrollo fueron convocados a los encuentros, pero la iniciativa se reveló meramente decorativa, en la medida en que esos Estados invitados tuvieron un estatus inferior, sin poder de voto ni de inclusión de cláusulas. En consecuencia, las propuestas contenidas en el plan de acción, dictadas por los países más ricos, favorecen en primer lugar a los Estados de origen de las principales multinacionales, además de realizar un recorte temático que excluye cuestiones extremadamente sensibles para los países en desarrollo.

Una importante evidencia de las limitaciones del BEPS reside en la Acción N^o 13, que obliga a las multinacionales a divulgar sus balances financieros anuales de manera separada, país por país –a diferencia de lo que ocurre actualmente–. Hasta este punto, la acción es totalmente positiva. El problema es que la propuesta, que podría significar un cambio estructural, resulta debilitada por otras dos cláusulas complementarias: la primera determina que solo el país de origen de la multinacional recibirá los informes y no está obligado a compartir la información; la segunda establece que solo las empresas con ganancias superiores a 845 millones de dólares anuales están obligadas a divulgar este tipo de información.

En la misma dirección, la Acción N^o 14 del BEPS da prioridad a la solución de controversias en espacios privados, en detrimento de los tribunales públicos

internacionales⁷. En esta parte del documento, además de agregarse 500 nuevos artículos a las normas de tributación internacional –lo que, seguramente, tiende a aumentar el número de desacuerdos legales–, el proyecto prevé que sea obligatoria la resolución de los conflictos de Estados contra empresas por medio del arbitraje privado, en caso de que pasen dos años sin que se llegue a una solución. El arbitraje privado significa tribunales *ad hoc*, formados por pequeños grupos de especialistas jurídicos en determinado asunto, que deben ser aprobados por ambas partes.

Especialistas y representantes de Estados que quedaron fuera del acuerdo denunciaron que es arriesgado colocar en manos de un pequeño grupo privado decisiones que involucran enormes cifras, peso político y diversos actores. Otra crítica se basa en el argumento financiero. En estos grandes conflictos jurídicos, el costo de un arbitraje privado puede variar entre 8 y 30 millones de dólares, según datos de la propia OCDE, un valor significativamente elevado para algunos países que componen el sistema ONU (en el caso de Gambia, por ejemplo, un arbitraje de valor máximo comprometería 3,9% de su PIB anual).

En estos grandes conflictos jurídicos, el costo de un arbitraje privado puede variar entre 8 y 30 millones de dólares ■

De esta forma, se vuelve evidente que, al proponer la privatización de una función pública esencial como la resolución de litigios, la propuesta de la OCDE les quita a los Estados más pobres el derecho básico de entrar al tribunal en condiciones de igualdad con la parte litigante, y esto los deja en una doble desventaja: en relación con los países de mayores recursos y respecto a las empresas multinacionales. Probablemente, los ejemplos de las acciones N° 13 y N° 14 del proyecto BEPS son los que mejor expresan la fuerte influencia del poder corporativo en los países más desarrollados para colocar en primer plano sus intereses, en vez de encontrar una solución real al problema de la evasión fiscal de las multinacionales. Sin embargo, más allá de estas dos acciones, el carácter centrado en la resolución de los problemas de las naciones desarrolladas impregna todo el documento oficial de la propuesta elaborada por la OCDE. Por estas razones, la propuesta BEPS ha sido muy criticada. El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señala acerca de este proyecto: «Es un paso en la buena dirección, pero tenemos que tener claro que no es suficiente. El principio de plena competencia

7. OCDE: *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 - 2015 Final Report*, OCDE, París, 2015.

para impedir el abuso de precios de transferencia, el antiguo sistema (...) no se adecua a las necesidades de un mundo globalizado. La OCDE está intentando arreglar un sistema que no puede ser arreglado»⁸.

Abordar la tributación corporativa a escala internacional como un complejo problema global exige necesariamente que todos los países del interconectado sistema financiero mundial formen parte de este nuevo arreglo, toda vez que el más mínimo agujero en la legislación de cualquier Estado abre brechas legales para el mantenimiento de la evasión fiscal en todo el mundo. Por lo tanto, sin cerrar esos resquicios será imposible acabar con los paraísos fiscales y otros mecanismos de evasión fiscal por parte de los superricos o de las multinacionales.

Teniendo en cuenta esta condición, y aunque reconozcamos las limitaciones e intereses privados presentes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), este es aún el foro más representativo y democrático para este tipo de discusión. Por ello, en la Conferencia sobre el Financiamiento del Desarrollo realizada en Adis Abeba en julio de 2015, las organizaciones de la sociedad civil –incluida la Internacional de Servicios Públicos (IPS), que nuclea a decenas de organizaciones sindicales de diferentes países– apoyaron unánimemente la necesidad de crear un cuerpo intergubernamental en la ONU para promover una verdadera reforma mundial de la tributación corporativa internacional.

■ **Propuestas concretas que atiendan a los intereses de los trabajadores y de los Estados en desarrollo**

Para alcanzar una reforma que contemple los intereses de los trabajadores y de los Estados en desarrollo, es necesaria la participación del conjunto de los países, con sus diversos actores y el basamento técnico específico de la temática de la tributación corporativa internacional. En este escenario, las recomendaciones de reforma de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) es el documento más conciso, fundamentado y legítimo producido acerca del tema⁹. Esto es así porque el ICRICT se fundó a partir de una amplia coalición de la sociedad civil

8. «Los ajustes de la OCDE a las normas fiscales internacionales no están a la altura de las necesidades de transparencia e inclusividad» en *Latindadd. Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos*, 5/10/2015.

9. ICRICT: «Declaración», 2015, p. 3, disponible en <www.icrict.org/wp-content/uploads/2015/06/ICRICT_Com-Rec-Report_sp_v1.2.pdf>.

y organizaciones de trabajadores. Entre los nueve especialistas que componen la comisión, existen representantes de todos los continentes, provenientes de experiencias profesionales diversas y con amplio reconocimiento internacional, como el ya citado Stiglitz, entre otros. De forma resumida y con lenguaje simple, el informe del ICRICT delinea seis recomendaciones factibles y centrales para garantizar un sistema de tributación corporativa internacional que apunte al desarrollo sustentable y la justicia social.

1. *Las multinacionales deben tributar como una sola entidad.* Este primer punto se ubica como el más importante. Si esta cuestión no se altera, será difícil lograr avances más profundos en dirección a la tributación proporcional de las multinacionales. Actualmente, cada una de las diversas subsidiarias de una única multinacional dispersas por el mundo es considerada como una entidad independiente. Por ejemplo, McDonald's de Brasil y McDonald's de Argentina son vistas como dos empresas distintas, aunque la red McDonald's actúe, de hecho, como una entidad única que posee cerca de 35.000 filiales. Si se observa el funcionamiento de una empresa multinacional, es posible ver que se estructura en diferentes países. Por ejemplo, el marketing de la empresa es diseñado por el país A; la informática, manejada por el país B; la comercialización, por el país C; y la producción, segmentada entre los países D, E y F. Posteriormente, la empresa utiliza precios de transferencia y «compra» de servicios para manipular toda esa estructura con el fin de evitar el pago de impuestos. Así, se hace evidente que esas multinacionales operan de manera global, pero contabilizan sus ganancias como entidades separadas por país y transfieren así la verdadera ganancia hacia una *offshore* localizada en un paraíso fiscal¹⁰. Siguiendo esta recomendación, los Estados deben rechazar el principio de entidad separada y empezar a reconocer que las multinacionales actúan como una entidad única, que realiza transacciones a través de las fronteras internacionales. O sea, McDonald's Internacional debe ser vista como una sola empresa que actúa en 119 países a través de sus filiales.

Esas multinacionales operan de manera global, pero contabilizan sus ganancias como entidades separadas por país ■

10. No por casualidad las empresas transnacionales apoyan fuertemente los nuevos tratados de libre comercio, como el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), en los que la segmentación de servicios y producción dejaría de ser gravada, o lo sería mínimamente, en esas transacciones entre países.

A partir de esta nueva concepción, los Estados deben tener acceso a las ganancias anuales totales de la empresa en todo el mundo y establecer acuerdos multilaterales para facilitar la distribución de la tributación por país, de manera equivalente a lo que se produjo en cada lugar. Para eso es necesario que las ganancias se repartan de acuerdo con factores económicos objetivos, tales como las ventas y la cantidad de empleados en cada país.

2. *Frenar la competencia tributaria.* Actualmente, el problema de la competencia tributaria impacta principalmente en los países en desarrollo, motivo por el cual esta importante pauta no fue considerada en el proyecto BEPS. Habitualmente, los países puján entre sí para

**El problema de la
competencia tributaria
impacta principalmente en
los países en desarrollo ■**

que una multinacional se instale en su territorio y de esa forma se dan «subastas hacia abajo», en las cuales ganará el país que ofrezca más beneficios tributarios. De esta forma, las ganancias derivadas

de la llegada de una gran empresa al país se ven amenazadas, ya que esta paga montos irrisorios en concepto de impuestos y puede irse en cualquier momento en que la actividad ya no le resulte rentable. El ICRICT define lo siguiente: «Los países desarrollados, posiblemente a través de la OCDE, deberían dar el primer paso para frenar la actual competencia a la baja en materia de impuestos a las sociedades, acordando una tasa mínima del impuesto a los beneficios o utilidades de las empresas»¹¹. En el mismo sentido, el informe señala que los Estados deberían divulgar obligatoriamente los incentivos y la exención de impuestos que ofrecen a las multinacionales, como forma de restricción y transparencia de las acciones del poder público, muchas veces capturado por intereses privados.

3. *Asegurar la observancia de las normas.* En esta cuestión, el informe ICRICT señala en primer lugar que los Estados deberían imponer sanciones penales a las prácticas tributarias abusivas, y también quitar respaldo a las multinacionales involucradas en escándalos tributarios o de derechos humanos en otras jurisdicciones. Siguiendo la misma lógica, las organizaciones multilaterales deben desarrollar dispositivos para proteger a quienes denuncian prácticas ilícitas de las multinacionales. Complementariamente, el documento destaca el papel de las organizaciones multilaterales, que deben «desarrollar un modelo de retención impositiva, que obligue a la retención en la fuente de los

11. ICRICT: ob. cit., p. 3.

impuestos sobre los pagos de intereses, dividendos, cánones y otros pagos»¹². Para que eso se vuelva viable, es imprescindible pensar en el importante papel de los trabajadores fiscales de la Unión y garantizarles «los recursos adecuados, la autoridad independiente y la protección jurídica que les permitan recaudar los impuestos adeudados por las multinacionales»¹³.

4. *Aumentar la transparencia.* En este aspecto, el punto fundamental es la exigencia, por parte de los Estados, de que las multinacionales divulguen públicamente –con un límite máximo de 30 días– sus informes de ganancias discriminados país por país. Al contrario de lo que está plasmado en el proyecto BEPS, estos informes deben exigirse a todas las multinacionales y deben estar disponibles para la consulta del público en general, principalmente de las autoridades fiscales, en todos los países en que la empresa actúe.

5. *Reformar las convenciones tributarias.* En primer lugar, los Estados deberían evitar en las convenciones tributarias cualquier tipo de limitación en la recaudación fiscal. Adicionalmente, las organizaciones multilaterales deben ampliar los objetivos discutidos en las convenciones tributarias, con énfasis en «incorporar la prevención de la doble no imposición¹⁴, el freno de las prácticas abusivas tributarias y facilitar el intercambio de información que propicie la efectividad de la administración tributaria»¹⁵. En este sentido, las organizaciones multilaterales deben apuntar a la modificación del modelo de convención tributaria actual, con vistas a incorporar una nueva norma general contra la elusión de impuestos.

6. *Desarrollar un sistema de cooperación tributaria internacional más inclusivo.* El ICRICT reconoce que la comunidad internacional debe buscar mecanismos más eficaces e inclusivos para lograr la regulación de la tributación corporativa internacional. Y se explicita la necesidad de ofrecer las condiciones materiales y de formación para que los órganos públicos responsables de la

12. *Ibíd.*, p. 4.

13. *Ibíd.*, p. 4.

14. La doble imposición es un problema común, principalmente en los países de la Unión Europea, debido al conflicto a veces existente entre las leyes nacionales y las del bloque. Según la OCDE: «De forma general, la doble imposición jurídica internacional puede definirse como resultado de la aplicación de impuestos similares, en dos (o más) Estados, a un mismo contribuyente respecto de la misma materia imponible y por el mismo periodo de tiempo». De forma opuesta, las empresas aprovechan las diferencias existentes entre los regímenes fiscales nacionales para evitar el pago de impuestos sobre determinadas ganancias, y con eso aprovechan las brechas jurídicas tributarias entre dos países para escapar de la tributación en ambos, fenómeno llamado «doble no imposición». OCDE: Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010.

15. ICRICT: *ob. cit.*, p. 5.

administración fiscal –principalmente de los países en desarrollo– puedan enfrentar la evasión de impuestos. Por otro lado, la comisión reconoce que los esfuerzos de los Estados deben concentrarse en el ámbito de la ONU, a través de convenciones y debates. En consonancia con las ideas presentadas en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, se propone que el ya existente Comité de Especialistas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de la ONU sea convertido en una comisión intergubernamental dotada de recursos adecuados.

■ Conclusión

Las leyes que regulan hoy en día la tributación corporativa internacional están en vigor hace casi 100 años, lo que explica la obsolescencia del sistema actual. La legislación no se adaptó a los diversos cambios que ocurrieron en la economía internacional desde la década de 1920. Esta divergencia creó «agujeros» en la legislación, convenientes para los evasores, toda vez que estos pueden transferir dinero hacia paraísos fiscales en transacciones simples y que no pueden ser denunciadas como ilegales.

En los últimos años se expuso ante el público el efecto negativo en las cuentas públicas producido por la evasión fiscal de las elites y las empresas multinacionales, que acarrea graves perjuicios a los servicios públicos, a la infraestructura estatal y a la justicia social. Es decir, quien paga la cuenta de este defectuoso sistema tributario internacional, finalmente, son los trabajadores. En consecuencia, se vuelve urgente plantear debates y propuestas que lleven a una reforma profunda del sistema. A diferencia del BEPS, que intenta reparar superficialmente un sistema fallido, el informe del ICRICT propone alteraciones estructurales en relación con el complejo de normas que existen hoy, con miras a alcanzar una tributación eficaz y proporcional. Reconocemos en la tributación corporativa internacional uno de los principales medios para avanzar en el combate contra la pobreza, el financiamiento de servicios públicos universales de calidad y la disminución de la inequidad social, que actualmente alcanza niveles récord.

La campaña global desarrollada por centenas de militantes y organizaciones de la sociedad civil «Que las empresa transnacionales paguen lo justo»¹⁶ abarca muchas de estas propuestas sobre un nuevo orden tributario mundial y por eso, como representantes sindicales internacionales, nos insertamos en esa campaña y llamamos a todos los militantes progresistas a hacer lo mismo. ☐

16. V. <www.facebook.com/paguenlojusto>.

Redes sindicales de trabajadores: desafíos globales y locales

La globalización y transnacionalización de la economía ponen en un lugar de primer orden a la coordinación de las acciones sindicales, y, en efecto, trabajadores y trabajadoras de todo el mundo buscan las formas de construir sus redes, intercambiar experiencias y potenciar lazos de solidaridad dentro de las empresas que operan en diferentes latitudes. Se trata, en definitiva, de pensar una globalización de los derechos. En Brasil se ha avanzado en esa dirección, pero aún queda un largo camino por recorrer.

HÉLIO DA COSTA

El impacto de la globalización sobre el mundo del trabajo y los desafíos que le plantea al sindicalismo el cuadro de fragmentación, informalización y nuevos modos de sociabilidad en el proceso y la organización del trabajo han sido objeto de un gran número de estudios dentro de la literatura especializada¹. En América Latina, los ataques a los derechos de los trabajadores se intensificaron con las políticas neoliberales hegemónicas desde la década de 1990².

Hélio da Costa: hizo una maestría en Historia Social por la Universidad de Campinas (Unicamp) y es doctorando en Sociología del Trabajo en la Universidad de San Pablo (usp). Es investigador y coordinador del Programa de Responsabilidad Social del Instituto Observatorio Social (ios).

Palabras claves: empresas transnacionales, globalización, redes de trabajadores, sindicalismo, Brasil.

Nota: traducción del portugués de Cristian De Nápoli.

1. Boaventura de Souza Santos: *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*, Afrontamento, Oporto, 2006; Peter Waterman: «Social-Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?» en *Review* vol. 16 N° 5, 1993; Richard Hyman: «Trade Union and the Disaggregation of the Working Class» en Marino Regini: *The Future of Labour Movements*, Sage, Chicago, 1993; Dimitris Stevis y Terry Boswell: *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Rowman & Littlefield, Lanhan, 2008.

2. Ronaldo Munck: «Globalization and Labor Flexibility: The Latin America Case(s)» en *Latin American Perspectives* vol. 31 N° 4, 2004; José Dari Krein: «As tendências recentes na relação de emprego no Brasil: 1990-2005», tesis de doctorado, Universidad de Campinas, 2007.

Como observó Boaventura de Sousa Santos³, los cambios en el capitalismo le imponen al movimiento sindical la necesidad de una autorreflexión que parta de la perspectiva de que los reveses sindicales son de naturaleza global, aun cuando adopten rasgos propios en cada sociedad. Ello es así debido a la intensificación del proceso de transnacionalización de la economía protagonizado por empresas multinacionales que convierten a las economías nacionales en economías locales y crean barreras al proceso de regulación nacional en varios ámbitos, incluyendo las relaciones de trabajo. Es decir que el mundo del trabajo se vuelve cada vez más inestable y precario en el plano nacional, lo que le impone al sindicalismo el desafío de construir acciones de solidaridad y de establecer conexiones entre el plano nacional y el transnacional. Observa De Sousa Santos:

De ser así, las funciones asumidas por las organizaciones de trabajadores en el lugar de trabajo tenderán a desempeñar un papel cada vez más importante. Por otro lado, cuanto más dominada por multinacionales esté la producción de bienes y servicios, mayor será la necesidad de articular las reivindicaciones locales con las reivindicaciones transnacionales, muchas veces incluso en el nivel de la empresa. Las comisiones de trabajadores, funcionando en red transnacional, están en mejores condiciones para llevar a cabo esa articulación.⁴

Según Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (1999)⁵, la primera acción coordinada de trabajadores en red data de 1969 y tuvo lugar en las filiales estadounidenses de la empresa multinacional francesa Saint Gobain, desde las cuales se desencadenó una serie de huelgas coordinadas junto con trabajadores de Europa en reclamo de una participación en las ganancias que inicialmente había sido descartada por la empresa. Los secretariados profesionales internacionales (SPI)⁶ adoptaron la misma estrategia desde comienzos de la década de 1990, como modo de responder a la globalización acelerada y a la fragmentación del trabajo mediante las cadenas globales de producción y comercialización de mercancías⁷.

3. B. de Souza Santos: ob. cit.

4. *Ibíd.*, p. 360.

5. Cit. en José Drummond y Kátiuscia Galhera: «Redes sindicais de trabalhadores(as) em empresas transnacionais», ponencia presentada en el XIV encuentro de la Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), Campinas, 2015, p. 6.

6. En 2001 pasaron a denominarse federaciones sindicales internacionales (FSI) y más tarde, sindicatos globales.

7. El Centro Internacional de Formación (CIF) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) produjo un documento en mayo de 2011 en el que se contabilizan 106 redes organizadas por varias FSI en todo el mundo y en diferentes sectores (metalúrgico, químico, textil, construcción, industria forestal, comercio y servicios, energía, transporte y alimentación).

Entre las estrategias sindicales a escala internacional, se han destacado también las acciones frente al poder de las empresas multinacionales impulsadas por comités internacionales capaces de articular a trabajadores de diversas unidades productivas de una misma empresa, como es el caso de la creación de los consejos europeos de empresas (CEE), sobre todo a partir de las directivas 94/45/CE del 22 de septiembre de 1994 (que implementaron estos consejos). Los CEE, impulsados por el accionar de las federaciones sindicales internacionales, dieron origen a los comités mundiales de empresa (CME), como el de Volkswagen en 1999, Daimler Chrysler en 2002 y Ford en 2008, entre otros. Las experiencias de los CME, aún bastante embrionarias, conviven con una práctica competitiva entre los sindicatos y una larga tradición de acción sindical nacional. En este marco, las diferentes culturas sindicales, los diversos modelos organizativos, las legislaciones nacionales –cada una con su particularidad–, la influencia económica, las dimensiones del territorio y de las poblaciones, entre muchos otros factores, constituyen obstáculos por superar en ese recorrido que recién está en sus comienzos. De todos modos, los dados ya están en el aire y la suerte está por echarse. Trabajadores y trabajadoras de todo el mundo van buscando formas de construir sus redes de intercambio de experiencias y trabando lazos de solidaridad en torno de sus intereses comunes⁸.

Trabajadores y trabajadoras de todo el mundo van buscando formas de construir sus redes de intercambio de experiencias y trabando lazos de solidaridad ■

■ Proceso de formación de redes

Para facilitar la comprensión de lo que sigue, partimos de la definición de *red* como una articulación de trabajadores de diferentes unidades productivas de una misma empresa con el objetivo de intercambiar informaciones y experiencias, consensuar pautas comunes de cara a posteriores negociaciones con la plana empresarial y llevar adelante acciones conjuntas de diferente naturaleza de modo organizado. Por lo general, las redes buscan el reconocimiento formal por parte de la empresa, aunque la mayoría de ellas no cuenta con él. En Brasil, la primera en crearse fue la Red Sudamericana de Trabajadores de BASF, en 1999⁹, fru-

8. Hermes Augusto Costa y Paula Reis Costa: *Conselhos de empresa europeus*, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

9. Esa red, a diferencia del grueso de las creadas en Brasil, ya nació internacionalizada, en función de la articulación de la cual fue resultado. V. *Rede de Trabalhadores(as) na BASF América do Sul: 10 anos de solidariedade sindical e diálogo social*, Sindicato dos Químicos do ABC, Santo André, 2009.

to de un intercambio entre dirigentes del Sindicato de Trabajadores Químicos del ABC (Gran San Pablo) y dirigentes y activistas alemanes desde comienzos de los años 80, y que recibió luego el apoyo de la Federación Internacional de Trabajadores de Química, Energía, Minería e Industrias Diversas, organismo que hacia mediados de los años 90 comenzó a estimular la acción en red de los trabajadores de multinacionales. Las redes sindicales fueron surgiendo de manera lenta y despareja, y encontraron en las distintas confederaciones nacionales (nucleadas en torno de oficios o actividades) el respaldo continuo para su consolidación, cosa que se potenció a partir de 2000 con el proyecto «Acción Frente a las Multinacionales» a cargo de la Central Única de Trabajadores (CUT) brasileña, y que contó con el apoyo de la Federación Holandesa de Sindicatos (FNV, por sus siglas en neerlandés)¹⁰.

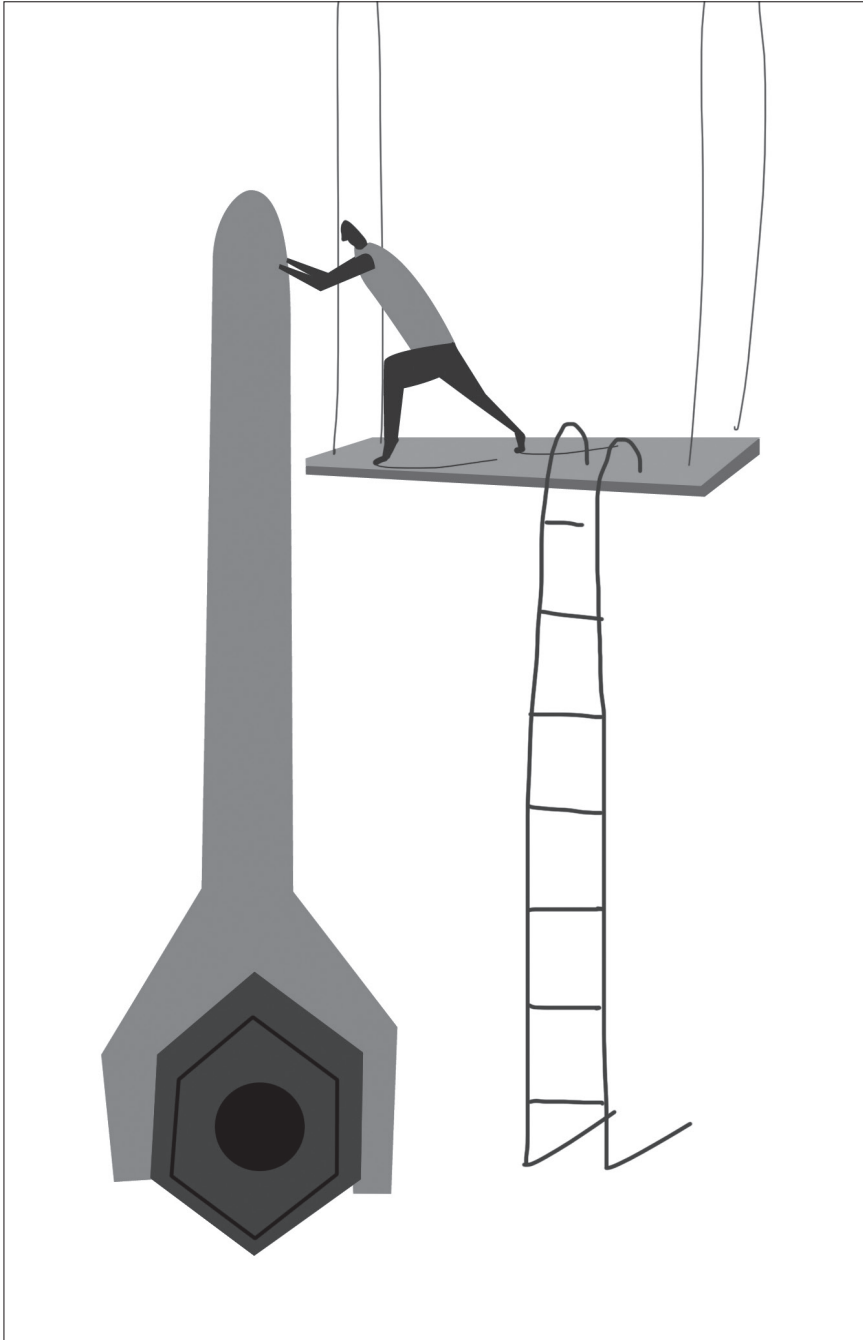
Las ramas química y metalúrgica, por el hecho de concentrar el mayor número de empresas multinacionales en Brasil, son los sectores donde se desarrollaron más redes sindicales, lo que también es una estrategia política para fortalecer esas ramas a escala nacional¹¹. Una concentración similar ocurre en los consejos de empresas europeos¹². Podemos estimar en algo más de 50 las redes que hoy operan en Brasil: 26 químicas, 18 metalúrgicas, ocho en comercio y servicios, tres bancarias, tres en la alimentación, dos en la construcción civil e industria forestal, una en el sector de energía y tres en el rubro textil. En junio de 2006, durante su noveno congreso reunido en San Pablo, la CUT aprobó la construcción de redes sindicales como una estrategia que debería estar articulada con sus diferentes políticas:

El Proyecto Acción Frente a las Multinacionales –ya en su segunda etapa–, desarrollado en forma conjunta con la Federación Holandesa de Sindicatos, no puede ser visto meramente, por su importancia estratégica, como una herramienta para la consolidación de redes sindicales implementadas por el área de Relaciones Internacionales de la CUT, sino como un instrumento de organización en el lugar de

10. La CUT fue la primera central sindical brasileña que invirtió en la formación de redes sindicales en la década de 2000, estimulada por un proyecto iniciado en 2001 como fruto de un acuerdo con la FNV: el Proyecto CUTMulti «Acción Frente a las Multinacionales», que focalizó su accionar en la formación de redes sindicales de trabajadores en empresas multinacionales holandesas que operan en Brasil, para luego ampliarse a multinacionales de otros países. V. CUT: *Guia para construção de redes em empresas multinacionais. Sistematizando a experiência da CUT*, CUT / FNV, 2009.

11. En el área de la industria química, este proceso viene siendo coordinado por la Confederación Nacional de la Rama Química (CNQ-CUT), que ya promovió dos encuentros de redes del sector en 2008 y 2011. En el rubro metalúrgico, la coordinación está a cargo de la Confederación Nacional de Metalúrgicos (CNM-CUT).

12. H.A. Costa y P.R. Costa: ob. cit.



trabajo importante para toda la Central, principalmente a través de la articulación de diversas políticas en las áreas, por ejemplo, de Organización, Formación Sindical, Mujer, General y otras.¹³

No todas las redes están organizadas a escala internacional, pero todas ellas buscan entablar contacto con el sindicato correspondiente de la empresa matriz, con la intención de estrechar vínculos, intercambiar información y, en muchos casos, solicitar apoyo para abrir canales de negociación entre la red sindical y la filial de la empresa en Brasil. Las redes en actividad que han logrado articularse sindicalmente en el plano internacional de manera más efectiva, en especial entre los países latinoamericanos, son las siguientes: BASE, Bayer, Solvay, Akzo Nobel, Petrobras y Lanxess dentro de la rama química; Gerdau, Tenaris, Grupo Schaeffler y SKF en el sector siderúrgico; Walmart y Carrefour en el rubro comercio; los bancos de Brasil, Santander e Itaú en el sector financiero. Estas redes sindicales internacionales exigen un contacto más frecuente con los sindicatos globales a los cuales están ligadas, y, por lo general, desempeñan un rol estratégico en los encuentros internacionales¹⁴.

Hay algunas redes sindicales organizadas en multinacionales brasileñas, como es el caso de Petroquímica Brasken, Petrolífera Petrobras, Metalúrgica Gerdau, Banco do Brasil y el banco Itaú, que se encuentran con nuevos escenarios. Se trata de una experiencia inédita en la realidad sindical brasileña: las organizaciones sindicales son instadas a solidarizarse con los trabajadores del hemisferio norte que las contactan en busca de apoyo para combatir la diseminación del modelo brasileño de relaciones de trabajo en los países centrales (la «brasileñización» de las relaciones de trabajo)¹⁵.

■ Las redes en el contexto sindical brasileño

Las redes, junto con su dimensión internacional, cumplen un papel importante en el ámbito nacional al tratar de superar los límites de la estructura sindical existente en el país, caracterizada por contratos colectivos de alcance limitado a la esfera municipal. Es decir, una empresa que cuenta con distintas

13. CUT: *Resoluções CONCUR. Trabalho e democracia: emprego, renda e direitos para todos os trabalhadores e trabalhadoras*, CUT, 2006, p. 65.

14. Leonardo Mello e Silva: «Redes sindicais em empresas multinacionais: Contornos de um sindicalismo cosmopolita?», trabajo presentado en el xxxiii encuentro anual de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambú, 2009.

15. Tal fue el caso de los trabajadores de la Metalúrgica Gerdau, que se movilizaron en varias plantas brasileñas por medio de paros y huelgas relámpago en solidaridad con los trabajadores de la unidad de Beaumont, en Texas, tras el cierre de esta decidido por la empresa entre los meses de mayo y diciembre de 2005.

unidades productivas esparcidas en el territorio brasileño tiene un sindicato diferente en cada ciudad para representar a sus trabajadores, de lo que resulta también que haya distintas negociaciones colectivas. En este sentido, se pueden ver las redes como una suerte de acción alternativa a los frustrados intentos de superación del actual modelo sindical brasileño.

Como consecuencia de esta estructura sindical, las asimetrías en salarios, condiciones laborales y beneficios sociales entre trabajadores que ejercen una misma función en diferentes plantas de una misma empresa son una realidad cada vez más palpable en el escenario brasileño, dado el constante desplazamiento de las empresas a regiones con salarios más bajos y menor presión sindical. Las redes, en este aspecto, intentan superar el aislamiento y el desconocimiento de la realidad de los trabajadores en diferentes unidades productivas de las empresas a través de encuentros e intercambios de información. En muchos casos, lo que sigue a esos encuentros es la determinación de ejes de lucha y reivindicación comunes a toda la red de trabajadores. Para un país de dimensiones continentales como Brasil (algunas empresas llegan a tener más de 20 unidades productivas en el país) y en el que la fragmentación sindical es tan palpable, esos simples intercambios entre plantas ya representan un gran potencial de avance organizativo.

Por las razones expuestas hasta aquí, las redes en Brasil empiezan siendo inicialmente nacionales, para después abrirse a un trabajo de expansión hacia las plantas de otros países y finalmente emprender la negociación y firma de un acuerdo marco internacional. En el sector financiero, la articulación internacional es lo que constituye el primer desafío, ya que la Confederación Nacional de Trabajadores de la Rama Financiera (Contraf) estaba habituada a negociar a escala nacional. Fue a partir de la entrada de bancos extranjeros a Brasil en los años 90 cuando los bancarios empezaron a articularse en redes y se prepararon así para un escenario de internacionalización del sector.

La principal contribución que las redes pueden hacer es la posibilidad de romper con la reglamentación sindical ■

Como ya señalamos, la principal contribución que las redes pueden hacer a la organización de los trabajadores en Brasil es la posibilidad de crear mecanismos que permitan romper con la fragmentación sindical que limita a los sindicatos a actuar localmente a escala de los municipios. Las redes hacen posible el cruce de información sobre remuneración y condiciones laborales entre trabajadores de distintas regiones y el desarrollo de acciones conjuntas de

solidaridad frente a los despidos y cierres de plantas. Sin esas iniciativas, los trabajadores permanecerían aislados en sus unidades productivas, sin conocimiento de lo que pasa en otros puntos de la empresa en la que trabajan.

La opción de participar en diferentes centrales sindicales dentro de una misma red, con la posibilidad de que estas superen sus diferencias y actúen en un terreno compartido sobre la base de cuestiones comunes para todas las unidades de la empresa, puede ser visto como otro avance importante. Sin embargo, la lógica de la disputa no está del todo ausente en el proceso de constitución y funcionamiento de las redes, y de modo general podemos decir que si bien esas disputas no impiden que las redes funcionen, incorporan algunas variables en la relación que, en determinadas coyunturas, pueden transformar el comportamiento de la red.

Otro aspecto de importancia no menor se vincula al estímulo que las redes pueden aportar en cuanto a la organización en el lugar de trabajo. En Brasil no hay leyes que permitan la organización sindical en el lugar de trabajo, por lo que esta carece de garantías jurídicas y está sujeta a obstáculos. Para que las redes funcionen, hace falta que al menos uno o dos trabajadores sean elegidos por unidad productiva, y ese proceso, que implica negociaciones entre

En Brasil no hay leyes que permitan la organización sindical en el lugar de trabajo, por lo que esta carece de garantías jurídicas ■

sindicatos y trabajadores dentro de las fábricas, va generando una trayectoria en dirección a la organización sindical en el lugar de trabajo¹⁶.

Uno de los principales escollos para el avance de las redes es la resistencia de los dirigentes a romper con el corporativismo sindical. Muchos de ellos miran con desconfianza a las redes como una amenaza al monopolio del poder local del sindicato¹⁷. La ruptura con la estructura sindical heredada –que se vislumbró inicialmente con el «nuevo sindicalismo» a fines de los 70 y renació más tarde, tras un largo ir y venir, bajo el primer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva– acabó siendo bastante más tibia que lo esperado por el sindicalismo *cutista*: se trató de una suerte de

16. El logro de una organización sindical en el lugar de trabajo, activa en algunos sindicatos brasileños, es un camino marcado por diversas luchas y estrategias de enfrentamiento hasta alcanzar contratos colectivos. La escasa inserción de la organización sindical en el lugar de trabajo es uno de los talones de Aquiles del sindicalismo brasileño. Para la construcción de redes, las dificultades no son menores. En muchos casos, las redes comienzan con un dirigente sindical ligado a la patronal como primer paso para la articulación con las demás unidades de la empresa.
17. J. Drummond y K. Galhera: ob. cit.

«reforma rebanada», que preservó en su base el monopolio de la representación sindical¹⁸.

Otro obstáculo es la resistencia de las empresas a reconocer a las redes sindicales como interlocutores válidos para el diálogo social y las negociaciones colectivas. La cultura política autoritaria de Brasil, presente en su modelo de industrialización, fue fácilmente asimilada por las multinacionales y aún conserva muchos de sus rasgos originales, pese al combate permanente de los sindicatos contra esas prácticas. Las empresas, en ciertas situaciones, se guían por una interpretación inflexible de la legislación sindical nacional, y como esta no prevé la existencia de redes, utilizan esta situación como argumento para no iniciar ningún diálogo con ellas.

Finalmente, otro de los desafíos es el sustento económico de las redes. Casi en la totalidad de los casos, las redes dependen del financiamiento de los sindicatos o de proyectos externos (generalmente ligados a centrales obreras europeas) para hacer posibles sus encuentros y una estructura mínima de funcionamiento. Unas pocas de ellas lograron que los encuentros sean costeados por la empresa¹⁹.

■ Las redes y los acuerdos marco internacionales

Algunos autores llaman la atención sobre la ambigüedad de una cultura corporativa oriunda de las casas matrices de las empresas al enfrentarse con una realidad institucional distinta en otros países, cosa que suele ser descrita como «dualidad institucional»²⁰. En este contexto, la estrategia sindical puede ejercer un rol fundamental al sacar provecho de las tensiones dentro de esa brecha o dualidad institucional. Las redes pueden valerse de modo más efectivo de herramientas de alcance transnacional, como las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las normas de la OIT, puesto que son vinculantes y permiten ejercer algún tipo de presión sobre la empresa²¹. De igual forma, los acuerdos marco

18. Reiner Radermacher y Waldeli Melleiro: «El sindicalismo bajo el gobierno de Lula» en *Nueva Sociedad* N° 211, 9-10/2007, disponible en <www.nuso.org>.

19. Por ejemplo, las redes BASF y Bayer en el sector químico y Thyssen Krupp en el metalúrgico. Esta, sin embargo, no es una cuestión que haya obtenido consenso entre las redes. Algunas optaron por no requerir financiamiento por razones ideológicas o por vislumbrar detrás de esa práctica posibilidades de manipulación por parte de las empresas.

20. Tatiana Kostova y Kendall Roth: «Adoption of an Organizational Practice by Subsidiaries of Multinational Corporations: Institutional and Relational Effects» en *Academy of Management Journal* vol. 45 N° 1, 2002.

21. L. Mello e Silva: ob. cit.

internacionales firmados por las empresas multinacionales y las federaciones internacionales (sindicatos globales) pueden ofrecer una posibilidad de acción conjunta para las redes. Por lo general, en el escenario sindical brasileño esas herramientas son poco conocidas y, por lo tanto, escasamente implementadas por los sindicatos, tanto en el ámbito local como en el internacional²².

La sanción de los acuerdos marco internacionales es un paso importante, pero su tránsito a la implementación no siempre es sencillo, como puede verse en el caso de la empresa alemana de autopartes ZF, que posee cinco plantas en Brasil. La red de trabajadores, creada en 2007, tomó en 2011 la iniciativa de traducir y publicar en formato de libro de bolsillo el Acuerdo Marco Internacional de ZF, firmado en 2010, con el objetivo de divulgarlo entre los trabajadores de las cinco plantas de la empresa. Esa iniciativa, que no hacía sino seguir un trámite normal en el proceso de implementación del acuerdo, generó una serie de tensiones con la dirección de recursos humanos en la principal planta de la empresa ubicada en la ciudad de Sorocaba. La empresa quería excluir de la publicación la sección que afirmaba que para la implementación y el monitoreo del acuerdo marco internacional debía garantizarse la participación de representantes de los trabajadores. El proceso de negociación demoró más de dos años, y para su resultado favorable hizo falta la colaboración del sindicato alemán de trabajadores metalúrgicos (IG Metall) hasta que, finalmente, el texto del acuerdo marco fue publicado en forma íntegra en marzo de 2013. Este último fue utilizado en 2016 para revertir el despido por justa causa de una empleada de una de las proveedoras de la empresa; según el coordinador de la red en cuestión, siempre que se observa alguna irregularidad con trabajadores tercerizados, el sindicato y la red buscan revertir el problema presionando a ZF sobre la base de los fundamentos del acuerdo marco internacional²³.

**Otro caso de utilización
de este acuerdo
marco para defender a
trabajadores de empresas
tercerizadas ocurrió
en Mercedes Benz ■**

Otro caso de utilización de este acuerdo marco para defender a trabajadores de empresas tercerizadas ocurrió en Mercedes Benz, en São Bernardo, donde los empleados

22. V. la investigación coordinada por la Universidad Libre de Berlín, por medio de la Global Labour University (GLU), sobre el impacto de los acuerdos marco en diferentes países, investigación concluida en 2011: «Monitoring Fundamental Rights of Workers through the Framework Agreement-International (Brazil Report)», disponible en <www.observatoriosocial.org.br>, fecha de consulta: 11/2/2016.

23. Entrevista del autor al coordinador de la Red ZF, 9/5/2016.

se solidarizaron con los obreros de la empresa proveedora de maquinaria B. Grob. Tras el despido de un dirigente sindical de esa firma, el comité de empresa de Mercedes Benz impidió que más de 50 máquinas de B. Grob para el sector de usinas se pusiesen a funcionar. La Red de Trabajadores y la Confederación Nacional de los Metalúrgicos de la CUT (CNM-CUT) denunciaron a Mercedes Benz junto con los sindicatos alemanes argumentando que «la fabricante de máquinas B. Grob es una proveedora de Daimler Chrysler, cuyo acuerdo marco internacional firmado con el Comité Mundial de Empleados de Daimler y la Federación Internacional de Metalúrgicos en 2002 establece claramente que todos los proveedores deben seguir los mismos principios, entre ellos el de respetar la organización sindical»²⁴.

La creación de la Red Sindical Internacional de Trabajadores de Faber Castell también representó una de las principales estrategias a las que recurrió la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) para fortalecer la acción del sindicato global en la región e impulsar la creación de sindicatos en Colombia (unidades productivas de Barranquilla y Bogotá) y Perú (Lima)²⁵. Tras algunos encuentros para facilitar el intercambio de información, la red integró a miembros de las comisiones de empleados de las plantas de estos países en las auditorías sociales previstas en el acuerdo marco, y también avaló la posibilidad de crear allí sindicatos tomando como base el Acuerdo Marco Internacional de Faber-Castell²⁶.

Las redes, al centrar su accionar en las políticas de la empresa, logran visualizar de modo más concreto las posibilidades que tienen de actuar sobre la política de responsabilidad social expresada en los códigos de conducta, en los acuerdos marco internacionales o en las directivas y normas de organismos internacionales a los cuales las empresas en cuestión se vinculan²⁷. La experiencia de esas redes sindicales reenvía a los sindicatos globales el desafío de construir e implementar acuerdos verdaderamente globales que impliquen de manera más activa a los sindicatos de todo el

24. Como resultado de la presión sindical, el despido fue dejado sin efecto tras la reunión entre directivos de Mercedes Benz y B. Grob.

25. Junto con estas tres unidades productivas que no tienen sindicatos formalizados, la red está compuesta por los sindicatos de las ciudades de São Carlos (San Pablo) y Prata (Minas Gerais). Se creó en agosto de 2013 durante las jornadas de trabajo del Encuentro Regional de ICM que reunió a trabajadores de empresas multinacionales del sector forestal de América Latina.

26. Esta estrategia fue usada con éxito en Perú por la Red Sudamericana de Trabajadores de BASF, que se valió del estatuto firmado entre la Red y BASF en 2006.

27. Michael Fichter: «Global Value Chains and Trade Union Strategies. Implementing International Framework Agreements» en Sharit Bhowmik (ed.): *The State of Labour: The Global Financial and its Impact*, Taylor and Francis, Hoboken, 2014.

mundo, traspasando la barrera casi exclusivamente europea de los acuerdos marco²⁸. De esta forma, las redes pueden contribuir a una visión más profunda del papel de los sindicatos en un entorno globalizado, así como a la construcción de estrategias más eficaces para moverse en ese escenario. Sin embargo, como ya vimos, las iniciativas multilaterales solo logran un impacto efectivo si, en el plano local, los sindicatos están lo suficientemente organizados como para potenciar la aplicación de normas y patrones internacionales de trabajo²⁹. En este sentido, los acuerdos marco internacionales pueden ser vistos como el primer paso en un proceso que solo se completa localmente.

■ Algunas consideraciones finales

Es difícil hacer un balance preciso sobre las experiencias de las redes que están creándose a partir de la iniciativa del sindicalismo brasileño. Son experiencias en plena marcha y todavía en una etapa inicial, que reconocen potencialidades a la par que limitaciones. Lo que presentamos a continuación son solo algunos apuntes basados en observaciones que hemos hecho en encuentros de redes y entrevistas con dirigentes sindicales involucrados en crearlas para las entidades a las que representan.

Las redes no pueden ser evaluadas solo por sus resultados económicos; esa consideración, común incluso entre dirigentes sindicales, tiende a empobrecer la dimensión política que las experiencias de este tipo aportan en el escenario sindical. Los resultados de las negociaciones aún son escasos. Tenemos noticia de solamente dos acuerdos nacionales sobre participación en las ganancias en las redes Thyssen Krupp y BASF, un acuerdo sobre salud y seguridad en la red Braskem y diversas conquistas en cuestiones puntuales tales como la revisión de las planillas de puestos y salarios, unificación de planes de salud, procedimientos para la elección de representantes para las comisiones internas de prevención de accidentes (CIPAS), unificación de la jornada de trabajo en las diversas plantas, conquistas de comisiones de fábrica en determinadas unidades, corrección de distorsiones en los programas de participación en las ganancias entre una planta y otra, etc.³⁰.

28. D. Stevis y T. Boswell: ob. cit.

29. Don Wells: «Local Worker Struggles in the Global South: Reconsidering Northern Impacts on International Labour Standards» en *Third World Quarterly* vol. 30 N° 3, 2009.

30. Datos obtenidos en diálogo con dirigentes de la Confederación Nacional de Trabajadores de las Ramas Química y Metalúrgica de la CUT, el 3/5/2016.

Principalmente para el caso brasileño, en el que la fragmentación de la estructura sindical es muy grande, las redes han sido una experiencia de ampliación del horizonte de actuación sindical pensada no solo respecto de la unidad productiva aislada, sino de la empresa y sus ramificaciones. Desde esta perspectiva, han comenzado a poner en práctica el desafío de construir pautas nacionales y generar consensos a partir de un intercambio solidario de datos, experiencias y vivencias.

También es preciso entender las limitaciones para estas experiencias en cuanto a su alcance internacional. El grueso de las redes todavía se restringe al universo nacional y solo una pequeña parte está internacionalizada; dentro de estas, la mayoría se limita a un plano continental (América Latina y Estados Unidos). El camino para la constitución de redes globales es largo y depende de muchas variables nacionales e internacionales dentro y fuera del movimiento sindical. En este sentido, la participación de los sindicatos globales es fundamental para acelerar el proceso, que exige la superación de muchas particularidades nacionales, como ya se mencionó anteriormente. Es necesario entender las redes en su dimensión político-pedagógica de agrupamiento de fuerzas y construcción de una globalización antihegemónica, basada en la globalización de los derechos y en la solidaridad internacional entre los trabajadores de diferentes países, cosa que va construyéndose de manera lenta pero en persistente expansión.

**Es necesario entender
las redes en su dimensión
político-pedagógica de
agrupamiento de fuerzas ■**

Desde el punto de vista internacional, las redes van apropiándose del proceso de globalización a partir de cada realidad local, en constante intercambio con las realidades de otros lugares. La globalización y su impacto pasan a formar parte del repertorio de temas de las redes de trabajadores de un modo más concreto. Y sus miembros van, poco a poco, familiarizándose con algunos instrumentos internacionales para actuar a escala local, instrumentos que suelen ser desconocidos para la gran mayoría de los dirigentes y activistas sindicales. La dimensión internacional de la acción sindical todavía está muy lejos de la realidad cotidiana de los sindicatos en general, y dejar atrás esa distancia es uno de los principales desafíos de las redes que operan en Brasil. Lo cierto es que estas iniciativas, todavía muy localizadas, son pasos sumamente importantes para que se asuma el desafío de regular el accionar de las empresas multinacionales.

Las redes sindicales no son una novedad ni una invención del sindicalismo brasileño, pero aun así las características del modelo sindical brasileño –que fragmenta la negociación sindical–, sumadas a las dimensiones continentales del territorio brasileño –que habilitan la existencia de diversas unidades de una misma empresa en el país–, constituyen un terreno fértil para la actuación de redes sindicales nacionales. A estas características se añade además la experiencia internacional de los sectores más dinámicos del sindicalismo brasileño, que ya acarrea una tradición de más de tres décadas y que se mantiene activa en luchas recientes. Ese camino, con todas sus idas, venidas y obstáculos, parece no tener vuelta atrás tanto en lo que hace al potencial emancipatorio como a la necesidad urgente de oponerse a las prácticas y la ideología de la globalización neoliberal. ☒



Enero-Abril 2016

México, DF

Nº 106

LA ALIANZA DEL PACÍFICO. UN NUEVO PARADIGMA DE INTEGRACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Coordinador: Juan Pablo Prado Lallande

ARTÍCULOS: **Idefonso Guajardo Villarreal**, La dimensión económica de la Alianza del Pacífico: una perspectiva mexicana. **Jorge Heine**, Sigla nueva en sopa de letras: raíces y ramificaciones de la Alianza del Pacífico. **Andelfo García**, La Alianza del Pacífico: plataforma de proyección global. **Andrés Rebolledo Smitmans**, El Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. Visión desde Chile. **Socorro Flores Liera**, La Alianza del Pacífico: una apuesta para la libre movilidad y la integración. **Eduardo Martinetti Macedo**, Perú y la evolución de la Alianza del Pacífico como proceso de integración económica regional. **Rodrigo Morales Castillo**, **Gerardo Maldonado** y **Jorge Schiavon**, Las bases sociales de la Alianza del Pacífico. **José Ángel Sotillo Lorenzo**, La Alianza del Pacífico vista desde España. **Michel Leví Coral** y **Giulliana Reggiardo**, La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. **Juan Pablo Prado Lallande** y **Rafael Velázquez Flores**, La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. **Luis Ochoa Bilbao** y **Pedro Manuel Rodríguez Suárez**, Cronología de la Alianza del Pacífico. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y LA ENTRADA DE MÉXICO EN LA ALALC.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.

Tratados comerciales: un reto para el sindicalismo

Hacia el fin de la primera década del siglo XXI se inicia lo que puede caracterizarse como una nueva fase en la dinámica de las negociaciones comerciales internacionales.

El análisis de este proceso aporta elementos para reflexionar sobre la mutación de las formas de construcción de poder y las diversas estrategias implementadas por los países desarrollados para perpetuar su centralidad en el esquema de acumulación de riqueza a escala mundial. Todo ello plantea nuevos desafíos para el sindicalismo, entre los más importantes, el de cómo intervenir en las cadenas globales de acumulación.

VIVIANA BARRETO

Si tomamos el periodo que se inicia en la segunda posguerra, es posible delimitar tres grandes etapas en los intentos de avanzar en la (des)gobernanza¹ del comercio internacional: el *multilateralismo*, que abarca desde 1947 hasta inicios de la década de 1980 y comienza con la fallida Organización Internacional del Comercio (OIC), pasando por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC); el *bilateralismo*, que aparece a finales de los años 80 y se extiende

Viviana Barreto: es licenciada en Relaciones Internacionales, militante social e integrante de la organización Red de Economía Social (Redes)-Amigos de la Tierra. Colabora con la Confederación Sindical de las Américas (CSA) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

Palabras claves: acuerdos comerciales, acumulación, Estado, libre comercio, sindicalismo.

1. El Diccionario de la Real Academia Española define «gobernanza» como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

aproximadamente hasta 2010; y, finalmente, el *megarregionalismo*², que comienza a delinearse sobre fines de 2010 y evoluciona a ritmo acelerado. Estas etapas presentan diferencias en términos de los esquemas institucionales de negociación y la vocación de profundidad y cobertura de los compromisos negociados.

El esquema de negociación comercial multilateral se inicia con las conversaciones desarrolladas en la conferencia de Bretton Woods (1944), que habilitan un conjunto de reglas e instituciones que gobernarían el sistema económico de la segunda mitad del siglo xx. En el ámbito comercial, los Estados, cuyas conversaciones avanzaban al ritmo marcado por Estados Unidos, acordaron el establecimiento de la Organización Internacional del Comercio (oic). Los cometidos y principios de esta organización estarían incorporados en la Carta de La Habana, firmada por una cincuentena de países. En este documento se reconoce la centralidad de la promoción del desarrollo industrial y económico sobre bases equilibradas y se tienen en cuenta las desiguales necesidades de los miembros en función de su desarrollo económico y productivo relativo. Asimismo, se afirma la centralidad de la promoción del empleo y la necesidad de asegurar el espacio para la implementación de políticas nacionales con ese objetivo³. La existencia de cláusulas de esa naturaleza, junto con la evaluación de la inconveniencia de atarse al esquema institucional previsto en la oic, fueron determinantes para la negativa del Congreso estadounidense a ratificar la Carta de La Habana. Esto llevó al fracaso del sistema y a la vigencia exclusiva del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Este acuerdo presentaba una visión parcial de las relaciones comerciales internacionales y centraba su atención en la reducción de los niveles arancelarios y de protección comercial por parte de los Estados.

La Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) –antecedente de la OMC– es, además, un momento clave en la tendencia a la incorporación de materias no estrictamente comerciales en la lógica de la negociación comercial internacional. En

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2013. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional», Cepal, Santiago de Chile, 2013.

3. Carta de La Habana, artículo 2: «Importancia del empleo, de la producción y de la demanda en relación con el propósito de la presente Carta». En el inciso 1 se señala: «Los Miembros reconocen que la prevención contra el desempleo o el subempleo, mediante la creación y el mantenimiento en cada país de oportunidades ventajosas de empleo en favor de quienes tengan aptitud y voluntad para el trabajo, así como de un volumen considerable, cada vez mayor, de producción y de demanda efectiva de mercancías y servicios, no es solo un asunto de orden interno, sino también un requisito necesario para el logro del propósito general y de los objetivos enunciados en el Artículo 1, inclusive la expansión del comercio internacional y, por consiguiente, para el bienestar de todos los demás países».

ella se incorporan las obligaciones relativas a la protección de la propiedad intelectual, las inversiones, las políticas de compras públicas y diversas actividades sociales cuyo valor económico sobrepasa ampliamente cualquier consideración relativa a su función social (el transporte, las comunicaciones, los servicios públicos, las finanzas, entre otras)⁴. En contrapartida, en materia de comercio de bienes agrícolas, si bien el tema fue negociado por primera vez en este ámbito, los resultados de la negociación no modificaron en nada las condiciones de protección establecidas por EEUU y los países europeos.

Otro momento clave en esta historia fue el lanzamiento de la primera ronda de negociaciones bajo el paraguas de la OMC: la Ronda de Doha, iniciada en noviembre de 2001. A pesar de que sus trabajos se enmarcan en un «programa para el desarrollo», que en el plano declarativo reconocía las necesidades de asegurar un trato más favorable a los países «subdesarrollados», resultó en los hechos un nuevo intento de las naciones del centro capitalista de profundizar la agenda de apertura comercial y de ofensiva contra las políticas públicas en las áreas de servicios, inversiones, compras del Estado, políticas de competencia, entre otras. Rápidamente quedó en evidencia la inexistente voluntad de promover un esquema de negociación que reconozca las necesidades de los países del Sur global para el desarrollo. Las negociaciones en el marco de la Ronda quedaron reducidas a la ofensiva de EEUU y la Unión Europea por la profundización de la apertura de los mercados del Sur para los bienes industriales y su negativa a acordar reducciones sustantivas a los subsidios y una apertura de mercados en la agricultura⁵. A pesar de sucesivas iniciativas de relanzamiento y campañas de marketing que promocionaban un clima de «próximo desenlace»⁶, el acta de defunción de la «Ronda para el Desarrollo» está prácticamente firmada⁷.

Otro momento clave en esta historia fue el lanzamiento de la primera ronda de negociaciones bajo el paraguas de la OMC: la Ronda de Doha ■

4. La Ronda Uruguay del GATT culmina con la firma de los acuerdos de Marrakech, en cuyo marco se crea la OMC.

5. Kjeld Jakobsen: «Un balance de estos siete años de la Ronda de Doha» en *América Latina en Movimiento online*, 15/5/2008.

6. V. Barreto: «El 'Paquete de Bali': ¿un éxito para América Latina?», análisis, Nueva Sociedad, abril de 2014, disponible en <www.nuso.org>.

7. «Carta de la sociedad civil sobre la agenda futura de negociaciones de la OMC», 8 de julio de 2015, disponible en <www.ourworldisnotforsale.org/es/signon/carta-sociedad-civil-sobre-agenda-futura-negociaciones-omc>.

Paralelamente y debido a las dificultades enfrentadas en la profundización del esquema de apertura comercial y a la reducción de los espacios de las políticas nacionales para la conducción de la producción y la economía en el ámbito multilateral, hacia fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990 se comienza a desplegar una estrategia bilateralista de negociación en torno de la agenda comercial internacional. Esta dinámica, iniciada por EEUU y a la que se sumará rápidamente la UE, se enmarca en el clima político impuesto por el Consenso de Washington y tiene un fuerte componente neocolonial. En este marco se inscriben las negociaciones para la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –que consolidaba el patronato económico y comercial estadounidense en la región– y los tratados de libre comercio (TLC) firmados por EEUU y la UE con países de América Latina y el Caribe⁸. Estos acuerdos se impulsan con el objetivo de avanzar hacia esquemas con compromisos incluso más rigurosos que los establecidos en el ámbito multilateral de la OMC en aspectos como la apertura comercial, las compras del Estado, la protección de la propiedad intelectual o la regulación en materia financiera.

Finalmente, a partir de 2010 se comienza a dibujar un nuevo formato en la negociación internacional con el impulso de los tratados megarregionales que, según la caracterización tempranamente realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁹, se distinguen por tres rasgos fundamentales: la considerable magnitud de las economías involucradas, su aspiración a crear espacios económicos de vasto alcance geográfico (transpacíficos o transatlánticos) y una fuerte vocación por avanzar en el grado de profundidad de los compromisos de apertura y liberalización¹⁰. En ese marco se inician las negociaciones en torno al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés).

Estos acuerdos –conducidos primordialmente desde EEUU– tienen entre sus objetivos geopolíticos disputar la conducción de los procesos de acumulación con China y promover la marginalización de los países emergentes en

8. EEUU firmó acuerdos con Centroamérica y República Dominicana, Chile, Colombia, Panamá, Perú y México, y la UE hizo lo propio con los países del Caribe, Centroamérica, Chile, Colombia, México y Perú.

9. Cepal: ob. cit.

10. Contienen amplios compromisos que poseen características más exigentes que las incluidas en los acuerdos OMC (compromisos OMC-plus) y abarcan asuntos no comprendidos en las reglas multilaterales hasta el momento (compromisos OMC-x), como por ejemplo estándares en materia de propiedad intelectual, servicios públicos o restricciones a la implementación de legislación nacional.

la distribución del tablero de poder económico y político global¹¹. Por otro lado, son expresión e instrumento de las nuevas dinámicas de acumulación global en el capitalismo, que tienen como protagonistas a las empresas transnacionales cuyas filiales se sitúan en el Norte tradicionalmente industrial. Estas dinámicas de acumulación se caracterizan por la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización en eslabones situados en diferentes países y regiones, en función de la búsqueda de mayores oportunidades de rentabilidad a partir de diversos factores: la posibilidad de pagar bajos salarios y enfrentar escasas obligaciones en materia de protección social de los trabajadores, el acceso a recursos naturales abundantes, débiles exigencias medioambientales, disponibilidad de tecnología con recursos técnicos capacitados y cercanía de los mercados de consumo, según el caso. Estas cadenas de acumulación son dominadas por grandes compañías transnacionales que imponen las condiciones a sus proveedores y, vía los acuerdos megarregionales, pretenden imponerlas a los países y sus sociedades.

Estas dinámicas de acumulación se caracterizan por la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización ■

El programa político impuesto por los conductores de las redes de acumulación se ha centrado en la apertura comercial, la liberalización financiera, el *outsourcing*, las tercerizaciones y las privatizaciones como las principales herramientas utilizadas. Bajo el eufemismo de la necesidad de contar con «coherencia regulatoria» para sus operaciones a escala mundial, las empresas presionan para el establecimiento de un nuevo marco de reglas que incidirá en forma crítica en la relación Estado-sociedad-mercado al promover la privatización de la vida comunitaria, el acorralamiento del Estado y el debilitamiento de su poder soberano de ejercicio de la responsabilidad de gobierno.

■ Las negociaciones megarregionales: ¿quién escribe las nuevas reglas?

La promoción de los esquemas de negociación megarregionales por parte de EEUU se orienta a debilitar a la OMC para el establecimiento de reglas globales para el comercio y la unificación de un nuevo esquema a la medida de los

11. Heribert Dieter: «El retorno de la geopolítica. La política comercial en la era del TTIP y el TPP», análisis, Nueva Sociedad, julio de 2015, disponible en <nuso.org>.

intereses norteamericanos y en contra de los emergentes. Se trataría de la consolidación de un nuevo orden «post-OMC» y «post-TLC»¹².

El objetivo central de estos tratados no es el desmantelamiento de la protección comercial mediante aranceles –cuyos niveles son ya de por sí considerablemente bajos–, sino el establecimiento de nuevos estándares normativos centrados en un menor nivel de intervención de los Estados para asegurar así el libre juego a las empresas¹³. En ese sentido, tanto el TPP como el TTIP o el TISA contienen disposiciones directamente orientadas a la reducción del margen de maniobra de la política pública nacional, incluidas en sus respectivos capítulos de regulación doméstica, transparencia, compras estatales y empresas y monopolios del Estado. Bajo una terminología que pretendería avanzar en la objetividad, justicia y transparencia de las decisiones gubernamentales y en la «igualación de las condiciones de juego»¹⁴ entre empresas nacionales y extranjeras, se esconden obligaciones que aseguran la plena libertad de operación de las corporaciones transnacionales, institucionalizan su espacio de *lobby* y las habilitan a enjuiciar a los Estados en foros internacionales de arbitraje. De esta forma, las políticas nacionales en materia de

**Otro de los rasgos
distintivos de estas
negociaciones es el
secretismo con que
se negocian y firman
estos acuerdos ■**

promoción industrial, energía, salud, derechos laborales, protección ambiental, saneamiento público, acceso a los servicios básicos, cultura y educación son puestas en jaque a partir de la vigencia de estos tratados.

Otro de los rasgos distintivos de estas negociaciones es el secretismo con que se negocian y firman estos acuerdos. Los Estados aceptan limitar su capacidad soberana de gobierno y esta importante decisión se lleva adelante a espaldas de la ciudadanía, de los parlamentos nacionales y de los decisores políticos vinculados a las agendas concretas que serán fuertemente afectadas por

12. V. Barreto: «Documento de Trabajo. Campaña regional contra el TISA. Internacional de Servicios Públicos Regional Américas», ISP, FES, REDES-AT, 2016.

13. Joseph E. Stiglitz: «La farsa del libre comercio» en *Project Syndicate*, 4/7/2013.

14. Esta expresión, utilizada frecuentemente por los defensores de estos esquemas de negociación, es claramente engañosa en la medida en que las obligaciones que se imponen a los Estados en materia de trato nacional van más allá de elementos que aseguren la no discriminación en favor de las empresas nacionales. Los Estados deben asegurar a las empresas extranjeras iguales condiciones de explotación que a las nacionales, lo que en algunos casos puede significar un trato más favorable. Esta discriminación en favor de capitales extranjeros se ve claramente en el caso del recurso al arbitraje internacional previsto en el TPP ya firmado y se encuentra aún en discusión en el caso del TTIP y el TISA.

los contenidos de los tratados¹⁵. En contraste, las empresas transnacionales son actores presentes en el transcurso de las negociaciones. A modo de ejemplo, en el caso de las negociaciones del TISA, basta con analizar los pronunciamientos de entidades empresariales como la TISA Business Coalition¹⁶ o la Coalition of Services Industries¹⁷ de EEUU para entender el grado de participación que tienen estas entidades en la construcción del libreto de la negociación.

■ El impacto de las negociaciones en el mundo del trabajo

La vigencia de los acuerdos megarregionales tendrá considerables impactos en el empleo debido a su incidencia en la consolidación de las formas de producción conducidas por cadenas globales transnacionales pero, sobre todo, en virtud de la exacerbada presión promercado dirigida a limitar las ya amenazadas capacidades de los Estados de proteger el interés general de las comunidades.

El TPP, cuyo texto fue completamente publicitado luego de su firma en febrero de 2015, contiene un capítulo expresamente destinado a los asuntos laborales. Si bien es posible que también el TISA y el TTIP terminen teniendo contenidos similares respecto de esta temática, lo cierto es que el sentido de los compromisos allí asumidos no parece de ningún modo ser garantía suficiente para el resguardo de los derechos laborales, en el marco de las obligaciones que se imponen a los Estados en materia de apertura.

El capítulo del TPP en cuestión reconoce la vigencia de las obligaciones emanadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las disposiciones legales nacionales vigentes en cada país. No obstante, las determinaciones en favor del mundo del trabajo tienen menos que ver con la obligación fundamental de los Estados de cuidar los derechos de las trabajadoras y los trabajadores en sus territorios que con la preocupación por evitar dinámicas de competencia que operan a través de menores costos salariales. En primer lugar, la vigencia de las normas laborales nacionales e internacionales está sujeta a que no sean utilizadas «con fines comerciales proteccionistas», es decir, a que no dificulten el libre desempeño económico de la empresa en cuestión. En

15. En este sentido, la discusión sobre el alcance del mandato de la Comisión Europea para negociar este tipo de acuerdos –TTIP, TISA, Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés)– ha sido objeto de las críticas planteadas por organizaciones sindicales y sectores políticos de la izquierda europea.

16. Disponible en <www.teamtisa.org/>.

17. Disponible en <www.servicescoalition.org/>.

segundo lugar, resulta bastante claro que el objetivo del tratado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia laboral se vincula más con el interés de los países del Norte de impedir el llamado «*dumping social*» que con una visión humanista que reconozca los derechos del trabajo dentro del conjunto de los derechos fundamentales de los que todas las personas debieran gozar en plenitud¹⁸.

Por otro lado, el TISA contiene un anexo dedicado al «movimiento de personas» supuestamente dirigido a regular la movilidad de aquellos catalogados como «prestadores de servicios independientes», generalmente profesionales de alto grado de calificación. A estos, los Estados deben ofrecerles plenas garantías para su movilidad, pero no se establece disposición alguna en materia de cobertura de normas laborales y protección social. Además de resultar en un instrumento que favorece la flexibilización de las relaciones laborales, se ha alertado sobre el riesgo de que estas disposiciones repercutan en la profundización de las ya precarias condiciones de trabajo y de vida de millones de trabajadoras y trabajadores migrantes. El texto del anexo no contiene disposiciones suficientemente claras que aseguren que no se incluya dentro de la categoría de trabajadores profesionales independientes a trabajadoras o trabajadores migrantes bajo una relación de dependencia encubierta, mediante la evasión de la legislación laboral del Estado de destino, lo que deja por consiguiente totalmente desprotegidos a estos colectivos.

En definitiva, el principal riesgo de estos acuerdos, desde la perspectiva del empleo, radica en la profundización del esquema de acumulación conducido por las empresas transnacionales, que ven allanado el camino para el perpetuo corrimiento de la frontera del lucro a costa de una cada vez mayor explotación de las trabajadoras y los trabajadores. Para los países del Sur, en particular los latinoamericanos, estos esquemas de negociación presentan la consolidación del esquema de «especialización» Norte-Sur que los condenará a la producción en sectores primarios o con escaso nivel de agregación de valor y a la incapacidad de construir estrategias soberanas de desarrollo productivo y social.

■ Desafíos para las trabajadoras y los trabajadores

Lejos de desalentar las estrategias centradas en el protagonismo del mercado y la financiarización de la economía, la crisis capitalista que estalló en 2008

18. V. artículo 19.4 del anexo sobre asuntos laborales del TPP, disponible en <www.direcon.gob.cl/tpp/capitulos-del-acuerdo/>.

dio pie a un proceso de feroz contraofensiva en las estrategias de acumulación y debilitó cualquier intento de instalar un discurso que haga foco en las necesidades de cambiar los patrones de producción, comercialización, consumo y convivencia comunitaria a escala global. La conmemoración de los diez años de la derrota del proyecto estadounidense de crear el ALCA encuentra al movimiento sindical de las Américas en un proceso de clara rearticulación, ante la renovada fortaleza del programa político neoliberal, en un marco de crecientes dificultades de los proyectos del Sur con vocación emancipadora.

En este contexto, la rearticulación del sindicalismo debe estar marcada por un intenso esfuerzo de fortalecimiento en clave organizativa y programática que reconozca la necesidad de una acción en diferentes niveles: dentro de las cadenas globales de acumulación, en pos de la mejora de las condiciones de trabajo y vida de sus trabajadores y trabajadoras; y desde el colectivo en su conjunto, por el fin de la impunidad de las empresas en los países del Sur global. Pero también es imperioso avanzar en la construcción de una acción «multifuerzas» con espíritu unitario, que incorpore las diversas batallas del conjunto de organizaciones populares del continente. El llamamiento realizado en noviembre de 2015 desde La Habana por organizaciones sociales y movimientos populares de las Américas, representantes de trabajadores, indígenas, mujeres, campesinos, jóvenes, estudiantes, comunicadores, afrodescendientes, religiosos, intelectuales y artistas, nos permite mirar hacia el futuro con ojos de optimismo¹⁹. ☒

19. V. «Declaración final del Encuentro Hemisférico Derrota del ALCA, 10 años después», La Habana, 22/11/2015.

Por un sindicalismo sociopolítico

La plataforma de la Confederación Sindical de las Américas

La Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA) es un instrumento de articulación política de la Confederación Sindical de las Américas (CSA), que promueve una alternativa de transición societal vertebrada desde una concepción integral. Presenta una doble inscripción: institucional y sociopolítica. La PLADA emerge en el contexto del desplazamiento de la influencia del sindicalismo desde Estados Unidos hacia América del Sur. No obstante los avances que conlleva este sindicalismo sociopolítico, en la actualidad coexisten mecanismos de democratización en el ámbito regional con tradiciones sindicales corporativas, antidemocráticas, patriarcales y excluyentes en el espacio nacional.

CECILIA ANIGSTEIN

La Plataforma de Desarrollo de las Américas (más conocida como PLADA) es un documento político programático de la Confederación Sindical de las Américas (CSA). Propone una estrategia de desarrollo desde y para los pueblos como alternativa frente a la actual crisis múltiple que experimentan las sociedades capitalistas en América Latina. Su contenido intenta prefigurar senderos de transición hacia un modelo sustentable, contemplando las

Cecilia Anigstein: es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto de Desarrollo Económico (UNGS-IDES), investigadora y docente. Participó como asesora de la CSA en la elaboración de la PLADA.

Palabras claves: desarrollo, sindicalismo, Confederación Sindical de las Américas (CSA), Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA).

condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales realmente existentes en los países.

La PLADA retoma y actualiza reivindicaciones de los movimientos políticos y sociales emergentes en la crisis del neoliberalismo y los primeros años del siglo XXI: democracia participativa, rechazo al libre comercio impuesto por las corporaciones transnacionales, democratización de los procesos de integración regional, respeto a la plurinacionalidad, repudio a militarización de los territorios y la criminalización de las luchas sociales, soberanía alimentaria y reforma agraria, derecho al agua y a la energía, protección social universal, ciudadanía regional y democratización de la comunicación son algunos de los tópicos abordados. Esta plataforma delinea un pliego extenso que desborda ampliamente los márgenes de las demandas tradicionales de la clase trabajadora urbana y las organizaciones sindicales.

En abril de 2016, durante el III Congreso de la CSA realizado en San Pablo, Rafael Freire, dirigente de la Central Única de los Trabajadores (CUT) de Brasil y actual secretario de Política Económica y Desarrollo Sustentable de la CSA, reflexionaba sobre dos elementos importantes de esta plataforma que buscan concretar «la opción por un sindicalismo sociopolítico, democrático y clasista» que combine «pluralidad ideológica con unidad programática». En primer lugar –argumentaba–, presenta a las trabajadoras y los trabajadores una concepción cuyo punto de partida es el convencimiento que el desarrollo no es homologable al crecimiento de las economías, no es viable bajo el mismo patrón adoptado por los países del Norte y no es posible sin democracia ni en el marco del capitalismo financiero hegemónico. En segundo lugar, permite la construcción de alianzas con otros movimientos y organizaciones sociales (sindicales, campesinas, feministas, indígenas, afrodescendientes) para la acumulación de fuerzas populares en torno de un conjunto de ideas comunes, compartidas. El objetivo: programar la resistencia contra el ataque de las corporaciones transnacionales, por la democracia y la integración de los pueblos.

■ Un documento de carácter polifónico

Se advierte un importante esfuerzo tendiente a interpelar e incidir sobre los discursos normativos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), particularmente en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –único espacio tripartito donde el trabajo organizado goza de reconocimiento institucional e interviene en la toma de decisiones, junto a representantes

empresarios y gubernamentales¹. Esta intencionalidad queda en evidencia en la adopción del concepto de «trabajo decente» y en una permanente apelación a los Convenios de la OIT –acompañados por el reclamo de su ratificación y cumplimiento en contextos nacionales–. Además, la PLADA coincide en varias propuestas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y recupera textualmente la definición de desarrollo sustentable de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo establecida por la ONU en 1983, como un «desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tienen las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades». No obstante, hay que señalar que el documento amplía la perspectiva de la ONU al incorporar de forma prioritaria una dimensión política que pone en primer plano la reproducción de las asimetrías entre el Norte y el Sur, y la vulnerabilidad e inestabilidad de los proyectos políticos de base popular, permanentemente bajo amenaza de injerencia por parte del capital concentrado y las grandes potencias.

El escenario de desestabilización política y golpes de Estado que experimentaron los gobiernos nacional-populares y progresistas en Sudamérica atraviesa por dentro el programa sindical. Este reconoce afinidades y recoge los lineamientos gruesos compartidos de las políticas regionales: aliento a una integración regional alternativa, encarnada especialmente en los esquemas planteados por la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), centralidad del empleo e impulso del mercado interno como motor del crecimiento, políticas redistributivas basadas en programas sociales de transferencia directa o indirecta de ingresos a los asalariados y reformas que tienden a la universalización de la seguridad social, con una apuesta fuerte por el desarrollo de su pilar no contributivo. También fija posiciones acerca del fenómeno de la corrupción, la judicialización de la política y la ofensiva mediática, que a menudo provocan la erosión y desestabilización de los gobiernos democráticos.

1. Si bien la CSA no tiene delegaciones oficiales en la OIT, su influencia en la coordinación de posiciones de las delegaciones nacionales de la región que concurren en representación de los trabajadores a la Conferencia Internacional del Trabajo (reuniones previas, activación en los grupos de trabajo y cabildeo con los representantes gubernamentales) no puede subestimarse. Además, la CSA interviene activamente en el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, que tiene a su cargo la elaboración de las agendas del organismo tripartito. Con una lógica de acción semejante, aunque con menor influencia, la CSA tiene presencia en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Conferencias de las Partes (COP) sobre el cambio climático.

La PLADA busca concebir un remedio de amplio espectro contra la crisis múltiple del capitalismo global: financiera, de los sistemas de protección social, del trabajo y los cuidados, migratoria, climática, energética y alimentaria. Pero también contra la violencia, el crimen organizado y la injerencia de las corporaciones en la vida política de las naciones latinoamericanas. Se trata de una especie de guion para la transformación social, compuesto de análisis de situación y reivindicaciones con diversos niveles de profundidad y matices que lo tensionan y que por momentos invitan a dudar de su coherencia global.

Ahora bien, para evaluar su relevancia y comprender los desniveles y hiatos que pueden advertirse en la lectura de la plataforma, es preciso atender al menos a dos cuestiones. En primer lugar, quiénes son sus impulsores y cuál es su peso como actor sociopolítico. En segundo lugar, cómo fue construido este recetario hemisférico y cuáles son sus sustratos de legitimidad. Ambos aspectos permiten considerar tanto los contenidos como el alcance que encierra la propuesta sindical como instrumento político en la encrucijada que atraviesa América Latina hoy.

■ Las mutaciones recientes en el movimiento sindical regional

La configuración actual del movimiento sindical regional muestra importantes contrastes si se la compara con la vigente en el último cuarto del siglo xx. En el presente, la mayoría de las centrales sindicales nacionales del continente se encuentran nucleadas en la CSA. Esta confederación está integrada por 53 centrales nacionales de 23 países, con una representación de alrededor de 50 millones de trabajadoras y trabajadores. Incluye organizaciones de los países de América del Norte, América Central, el Caribe y América del Sur. En paralelo, existe un grupo de importantes centrales nacionales que no están afiliadas a ninguna confederación internacional, aunque mantienen relaciones fraternales de intensidad variable a escala internacional: el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay, la Central Obrera Boliviana (COB) y la Unión Nacional de los Trabajadores (UNT) de Venezuela, de orientación bolivariana. Un tercer núcleo lo conforman la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) y la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), ambas de orientación comunista, afiliadas a la histórica Federación Sindical Mundial (FSM).

La configuración actual del movimiento sindical regional muestra importantes contrastes si se la compara con la vigente en el último cuarto del siglo xx ■

Ahora bien, la CSA es una organización que tiene menos de una década de existencia. Fue creada en 2008 como parte de un proceso de unificación institucional del movimiento sindical global en la Confederación Sindical Internacional (CSI)². Pero, además, es el resultado de articulaciones entre distintos sectores del sindicalismo latinoamericano que se produjeron hacia fines de los años 90 y los primeros años de este siglo, dato que no puede soslayarse, ya que alerta sobre ciertos cambios de orientación que experimentó el sindicalismo regional desde entonces. En otras palabras, es cierto que la CSA surgió de los acuerdos alcanzados al conformarse la Confederación Sindical Internacional (CSI) en 2006, que implicaron en la región la fusión de la liberal Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) con la social-cristiana Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT). Pero dos hechos imprimieron a este proceso un carácter especial y de relieve. Por un lado, el ingreso de las centrales sindicales brasileñas más importantes (Central Única de los Trabajadores, la Unión General de los Trabajadores y Força Sindical) en la nueva confederación unificada³. Por otro lado, el contexto social y político de su constitución tiene como especificidad lo que Maristella Svampa ha caracterizado como un cambio de época, marcado por la desnaturalización de la economía de mercado y la reemergencia de sujetos y conflictos sociopolíticos tributarios de la matriz nacional-popular latinoamericana⁴.

En efecto, ya desde 2005 las organizaciones sindicales regionales que confluyeron en la CSA experimentaron un proceso de cambio de sus conducciones que provocó el declive del predominio del sindicalismo estadounidense en las organizaciones internacionales del continente. Paralelamente, se ampliaron y afianzaron los vínculos con otros movimientos populares, en especial con

2. La CSI se fundó en Viena, en noviembre de 2006, y es actualmente la mayor organización sindical del mundo. Reúne a 170 millones de trabajadores y trabajadoras y 304 organizaciones afiliadas de 161 países, según informes de prensa de su III Congreso Mundial, realizado en Berlín en mayo de 2014. La creación de la CSI fue resultado de largas y complejas negociaciones entre dos centrales sindicales autodisueeltas, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con 41 millones de trabajadores, como socia mayor, y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), de orientación confesional, con 9 millones de trabajadores, como socia menor. La fusión de CIOSL y CMT ha sido considerada por amplios sectores como una respuesta a la crisis del sindicalismo. Ver Amparo Merino Segovia, Óscar Contreras Hernández y Patricia Espejo Megías: «El derecho y las organizaciones sindicales ante el reto global» en *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales* N° 28, 2013; Achim Wachendorfer: «¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?» en *Nueva Sociedad* N° 211, 9-10/2007, disponible en <www.nuso.org>, y Michael Sommer: «Necesitamos un nuevo Plan Marshall a escala mundial» en M. Sommer, Víctor Báez Mosqueira y Artur Henrique: *Sindicalismo internacional, la hora de los cambios*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Montevideo, 2012, disponible en <www.fes.de>.

3. Ver Víctor Báez Mosqueira: «Sindicalismo de las Américas. La tercera transición» en M. Sommer, V. Báez Mosqueira y A. Henrique: ob. cit.

4. M. Svampa: «Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina» en *One World Perspectives, Workings Papers* N° 1/2010.

aquellos que coincidieron en la Alianza Social Continental (ASC), en el marco de la campaña de oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al mismo tiempo, se trabaron alianzas entre centrales sindicales nacionales y los nuevos gobiernos de centroizquierda y de izquierda sudamericanos.

Con la creación de la CSA en 2008 se profundizó esta orientación político-ideológica, con una creciente hegemonía de las organizaciones del Cono Sur. La construcción de un nuevo arco de alianzas incluyó la articulación con movimientos campesinos, ambientalistas y feministas; la convocatoria a la «autorreforma sindical» (desburocratización y democratización de las estructuras sindicales) y la redefinición de la independencia sindical en términos de activa intervención del movimiento sindical en el terreno sociopolítico, tanto a escala nacional como supranacional, son sus lineamientos principales. Estos conceptos ponen de manifiesto un intento por abordar críticamente la acumulación de los problemas que profundizan el cuadro de debilitamiento del movimiento sindical: burocratización, inadecuación de las estructuras de cara a una clase trabajadora que ha experimentado profundas mutaciones, autoritarismo y corrupción⁵. Sin embargo, debe admitirse que estos enunciados no han hecho mella en algunas de las centrales nacionales afiliadas a la CSA. No son pocos los casos de centrales nacionales que consideran la labor sindical internacional como un aspecto secundario de su accionar y la delegan en expertos o cuadros intermedios que tienen escasa incidencia en los procesos de organización y toma de decisiones, lo que da lugar a una dinámica contradictoria.

Coexisten entonces mecanismos internos de democratización, paridad de género en la conducción y construcción de alianzas multisectoriales de vocación contrahegemónica en el plano regional con ciertas tradiciones sindicales corporativas, antidemocráticas, patriarcales y excluyentes en el espacio nacional. Es que debido a su naturaleza organizativa, como entidad gremial de tercer grado, la CSA nuclea organizaciones con tradiciones ideológicas y orientaciones políticas heterogéneas y hasta contrapuestas, que han desencadenado debates y tensiones internas.

**Se trabaron alianzas
entre centrales sindicales
nacionales y los
nuevos gobiernos de
centroizquierda y de
izquierda sudamericanos ■**

5. Álvaro Padrón: «Internacionalismo y renovación. Los desafíos del sindicalismo» en *Nueva Sociedad* N° 232, 3-4/2011, disponible en <www.nuso.org>.

■ Qué propone la PLADA

La potencia del documento elaborado radica en promover un conjunto de propuestas vertebradas desde una concepción integral (política, económica, social y medioambiental) que se inscriben en un escenario de transición y consideran las condiciones realmente existentes en la región y el carácter múltiple de la actual crisis del capitalismo global. La PLADA impulsa una estrategia de desarrollo alternativa que supone cambios estructurales desde una nueva lógica ligada a las trabajadoras y los trabajadores, sus organizaciones y el poder popular. Asimismo, incorpora y vehiculiza demandas y agendas de otros movimientos sociales, como así también políticas de los gobiernos progresistas de la región. El punto de partida es que la salida de la crisis global requiere una respuesta estructural, con participación de los sindicatos y movimientos populares. Las soluciones de mercado fracasaron. Los Estados deben retomar el control y el poder sobre la economía y reconstruir su capacidad de generar ingresos para satisfacer las necesidades sociales. Los gobiernos progresistas, democráticos y populares de América Latina significaron una recuperación del papel de los Estados frente a los mercados y abrieron un periodo político posneoliberal.

En su dimensión política, la PLADA se pronuncia en favor de la democracia participativa, lo que supone complementariedad entre representatividad republicana e instrumentos de consulta popular y participación directa. Con ese objeto, reclama reformas de los sistemas políticos y judiciales para impedir la injerencia de las corporaciones económicas en el funcionamiento de la democracia, democratización de la comunicación contra el latifundio mediático y participación de movimientos sindicales y sociales en los procesos de integración regional.

En el plano económico, postula una integración regional que supere el paradigma meramente comercial, con mercados e instituciones financieras comunes y coordinación monetaria, distribución del ingreso, la renta, la riqueza y los excedentes, desarrollo de infraestructuras sustentables, condicionamientos a la inversión extranjera, una nueva fiscalidad progresiva, reforma agraria integral, erradicación del monopolio transnacional en la producción y comercialización de semillas, soberanía alimentaria y planificación estatal y participativa de la economía social y solidaria.

La dimensión social de la PLADA sostiene que no es posible el desarrollo sustentable sin trabajo decente, libertad sindical y negociación colectiva



© Nueva Sociedad / Matías Acosta 2016

Matías Acosta (Paysandú, Uruguay, 1980) estudió cine y animación en Montevideo. Ha ilustrado varios libros para editoriales de Uruguay y Argentina. Fue seleccionado para participar de la IV Bial de Ilustración de Croacia. En 2014 ilustró *La mancha de humedad*, de Juana de Ibarbourou (Banda Oriental, Montevideo), libro que integra la lista White Ravens 2015 de la Biblioteca de Múnich. También en 2015 ganó el Segundo Premio Nacional de Ilustración que otorga el Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay.

efectivas. Resulta imprescindible garantizar una seguridad social universal y solidaria y promover modelos antipatriarcales mediante la implementación de servicios públicos y colectivos para la provisión de cuidados, como así también equiparación de las responsabilidades entre géneros. Además, no es posible la integración sin una ciudadanía regional que garantice derechos para los migrantes. La actual cuestión social requiere políticas continentales de prevención y erradicación de la violencia en todas sus formas, educación pública, gratuita, universal, laica e intercultural en todos los niveles, y un sistema de prevención y atención de la salud que garantice su universalidad y gratuidad.

El pilar medioambiental es probablemente el más novedoso, en virtud de su capacidad para conjugar reivindicaciones del movimiento sindical internacional con demandas de los pueblos y naciones originarios, movimientos sociales y organizaciones ambientalistas. Justicia ambiental, defensa y preservación de los bienes comunes, derecho al agua, soberanía y democratización energética con matriz sustentable, una transición justa, un nuevo paradigma de producción, distribución y consumo con sustentabilidad ambiental presente y futura son sus ejes propositivos.

■ **Articulaciones**

Para la CSA, la PLADA es un instrumento de articulación política hacia adentro y hacia afuera. Su relevancia debe ser considerada en tres planos: el organizativo, el político-institucional y la capacidad para cimentar alianzas con otros movimientos del campo popular, tanto nacionales como internacionales. En el plano organizativo, significó un enorme esfuerzo de sistematización y consenso sobre las temáticas más diversas en el seno de un conjunto de centrales sindicales nacionales muy heterogéneo por su tradición, magnitud y representatividad, pero fundamentalmente por la diversidad de realidades laborales y políticas existente en el continente. Su elaboración implicó, en cierto modo, un ejercicio de democracia sindical. Cada uno de sus ejes fue debatido y formulado en el marco de distintas reuniones orgánicas de carácter plenario, que contaron con una amplia participación de las entidades nacionales, fraternas y aliadas, con paridad de género y representación de la juventud. El resultado fue fruto de los consensos alcanzados en esas instancias. El mecanismo de construcción de la plataforma ha sido sin duda fuente de su legitimidad en el interior del movimiento sindical regional.

En el plano político-institucional regional, esta plataforma dinamizó el arco de alianzas y logró reconocimiento político considerable. Los sindicalistas la llevaron bajo el brazo a la ORT, a la COP 20 de Lima y al Foro de Participación Ciudadana de Unasur en 2014 y a la Cumbre de Celac en 2015, entre otros espacios. En 2014 se lanzó públicamente en Chile (en un evento organizado por la Central Única de Trabajadores –CUT– de ese país, con la presencia de la presidenta Michelle Bachelet) y posteriormente en Uruguay, en la sede del PIT-CNT (organización fraterna de la CSA, vale aclarar) junto a José «Pepe» Mujica.

Ahora bien, la plataforma no fue un instrumento gestado de una sola vez. Es el resultado de la acumulación de otras iniciativas previas, reactualizadas y rediscutidas a partir del análisis de la nueva coyuntura regional que se abrió con la crisis financiera internacional en 2008. Probablemente el antecedente más importante de la PLADA sea la Plataforma Laboral de las Américas (PLA) «Trabajo digno para el desarrollo sustentable», un documento consensuado por el sindicalismo regional y presentado por una delegación en la recordada IV Cumbre de Presidentes de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005, que selló el fracaso de Estados Unidos en su intento por imponer un área de libre comercio bajo su égida en todo el continente. La inflexión de la PLA es doble: gestó el núcleo organizativo que dio vida luego a la estructura formal de la CSA y condensó las líneas gruesas de las reivindicaciones sociolaborales que caracterizaron la etapa posneoliberal.

Es cierto, en definitiva, que la campaña contra el ALCA y el impulso de la Alianza Social Continental (ASC) dinamizaron la coordinación del movimiento sindical en la región y catalizaron en su interior un reacomodamiento, que supuso un desplazamiento de la hegemonía interna desde el sindicalismo estadounidense hacia el sindicalismo del Cono Sur, con una nueva orientación político-ideológica. Pero no debe perderse de vista que el movimiento sindical regional no fue protagonista del ciclo de resistencias populares contra el neoliberalismo en América Latina. Y esto se debe probablemente a que lo singular de este ciclo fue que emergió inscripto en un campo de fuerzas que puso de manifiesto el resultado de las transformaciones estructurales regresivas implantadas en los años previos. Se trató de experiencias de coordinación hemisférica en las cuales confluyeron el movimiento sindical, de mujeres, estudiantes, partidos políticos y ambientalistas; las organizaciones

En el plano político-institucional regional, esta plataforma dinamizó el arco de alianzas y logró reconocimiento político considerable ■

campesinas tuvieron un papel decisivo, en particular a través de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y su articulación internacional, Vía Campesina⁶.

Los años que siguieron a la derrota del ALCA se caracterizaron por una disminución de la intensidad de la actividad reivindicativa regional y la institucionalización y el virtual vaciamiento de la ASC. Como han señalado referentes de CLOC, Amigos de la Tierra y Marcha Mundial de las Mujeres⁷, la insuficiencia del esquema planteado en los Foros Sociales para avanzar en coordinaciones de mayor profundidad volcó a estos actores hacia la actividad reivindicativa sectorial con una mayor presencia en el ámbito nacional. Una realidad política caracterizada por la disminución de la conflictividad social contribuyó a este enfriamiento de los vínculos que habían animado la construcción de un espacio continental contra la mundialización neoliberal en la década pasada.

**En la Cumbre Río + 20
de 2012, movimientos
sociales afines
acercaron posiciones
y comenzaron una nueva
etapa de articulación ■**

No obstante, el reencuentro tuvo lugar en la Cumbre Río + 20 de 2012, donde movimientos sociales afines acercaron posiciones y comenzaron una nueva etapa de articulación. Para el movimiento sindical, esos fueron años de consolidación de la unidad y de afianzamiento organizativo. De modo que los acuerdos alcanzados en Río + 20 ocurrieron en el mismo momento en que la CSA emprendió la construcción de su plataforma de desarrollo. Así, la PLADA operó en el interior de este espacio como dinamizador del debate y otorgó al movimiento sindical regional un protagonismo no conocido con anterioridad. En ese contexto, se abandonó el esquema de la ASC y se dio inicio a un nuevo proceso de articulación multisectorial regional. Cabe destacar que en la nueva coyuntura las organizaciones sindicales cuentan con activos que no pueden subestimarse: una estructura orgánica consolidada, presencia en la mayoría de los países de la región, representación institucional de la clase trabajadora,

6. Ver José Seoane, Emilio Taddei y Clara Algranati: «Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina» en Atilio Boron y Gladys Lechini: *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2006, y Héctor de la Cueva: «Crisis y recomposición sindical internacional» en *Nueva Sociedad* N° 166, 3-4/2000, disponible en <www.nuso.org>.

7. Referentes de estas organizaciones invitados al III Congreso de CSA fueron entrevistados por la autora.

capacidad de acción reivindicativa y movilización e interlocución directa con los gobiernos. A esto se suman recursos organizativos genuinos derivados del sistema de cotizaciones que facilitan la coordinación de reuniones, acciones y campañas internacionales.

En definitiva, evaluada desde su capacidad para trabar alianzas con otras expresiones del campo popular, la construcción de la PLADA contó con amplia participación de las centrales nacionales afiliadas, los sindicatos globales y movimientos sociales afines: CLOC, Amigos de la Tierra, Marcha Mundial de las Mujeres. Esta articulación se replicó en la Cumbre de los Pueblos de Lima de 2014. La CSA integró el grupo de enlace junto con CLOC-Vía Campesina, Marcha Mundial de las Mujeres, Amigos de la Tierra América Latina y Caribe, Grupo Carta de Belém, Jubileo Sur, Plataforma Boliviana frente al Cambio Climático, que impulsaron la cumbre y protagonizaron una multitudinaria movilización. Cambiemos el sistema, no el clima: crisis civilizatoria, el calentamiento global y el cambio climático, la agricultura y la soberanía alimentaria fueron los ejes temáticos.

En 2014 este grupo de organizaciones –a las que se sumaron el Encuentro Sindical Nuestra América (ESNA), la Articulación de Movimientos Sociales hacia el ALBA y el PIT-CNT de Uruguay– impulsó cambios en el Foro de Participación Ciudadana de la Unasur, con el propósito de abrir y democratizar el espacio a movimientos sociales, pero la aceleración de acontecimientos que marcó la coyuntura regional desplazó la iniciativa, que continúa en debate⁸.

A fines de 2015, la mayoría de estas organizaciones se reunieron en La Habana con el objetivo de iniciar un proceso de articulación de cara a la ofensiva de las grandes corporaciones sobre la soberanía de los pueblos, que actualmente está tomando forma a través de una nueva generación de grandes acuerdos de libre comercio (el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica –TPP, por sus siglas en inglés–, el Acuerdo en Comercio de Servicios –TISA, por sus siglas en inglés– y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión –TTIP, por sus siglas en inglés–) y ataques judiciales y mediáticos sobre gobiernos democráticos. El nuevo espacio de articulación regional avanza en su consolidación. En 2016 se realizaron dos nuevos encuentros en Montevideo (abril) y San Pablo (mayo), con el objetivo de planificar acciones durante este

8. En abril de 2016, este núcleo de organizaciones volvió a reunirse en Montevideo para discutir la interrupción del Foro de Participación Ciudadana de Unasur y elevó un documento a este organismo que reclamaba tanto su realización como garantías de participación de los movimientos sociales regionales en ese espacio.

año que incluyen una jornada de lucha continental por la democracia y contra el neoliberalismo el 4 noviembre de 2016 y la convocatoria a un Gran Encuentro de los Pueblos. Se han declarado en estado de movilización permanente, por la defensa de la integración regional (Unasur y Celac), la autodeterminación y soberanía de los pueblos y contra el libre comercio y las transnacionales.

En suma, la PLADA puede ser definida por su inscripción en una lógica institucional y diplomática, como instrumento de incidencia y cabildeo en organismos regionales e internacionales. Ciertamente, corre el riesgo de petrificarse y de perder su potencia al retraducirse en el lenguaje del diálogo social global⁹. Pero también penetró un espacio diferente, de articulación con movimientos sociales, lo que marca un doble camino que amplifica su potencial de cara a la compleja coyuntura hemisférica que se abrió con la derrota de Evo Morales en el referéndum de Bolivia, el triunfo electoral de Mauricio Macri en Argentina y el proceso de juicio político contra Dilma Rousseff en Brasil. Esta doble inscripción –institucional-diplomática y «movimientista»-popular– caracteriza, no está de más señalarlo, una dinámica y orientación específica de la CSA. Ambos elementos dotan a este actor sociopolítico y a su herramienta de atributos que merecen hoy mucha atención. ☒

9. Para una visión crítica sobre las lógicas de acción del sindicalismo internacional contemporáneo, v. Josep María Antentas Collerram: «Los sindicatos ante la globalización. ¿Hacia qué nuevas formas de solidaridad internacional?» en *Cuadernos de Relaciones Laborales* vol. 26 N^o 1, 2008 y Peter Waterman: «Los nuevos internacionalismos» en *Cuadernos de Trabajo de Hegoa* N^o 7, 1991.

Derechos humanos y empresas transnacionales

Una discusión urgente

Existen fuertes asimetrías de poder entre las empresas y las poblaciones e incluso entre las empresas y varios Estados. Estas asimetrías generan situaciones de abusos y violaciones de los derechos humanos, además de bloquear el acceso a la justicia de las poblaciones afectadas. Y muchas veces las compañías tienen responsabilidad directa o indirecta por una serie de delitos contra la vida, el medio ambiente, la libertad sindical, los consumidores y la salud de las personas. El artículo analiza ese contexto para destacar la importancia del problemático vínculo «derechos humanos-empresas», y las iniciativas que buscan limitar la apropiación extrema y desigual de las riquezas comunes y promover un sistema jurídico que proteja a las personas.

GONZALO BERRÓN

■ Introducción

En la noche del 3 de marzo de 2016, Berta Cáceres, coordinadora general del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), fue asesinada por cuatro hombres en su casa; el activista mexicano Gustavo Castro, que estaba con ella, recibió un tiro de refilón en la oreja derecha. El 2 de mayo, las autoridades hondureñas detuvieron a cuatro sospechosos del asesinato, dos de ellos vinculados a las fuerzas de seguridad y los otros

Gonzalo Berrón: es doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo (USP). Es director de programas de la Fundación Friedrich Ebert (FES) Brasil y miembro del Grupo Vigencia.

Palabras claves: derechos humanos, empresas transnacionales, Pacto Global, Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, Brasil.

Nota: traducción del portugués de Claudia Solans.

dos, a la empresa Desarrollos Energéticos SA (DESA), encargada de llevar adelante el proyecto hidroeléctrico Agua Zarca, sobre el río Gualcarque, al cual Cáceres y sus compañeros se oponían¹. Los financistas del proyecto, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Finnfund y el Banco de Desarrollo Holandés (FMO, por su sigla en neerlandés), fueron advertidos por Cáceres sobre la violencia y la violación a los derechos humanos asociados al proyecto, pero continuaron con el financiamiento incluso después de la muerte de la activista.

La muerte de Rhadebe ocurrió después de un largo historial de conflictos en torno del proyecto ■

El 22 de marzo del mismo año, Sikhosiphi «Bazooka» Rhadebe, activista contra la explotación minera en Sudáfrica, fue también asesinado en su casa, delante de su hijo menor. Rhadebe era director del Comité de Crisis

Amadiba, que resistía el proyecto de explotación minera de arenas en Xolobeni, en la costa este del país. El proyecto es conducido por una subsidiaria de la Mineral Commodities Limited (MRC) de Australia. La muerte ocurrió después de un largo y bien documentado historial de conflictos en torno del proyecto y de las poblaciones afectadas cuyas preocupaciones no estaban siendo atendidas.

El 5 de noviembre de 2015, el pueblo brasileño fue víctima del mayor delito socioambiental vivido alguna vez en la historia del país, con la ruptura del dique de desechos minerales de Samarco Mineração SA, emprendimiento conjunto de las empresas Vale SA y BHP Billiton, que dio inicio a un desastre que ha causado impactos incalculables en los estados de Minas Gerais, Espírito Santo y Bahía. Los señalados como responsables por la mayor tragedia ambiental del Brasil, que dejó al menos 17 muertos y generó un tsunami de barro que alcanzó el río Dulce y llegó al litoral de Espírito Santo, pueden responder por crímenes que contemplan penas previstas de uno a cinco años de prisión.

El 24 de abril de 2013, el derrumbe del edificio de ocho pisos conocido como Rana Plaza, en Bangladesh, provocó la muerte de 1.127 trabajadoras y trabajadores que se encontraban allí. El edificio albergaba fábricas independientes de ropa, vinculadas a las cadenas de abastecimiento de las marcas Benetton, The Children's Place, Primark, Monsoon, DressBarn y H&M. La mayoría de las

1. Alejandra Martins: «Honduras: matan a Berta Cáceres, la activista que le torció la mano al Banco Mundial y a China» en *BBC Mundo*, 3/3/2016.

víctimas fueron mujeres, y también murieron muchos de sus hijos que permanecían en una guardería en el mismo lugar. Las advertencias realizadas en la víspera de la tragedia, luego de la aparición de grietas, no fueron consideradas.

En la madrugada del 3 de diciembre de 1984, en Bhopal (India), gases tóxicos de una fábrica de pesticidas de Union Carbide –después adquirida por Dow Chemicals– mataron a 3.000 personas de forma directa y aproximadamente a otras 10.000 indirectamente, mientras que 150.000 sufren todavía los efectos del accidente². Aunque la pérdida fue causada por recortes de gastos que afectaron las condiciones de seguridad en la fábrica india, Union Carbide no acepta hasta hoy la responsabilidad por lo ocurrido. Este caso, junto con el asesinato de miembros del pueblo ogoni en Nigeria, es paradigmático y sirve como buen ejemplo de lo que estamos trabajando.

■ Una historia

Situaciones de graves violaciones de derechos fundamentales como las aquí mencionadas llaman la atención de académicos y agentes públicos involucrados en la gestión de asuntos internacionales al menos desde la década de 1970. Fue en 1973, después de la actuación de la International Telephone and Telegraph Company (ITT) en Chile, según Joseph Nye³, cuando el Senado estadounidense y la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzaron a preocuparse por la actuación de las empresas transnacionales y por el impacto de sus operaciones en los derechos humanos y en los escándalos de corrupción revelados por la Comisión del Congreso de Estados Unidos, así como por sus efectos sobre la democracia. El artículo seminal de Nye se refiere al trabajo del Grupo de Personas Eminentes convocado por la ONU, cuyo informe final dio origen al Centro de las Naciones Unidas sobre Corporaciones Transnacionales (UNCTC, por sus siglas en inglés), con el objetivo de monitorear la actuación de ese tipo de firmas, proveer información y asesoramiento, y evaluar la posibilidad de un acuerdo multilateral que pudiera, tal vez, tener forma de código de conducta. La idea, sin embargo, no prosperó y los cambios económicos y las políticas internacionales en los años 80 y 90 hicieron que el Centro fuese cerrado en 1993 y que muchas de sus funciones de monitoreo fueran asumidas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

2. Ver Alys Francis: «Bhopal: el desastre que envenenó a 500.000 personas» en *BBC Mundo*, 2/12/2014.

3. J. Nye: «Multinationals: The Game and the Rules: Multinational Corporations in World Politics» en *Foreign Affairs*, 10/1974.

De esos años es también la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de crear una «Declaración tripartita de principios sobre empresas multinacionales y políticas sociales». En vez de una convención, ese formato no vinculante surgió como más conciliatorio, en contraste con la «agresividad» que sugería el código de conducta propuesto por el UNCTC⁴.

De hecho, esta aproximación más incisiva de la ONU, encarnada en la idea de un código de conducta con carácter multilateral, iba a cambiar hacia una actitud más amigable en relación con las corporaciones en el auge del Consenso de Washington y de las políticas neoliberales. Fue Kofi Annan, secretario general de la ONU, quien en 1999, en una acción combinada con el Foro Económico Mundial de Davos, lanzó el llamado Pacto Global (UN Global Compact), un conjunto de diez principios voluntarios sobre buenas prácticas corporativas en el ámbito internacional, que cubre las esferas de derechos humanos y patrones laborales, ambientales y anticorrupción⁵. En la actualidad, más de 17 años después de su lanzamiento, el Pacto Global cuenta con la firma de más de 12.000 corporaciones y *stakeholders* de 170 países⁶. Es el momento dorado de la perspectiva de la «responsabilidad social corporativa», ampliamente criticada por los defensores de los derechos humanos, que identifican en ella una forma de publicidad empresarial que en raras ocasiones compensa las pérdidas sociales, ambientales o económicas que genera la operación de las empresas⁷. En particular, a pesar de estos números que hablarían de una alta adhesión y mejoras en los patrones sociales, laborales, de corrupción y de derechos humanos, se verifica que el alcance de esta iniciativa deja mucho que desear.

En el caso de Brasil, la participación en el Pacto Global con aproximadamente 380 empresas no ha tenido relevancia a la hora de, por ejemplo, enfrentar cuestiones de corrupción. Odebrecht, Engevix, Petrobras, Camargo Corrêa y varias otras, por ejemplo, son signatarias del acuerdo, pero aun habiendo admitido su actuación en escándalos de coimas, no han sido objeto de ninguna acción por parte del Pacto Global. La última reunión del grupo de trabajo sobre corrupción fue en diciembre de 2013. Se trató de un momento de reflexión sobre la situación mundial y un balance de campañas como la Corrupción Cero, pero sin ningún tipo de sanción concreta. El peor castigo sería la expulsión del Pacto.

4. UN Intellectual History Project: «The UN and Transnational Corporations», *Briefing Note* N° 17, 7/2009.

5. «The Ten Principles of the UN Global Compact», disponible en <www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

6. V. «The World's Largest Corporate Sustainability Initiative», disponible en <www.unglobalcompact.org/what-is-gc/>.

7. Peter Utting y José Carlos Marques (eds.): *Corporate Social Responsibility and Regulatory Governance: Towards Inclusive Development?*, UNRISD / Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.

Finalmente, un comunicado de 2012 de la Oficina del Pacto Global reclama que, a pesar del alto número de adhesiones, «la gran mayoría de las empresas del mundo todavía no ha realizado ningún compromiso en relación con los principios universales, y actúan así como un obstáculo a los esfuerzos por la sustentabilidad»⁸.

A comienzos de la década de 2000, una nueva tentativa de normas más fuertes surgió como contrapunto al Pacto Global, también en el seno de la ONU, esta vez vinculada directamente con el debate sobre derechos humanos: las «Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos», denominadas «Normas» en la jerga ginebrina. Estas fueron negociadas entre agosto de 1998 y agosto de 2003 por un grupo de miembros de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y aprobadas en agosto de 2003 por la Subcomisión, que las remitió a la Comisión con la recomendación de crear un grupo intergubernamental para la negociación y adopción final, de donde ya no salieron. Estas normas significaron un avance importante y, de alguna forma, configuraron los términos del debate como se viene desarrollando en la actualidad, pero implicaban un nivel de obligatoriedad para los Estados que estos no estaban en condiciones de asumir. Muchos de ellos las rechazaron por ser casas matrices de las corporaciones o por estar en vías de desarrollar sus propias firmas –en esos años se registraba la irrupción de empresas transnacionales de países como Brasil, la India, China y, a partir de fines de los años 90, de Rusia–.

La muerte de las Normas no significó, sin embargo, la muerte de la preocupación por los derechos humanos y transnacionales. Muy por el contrario, esta conservó su lugar en la agenda, pero volviendo a los criterios «no vinculantes». El profesor de Harvard de origen austríaco John Ruggie, asesor de Kofi Annan en la elaboración del Pacto Global, fue llamado una vez más en 2005 por el secretario general de la ONU para ejercer como su representante especial para el tema de «empresas y derechos humanos», visitar el debate, consolidar el estado de situación y proponer un camino para la ONU. Ruggie trabajó en una propuesta y realizó innumerables consultas en varios puntos del planeta y con diversos actores –de empresas y de la sociedad civil–, para luego producir y proponer al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2008 lo que este llamó «Marco de

A comienzos de la década de 2000, una nueva tentativa de normas más fuertes surgió como contrapunto al Pacto Global ■

8. UN Global Compact: «UN Global Compact Has Expelled Over 3.000 Companies», 9/2/2012.

las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar» («UN Protect, Respect and Remedy Framework»). El Consejo aprobó y extendió el mandato de Ruggie por tres años más para que pudiese proponer una forma de hacer operativa la propuesta. Como producto de su trabajo, en 2011 se aprobaron los «Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos»⁹. También se aprobó la creación de un grupo de trabajo encargado de la divulgación y promoción del nuevo marco, así como la realización de visitas a países para evaluar la situación de los derechos humanos y las empresas –por ejemplo, en diciembre de 2015, miembros del grupo visitaron Brasil– e impulsar la elaboración de planes nacionales de acción, la herramienta que evaluaron como la mejor para que los países desarrollaran un compromiso mayor con los Principios.

■ El último round

Pero este no es el fin de la historia. Sectores de la sociedad civil y de la academia que no aceptaron la culminación del proceso piloteado por Ruggie ni acordaron con la lógica del «pragmatismo de principios»¹⁰ sugerida por él continuaron insistiendo en la necesidad de obligaciones vinculantes para las empresas transnacionales en el ámbito internacional. Así, en septiembre de

Sectores de la sociedad civil y de la academia continuaron insistiendo en la necesidad de obligaciones vinculantes para las empresas transnacionales ■

2013, Ecuador y Sudáfrica, haciéndose eco de esa demanda, lideraron la construcción de una declaración firmada por más de 80 países en la cual volvieron a afirmar la urgencia de un instrumento de esa naturaleza:

El creciente número de casos de abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos por las empresas transnacionales

nos recuerda la necesidad del avance hacia un instrumento jurídicamente vinculante para regular el trabajo de las empresas transnacionales y proveer protección, justicia y reparaciones adecuadas a las víctimas de los abusos contra los derechos humanos, relacionados con las actividades de las compañías transnacionales y otras empresas.¹¹

9. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: «Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’», ONU, Nueva York-Ginebra, 2011, disponible en <www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_sp.pdf>.

10. J.G. Ruggie: «Regulating Multinationals: The UN Guiding Principles, Civil Society, and International Legalization» en César Rodríguez-Garavito (ed.): *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, Brill, Leiden, 2015, p. 3.

11. «Declaración en nombre de un grupo de países en la 24ª edición de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Debate General, artículo 3: ‘Empresas transnacionales y derechos humanos’», Ginebra, septiembre de 2013.

Entre septiembre y junio de 2014, los acontecimientos se aceleraron y, en el contexto de la renovación del mandato de tres años del grupo de trabajo sobre los Principios Rectores, varios Estados liderados por los dos países del Sur y una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito de la llamada Alianza del Tratado, iniciaron una fuerte campaña en pos de un tratado vinculante. En vez de una propuesta técnica endosada por el Consejo, los promotores de la iniciativa proponían la creación de un grupo de trabajo intergubernamental que realmente negociara entre estados la elaboración de un instrumento jurídico que dotara al sistema de derecho internacional de una herramienta obligatoria en materia de derechos humanos y empresas. El grupo de países que promovían la renovación del mandato del grupo de trabajo sobre los Principios Rectores no logró construir una propuesta de resolución que conformara a las diversas sensibilidades en el Consejo, lo que obligó a los promotores de la negociación multilateral de un tratado a proponer una resolución autónoma dedicada a ese fin. En junio de 2014, el Consejo adoptó una resolución de renovación del mandato del grupo de trabajo sobre derechos humanos y empresas por consenso y aprobó la Resolución A/HRC/RES/26/9 titulada «Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos».

■ ¿Dos procesos complementarios?

Tenemos hoy, entonces, un escenario internacional de convivencia entre esas dos líneas de actuación en torno de la negociación de un tratado y la implementación de los Principios Rectores. El grupo de trabajo encargado de promover los Principios ha realizado consultas regionales y visitas a países, además de organizar un foro anual en Ginebra sobre empresas y derechos humanos en el cual gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil debaten diversos aspectos, políticas y prácticas en relación con esta temática. Pero la herramienta central del trabajo del grupo son los Planes de Acción Nacionales (NAP, por sus siglas en inglés) que, como el propio nombre lo indica, son el paquete de políticas que los países se comprometen a realizar en el ámbito nacional para la implementación de los Principios. Desde 2011, según el Business & Human Rights Resource Center, ocho países ya poseen planes y 28 están en proceso de preparación. Colombia es el único país de América Latina que tiene plan y, según esa lista, Brasil, México, Chile y Argentina están desarrollando los suyos.

De manera general, puede afirmarse que los países que son sedes de las principales corporaciones transnacionales –con los Estados europeos como los más proactivos en esta disputa– y las asociaciones empresariales internacionales y

nacionales fueron los que rechazaron la apertura de una negociación internacional de un tratado. Juntamente con ellos se encuentran países del Sur que, por afinidad ideológica, presión política o conveniencia estratégica (como el no bloqueo de potenciales inversiones), apoyan el proceso de los Principios Rectores.

Del otro lado, el proceso en favor del tratado vinculante inició sus actividades con la realización de la primera sesión del grupo de trabajo intergubernamental, entre el 6 y el 10 de julio de 2015. El primer gran éxito de la iniciativa fue la aprobación del plan de trabajo y la elección de la presidencia, que quedó en manos de la representante permanente de Ecuador en Ginebra, embajadora María Fernanda Espinosa Garcés. La aprobación del plan de trabajo es evaluada en los ámbitos de la ONU como una señal de éxito, ya que hay casos de grupos de trabajo que después de más de 15 años no consiguen llegar a esa instancia y sus actividades quedan paralizadas¹². En el grupo estuvieron presentes 60 países, y la Unión Europea, luego de su participación inicial, se retiró inmediatamente después de infructuosos esfuerzos para inviabilizar la sesión. Sin embargo, algunos de sus miembros participaron de toda la sesión, entre los que se destaca el caso de Francia. También se hicieron presentes Brasil y otros 18 países de América Latina. El calendario cuenta, según la resolución, con una segunda sesión en octubre de 2016 y una final en 2017, donde se presentaría un borrador del tratado sobre el cual se iniciaría una negociación definitiva.

■ Cuestiones de derecho

Como se puede ver, en la actualidad existe una tensión creciente entre la expansión de la economía en la era de la globalización y los derechos humanos. Los

**Existe una tensión creciente
 entre la expansión
 de la economía en la era de
 la globalización y
 los derechos humanos ■**

problemas emergen de la existencia de fuertes asimetrías entre las compañías –el poder económico– y las poblaciones y, en muchos casos, entre las compañías y los Estados. Esas asimetrías son las que generan las situaciones de abusos, delitos y violaciones de los derechos humanos o, genéricamente, bloquean el

acceso a la Justicia de las poblaciones afectadas. Los tres pilares propuestos en los Principios Rectores son apropiados para describir la realidad: la obligación de los Estados de proteger a las poblaciones de delitos contra sus derechos; la

12. Se destaca el caso de la Conferencia de Desarme que, después de 18 años, todavía no aprobó su plan de trabajo.

obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, y la obligación de quien viola los derechos o comete delitos de remediar –o compensar– a las víctimas. Pero, según esta óptica, se podría lograr que eso sea una realidad a partir de una suerte de «antropología positiva» aplicada a una entidad jurídica –las empresas–, entendiendo que estas, de forma autónoma y voluntaria, van a limitar y controlar su acción directa o indirecta para evitar violaciones a los derechos humanos (según el principio de debida diligencia¹³). El problema es que, si esto no ocurre, en la visión de los Principios Rectores la responsabilidad quedará en manos de los Estados, y si estos son vulnerables a las influencias –o las decisiones– de las empresas, la garantía de los derechos de las poblaciones o la obligación de los Estados de proteger quedan fuertemente cuestionadas. Lamentablemente, en los últimos años son múltiples los casos que reportan este tipo de problemas y provocan que sean muchos quienes insisten en la necesidad de tener algún tipo de arreglo internacional que permita que los tres pilares de Ruggie se apliquen con algún tipo de obligatoriedad complementaria a la ofrecida por la jurisdicción nacional.

Es necesario considerar varias situaciones: la primera refiere a cómo responsabilizar a las empresas –personas jurídicas– por violaciones a los derechos humanos, en la medida en que estos son responsabilidad de los Estados, que son los únicos que, en la doctrina, los «violan». La solución pasa por la creación de leyes y normas en el ámbito nacional que hagan operativos estos derechos y transformen las violaciones de las empresas en delitos o abusos. Aquí, una vez más, es central el papel del Estado-nación, pues queda todo bajo su responsabilidad. Una opción muy discutida es la de apelar al sistema internacional, positivizar jurídicamente los derechos humanos, o sea, transformarlos en ley, y hacer responsables a las empresas también en ese nivel. Esa posibilidad implica otros desafíos: a) la necesidad de establecer un mecanismo de aplicación; b) la propia positivación de los derechos humanos, y c) el hecho de

13. «Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos: a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales; b) Variará de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones; c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas». «Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos», cit., pp. 20-21.

otorgar a las empresas estatuto jurídico internacional similar al de los Estados, que incluya obligaciones, pero también derechos. Una opción intermedia propuesta por algunos grupos es la adopción internacional de las reglas de extraterritorialidad que hablan de «las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos con relación a personas fuera de su territorio»¹⁴; esto permitiría que las víctimas accedieran a la justicia en más de una jurisdicción nacional, así como la cooperación oficial en los procesos entre sistemas judiciales de varios Estados.

Otra cuestión importante es identificar a los responsables de las acciones contra los derechos humanos. En este punto, la primera distinción es entre la responsabilidad de la empresa como persona jurídica y la de sus directores. En los

**Otra cuestión importante
es identificar a los
responsables de
las acciones contra los
derechos humanos ■**

casos de corrupción en Brasil, por ejemplo, los responsables son los directores y no las empresas; en Holanda, las empresas pueden hacer acuerdos formales con la justicia y así preservar a los ejecutivos que tomaron las decisiones. Una segunda dimensión de esta cuestión es la responsabilidad «solidaria» de las empresas matrices con sus filiales, subsidiarias o cadena de proveedores. La pregunta que debe responderse es, por ejemplo, cuál es la responsabilidad de Benetton por las condiciones de trabajo del complejo de Rana Plaza en Bangladesh, que está en el extremo de su cadena de proveedores, o la de Zara por los casos de trabajo esclavo identificados en talleres de costura que producen para la marca española en Brasil¹⁵.

Otras dos cuestiones asociadas a esta última se debaten intensamente en el ámbito internacional. La primera apunta hacia la responsabilidad de *todas* las empresas (*all business enterprises*) y no tan solo de las transnacionales, cuestión que surgió en el debate sobre las Normas y que divide fundamentalmente a Estados que son casas matrices de empresas transnacionales –sobre todo de los países desarrollados, pero crecientemente también de los «emergentes»– de aquellos que reciben a empresas extranjeras: los primeros creen que se estarían generando reglas principalmente para sus empresas, que funcionarían como un freno a su actuación. La idea de los defensores del *all* es expandirse hacia empresas nacionales, y así serían alcanzadas las grandes empresas

14. «The ETO Consortium», disponible en <www.etoconsortium.org/en/main-navigation/about-us/eto-consortium/>.

15. Igor Ojeda: «Zara admite que houve escravidão na produção de suas roupas em 2011» en *Repórter Brasil*, 22/5/2014, disponible en <<http://reporterbrasil.org.br/>>.

estatales, pero también «el panadero de la esquina» de los países en desarrollo. Y es esta, precisamente, la preocupación de muchos: que, además del objetivo explícito de entorpecer las conversaciones trabadas en Ginebra, la ley se vuelva más pesada para aquellos que tienen menos recursos para defenderse y más favorable para quienes pueden pagar los mejores abogados del mundo, e incluso que pueda ser utilizada como una forma de represalia comercial. Lo cierto, según mi visión, es que es necesario construir sobre todo soluciones al problema presentado por la acción de las empresas transnacionales en virtud de su peso político y económico infinitamente asimétrico en relación con las víctimas y con muchos Estados en los que se establecen, al mismo tiempo que se buscan soluciones para el problema real y lógico de que empresas de origen y actuación «nacional» también deban respetar los derechos humanos. Una solución posible sería aplicar el tratado o el derecho internacional para las grandes transnacionales y los principios de Ruggie para las nacionales.

■ El caso de Brasil

El caso brasileño es una muestra más de la deficitaria actuación de la cancillería respecto de temas que otrora fueron importantes, como los derechos humanos. Brasil se abstuvo en la votación de la resolución que inició los trabajos para el tratado alegando un ambiente «muy polarizado», pero al mismo tiempo aceptó participar del grupo de trabajo intergubernamental. Ya en el ámbito nacional –y desde antes de la instalación del clima de debate político alrededor de la suspensión de Dilma Rousseff–, optó por una posición también pasiva en relación con los derechos humanos y las empresas. Por lo general, se movió a partir de iniciativas de otros actores interesados, ya sean de la sociedad civil –que se moviliza e interpela al gobierno para la apertura de un debate transparente y organizado sobre la posición del Brasil en las negociaciones en Ginebra, pero también sobre la política específica en el ámbito interno–, o de la cooperación internacional originada en países promotores de los Principios Rectores que operan de forma directa o mediante apoyo a otras instituciones, o a través de sus propias embajadas¹⁶. Por ejemplo, en el marco de sociedad estratégica entre la UE y Brasil, en septiembre de 2015 se llevó a cabo una serie de reuniones en las que la UE ofició de anfitriona y por eso propuso la pauta –aunque la reunión fue realizada en Brasilia, por solicitud de Brasil–. Los objetivos marcados pueden resumirse así:

16. Reino Unido, España, Holanda, Noruega y Dinamarca son países que cooperan con esa agenda y que, al mismo tiempo, desarrollaron –o están desarrollando– sus correspondientes NAP.

sensibilización hacia las buenas prácticas en gobernanza sobre empresas y derechos humanos, principalmente a través de la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y los planes de acción nacionales. Otro objetivo es compartir prácticas sobre la implementación de estrategias de responsabilidad corporativa, presentando tanto las experiencias de la UE como de Brasil, en varios sectores.¹⁷

El gobierno brasileño afirma en Ginebra que se está preparando para discutir un plan nacional de trabajo, pero en Brasilia, a no ser por estas esporádicas actividades, no se han registrado avances sustantivos ni para iniciar un proceso de consulta para un plan en el seno del gobierno ni para estructurar una consulta abierta a la sociedad civil. Tampoco han funcionado los reclamos para avanzar en una instancia de diálogo sobre la posición de Brasil en relación con la negociación del tratado; en este asunto, una vez más, el gobierno es empujado por la acción de otros, en este caso el Comité Brasileño de Derechos Humanos y Política Externa, que organizó un mecanismo de videoconferencias para preparar y luego evaluar los temas propuestos en las sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Institucionalmente, el único movimiento consistente ha sido el de la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC) del Ministerio Público Federal, que viene discutiendo el tema hace un tiempo y recientemente creó un Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas cuyo «foco está en el impacto de las actividades empresariales sobre los derechos de los ciudadanos»¹⁸.

En el Brasil del gobierno ilegítimo de Michel Temer, las chances de que este debate global sea tomado en serio y evaluado en la perspectiva de las políticas públicas son muy reducidas. Ya lo eran en el ciclo del Partido de los Trabajadores, que oscilaba entre el reconocimiento de derechos y la presión del desarrollismo primario exportador. Hoy, cuando la perspectiva del capital parece tener una extrema supremacía, lo más probable es que el camino después del impeachment contra Rousseff sea más estrecho y su mejor destino, un plan de acción nacional muy sobrio. ☒

17. Invitación oficial para el Seminario UE-Brasil de Empresas y Derechos Humanos, coorganizado el 16 de septiembre de 2015 por la Delegación de la UE en Brasil y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, en sociedad con la Confederación Nacional de la Industria.

18. Ministerio Público Federal, Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano: Decreto N° 14/2016-PFDC/MPF, 5/5/2016.

Izquierdas y democracia

Noticias de una crisis

TARSO GENRO

La crisis de la izquierda revela una notable pérdida de credibilidad de las promesas de igualdad y emancipación que estaban en su origen, tanto en el proyecto socialista-comunista como en el socialdemócrata. Hoy, la fuerza normativa del capital financiero se muestra mayor que la intención «dirigista» de la constitución social y bloquea los utopismos democráticos de la izquierda, en una parálisis a la que contribuyen la mutación del sistema capitalista, el descrédito político de las relaciones de solidaridad de la socialdemocracia y la reducción creciente de la fuerza combativa del proletariado clásico.

1. El diálogo que tuvo lugar entre Norberto Bobbio y Perry Anderson a fines del siglo pasado es una introducción relevante al debate acerca de la crisis del socialismo y de la democracia, además de un diálogo premonitorio de los tiempos que vivimos: «Usted me podría objetar –dice Bobbio– que manteniéndonos en la democracia liberal jamás se llegará al socialismo. Yo le replico, como lo he hecho en todos estos años a los comunistas, que tomando un atajo para

llegar al socialismo no se retornará jamás a los derechos de libertad»¹.

Del largo periodo de disensos entre el socialismo democrático y el socialismo de tipo soviético se llegó a la constatación de que en las experiencias reales de socialismo se reestructuraron las carencias y se lograron ciertas mejoras en las condiciones mínimas para una vida material digna (sin libertades políticas), mientras que en los países en donde se

Tarso Genro: fue gobernador de Río Grande do Sul, alcalde de Porto Alegre y, sucesivamente, ministro de Educación, de Relaciones Institucionales y de Justicia de Brasil durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva.

Palabras claves: capitalismo, crisis de la izquierda, Estado, socialdemocracia, utopía.

Nota: traducción del portugués de Cristian De Nápoli.

1. «Correspondencia entre Perry Anderson y Norberto Bobbio» en P. Anderson, N. Bobbio y Umberto Cerrone: *Socialismo, liberalismo, socialismo liberal*, Nubes y Tierra / Nueva Sociedad, Caracas, 1993, pp. 85-86.

persiguió un modelo socialdemócrata (a excepción de los casos conocidos en que la socialdemocracia fue implantada de manera «radical») la desigualdad se mantuvo a través de una serie de mecanismos nuevos, económicos y políticos.

Junto con la crisis de la izquierda, en consecuencia, y respecto tanto del proyecto socialista-comunista específico como del socialdemócrata, se hace patente la pérdida de credibilidad en las promesas de igualdad y emancipación que formaban parte de ambos proyectos desde sus orígenes. Esto se aplica tanto a las promesas revolucionarias como a las estrategias reformistas por parte de gobiernos surgidos de procesos electorales.

La crisis de la izquierda es, por lo tanto, algo que se configura como crisis del proyecto revolucionario socialista y como crisis de la idea general de una reducción drástica de las desigualdades en la vida democrática dentro del capitalismo. La demolición del socialismo soviético que pretendía forjar la transición a una sociedad sin clases (ya sea en la experiencia bolchevique como en sus variantes) y la crisis de las experiencias socialdemócratas (con algunos países pequeños como excepción) reconocen causas a simple vista diferentes, pero sus fundamentos históricos son los mismos, y estos se hallan en las «mutaciones» del capitalismo durante los últimos 50 años.

Luiz Felipe Alencastro sostiene que «las mutaciones no siempre se perciben en toda su dimensión. El peso de las tradiciones, la contingencia de los hechos y el alcance de las rupturas opacan el sentido de las transformaciones en la vida de las personas y las sociedades»². Estas transformaciones surgen de un largo proceso que desembocó en las revoluciones tecnológicas aún hoy en marcha, las cuales han derribado los modos tradicionales del quehacer político y alterado las culturas hegemónicas y dominantes. Son mutaciones que están presentes en los grandes cambios sufridos por los procesos del trabajo y la radical financierización de la economía global, que modificaron material y espiritualmente la conformación de las clases sociales. Ni el socialismo en tanto régimen económico ni la democracia como forma política pudieron adecuarse a estos nuevos procesos: ambos perdieron fuerza para combatir las desigualdades y asegurar libertades y derechos.

En ese cuadro complejo se originó la «crisis de la política» en la democracia y la pérdida de confianza en las cada vez más frágiles instituciones parlamentarias tradicionales. En realidad, los que tienen el control monetario son los que también controlan el régimen político y el régimen de

2. En Aداuto Novaes (ed.): *Mutações. Ensaios sobre as configurações do mundo*, SESC SP / Agir, San Pablo-Río de Janeiro, 2008, p. 377.

acumulación, y lo cierto es que los que controlan la moneda no son los órganos democráticos sujetos al mecanismo de la deliberación³.

Y hay una dificultad adicional para entender esta situación, que no deriva de la «falta de imaginación» de la izquierda tradicional, sino del hecho de que estas mutaciones aún no se han realizado plenamente, lo que hace que cualquier respuesta consistente a ellas deba demorarse en su comprensión y asimilación. Las ideas universales de igualdad y emancipación, que fueron el motor de las luchas por la supresión de los privilegios (incluso en términos de una lucha de clases «flexibilizada») sobre la base de acuerdos contractuales (en la socialdemocracia) o bien buscando «suprimir» la división de clases (en el socialismo bolchevique), hoy se enfrentan con obstáculos cada vez más difíciles de superar. Y estos obstáculos son tan recurrentes en las sociedades democráticas más desarrolladas de la actualidad como lo fueron en las sociedades menos industrializadas que, en el siglo pasado, inspiraron el bolchevismo. Las transformaciones del capitalismo en lo referido a este nuevo patrón de acumulación fundado en el consumismo anárquico acabaron reestructurando la sociedad de clases y acelerando los conflictos entre democracia y consumo, republicanismo y consumismo.

Lo que Georg Lukács llamaba «centralidad ontológica del presente»

—entendiendo que en el presente están contenidos el pasado y el futuro— se ha convertido, así, en un presente «puro» que se presta a ser apropiado sin ninguna dimensión valorativa: un «presente perpetuo», que aparece como una emanación en la que se funden lo mediato y lo inmediato, dentro de un mismo espacio existencial que envuelve a toda la ciudadanía y promueve una individuación alienada. El presente perpetuo da lugar al consumismo perpetuo.

Este nuevo patrón de acumulación en condiciones tecnológicas revolucionarias, al mismo tiempo que habilita el acceso a un enorme manantial de datos, números, conocimientos e informaciones, lo que hace es «cancelar la Historia» y limitar la utopía democrática: «jamás en ninguna civilización anterior las grandes preocupaciones metafísicas, las cuestiones fundamentales del ser y del sentido de la

3. «La crisis de la política en todo el mundo, incluyendo a las democracias parlamentarias de los países capitalistas más avanzados —donde el problema suele adoptar la forma de una comprensible amargura y un resignado apartarse de la actividad política por parte de las masas populares— es parte constitutiva de la intensificación de la crisis estructural del sistema del capital». István Mészáros: *Actualidad histórica da ofensiva socialista*, Boitempo, San Pablo, 2010, p. 124 [Hay edición en español: *Actualidad histórica de la ofensiva socialista. Alternativa al parlamentarismo*, El Viejo Topo, Barcelona, 2011. N. del T.: Para esta y otras notas donde se citan textos sin traducción conocida al español, se ofrece nuestra traducción; para notas de textos ya traducidos y editados en el ámbito hispanohablante, se sigue la correspondiente traducción y se cita el texto por su edición en español].

vida se habían mostrado tan remotas e insustanciales»⁴. Es a partir de la elaboración de estas preocupaciones y de la comprobación de su sentido como surgen las opciones políticas en la modernidad.

El estado de la subjetividad colectiva se vuelve universal, y esto a su vez obedece a que «la tensión entre el flujo de informaciones sin bloqueos o filtros nacionales y las reglamentaciones legislativas propias de cada país se acentúa en función de los intereses de las grandes corporaciones, que buscan limitar las prácticas comunicacionales y las creaciones tecnológicas (en los países externos al núcleo orgánico del capitalismo)»⁵ manteniéndonos en un estado de euforia consumista. Dada esta situación, en todas las experiencias contemporáneas de búsqueda de una mayor igualdad en democracia, los bloqueos a la reducción «contractual» (socialdemócrata) de las desigualdades se han hecho más fuertes, mientras que en el «socialismo real» esa deseada tendencia a la supresión de las clases se fue mostrando cada vez más improbable. En ambos casos, la esfera de la política queda capturada, ya sea por el economicismo financiero en las democracias o por la burocracia del Estado-partido en el socialismo real de tipo soviético.

Constatemos en qué periodo se termina de conformar la crisis de la idea de igualdad, fundamento axiológico

de la izquierda, lo que lleva a que la idea de emancipación quede sometida al totalitarismo. Esto solamente pudo haberse dado en un momento en que el nuevo Estado «proletario» surgía victorioso frente a todas las amenazas de restauración del viejo régimen, contando con el apoyo popular interno y el control de su territorio. Es el momento en que se disemina por toda la red de la cultura «socialista real» la idea de que la Personalidad reemplaza a la Legalidad del Estado; de que este, el Estado, reemplaza al Partido, el cual, a su vez, encarna la Política de la Revolución, con lo cual la Política de la Revolución pasa a ser legítima en la medida en que surge de la Burocracia Estatal y esta, la Burocracia, finalmente, reemplaza a la pretensión de poder específico de la Clase Proletaria.

Los efectos devastadores de esta serie de mediaciones separaron, en definitiva, la cultura democrática de las Luces –la cultura de la democracia de las comunas y de la Constitución de Weimar– de la cultura del socialismo y la revolución. Tal separación tuvo su reflejo en las concepciones de partido que sirvieron de patrón tanto para el reformismo comunista como para el revolucionarismo bolchevique resistente.

4. Fredric Jameson: *Marxismo y forma*, Buenos Aires, Ariel, 1985, p. 7.

5. Sergio Amadeu da Silveira: «Ambivalências, liberdade e controle dos ciberviventes» en S.A. da Silveira: *Cidadania e redes digitais*, CGI.br, San Pablo, 2010, p. 65.

La concepción de partido bolchevique estaba vinculada a la sumisión de la personalidad política de los individuos al organismo, y esto permitía a su vez una transformación del partido, que pasó de ser un contrato moral con vistas a la revolución, organizado por hombres y mujeres libres (posición que luego volvería a buscar Antonio Gramsci en su crítica al estalinismo), a convertirse en un pacto burocrático normativo, que obligaba a las personas a ceder en su creatividad y osadía para así construir lo «nuevo»:

Por importante que sea ver claramente en el plano teórico esta relación de la organización comunista con sus miembros individuales, sería funesto atenerse a ello, ver el problema de la organización bajo su aspecto formal y ético. Pues la relación descrita aquí entre el individuo y la voluntad de conjunto a la cual se somete con toda su personalidad no se encuentra, considerada aisladamente, solo en el partido comunista, sino que ha sido más bien un rasgo esencial de numerosas sectas utopistas.⁶

Nadie se somete a un conjunto, «en toda su personalidad», sin perder algo centralmente humano y creador.

II. Lo que mantuvo «encendida» la llama de la izquierda fue mucho menos la construcción del socialismo que las luchas de liberación anti-imperialistas y las luchas contra los regímenes dictatoriales subordinados –tanto en África como en Asia

y América Latina– principalmente a Estados Unidos, Francia, Portugal y Gran Bretaña. Estas luchas, llevadas a cabo fundamentalmente entre las décadas de 1950 y 1980, constituyeron para los movimientos socialistas y socialdemócratas un sustrato «de izquierda» que fue muy superior a los ejemplos de implantación del socialismo.

Es cierto que la educación política de estas generaciones y la defensa de los modelos soviético o chino también significaron un conjunto de referencias importantes para ciertos sectores de izquierda más (o menos) informados acerca de lo que ocurría en la Unión Soviética o en China. Pero el derrumbe de las dictaduras y las luchas de liberación nacional forjaron la base ético-moral más universal de la izquierda acumulando prestigio, movilizándolo solidaridad y defendiendo, al menos de manera abstracta, un proyecto socialista más democrático.

Las transformaciones en los países que se liberaron del yugo colonial-imperial promovieron resultados ambiguos para sus pueblos. En los países del socialismo real –incluido el caso de Cuba, un país agrario que reguló sus «carencias» y logró importantes avances en seguridad pública,

6. G. Lukács: «Notas metodológicas sobre el problema de la organización» en *Historia y conciencia de clase*, Instituto del Libro, La Habana, 1970, p. 316.

salud y educación—, los aparatos estatales cerrados al conocimiento público y proveedores de estadísticas poco fiables reprodujeron, en la producción, los mismos rasgos de la administración capitalista, en un cuadro agravado por la falta de resistencia sindical en los respectivos Estados y en las empresas públicas y estatales.

La ampliación de «tiempo libre» en las experiencias «soviéticas» para que los trabajadores pudiesen «hacer política» y controlar al Estado (condición *sine qua non* para la emancipación) fue convirtiéndose cada vez más en un espejismo. En palabras de Fernando Haddad:

el neoeconomicismo estalinista, reforzando el carácter determinista de las llamadas «leyes dialécticas», acarrea, como ya se ha dicho, el sobredimensionamiento de las condiciones objetivas de la transición. Las consignas de la época estalinista son: «la técnica lo decide todo» y «alcanzar y dejar atrás a los países capitalistas más avanzados». La industrialización y el crecimiento agigantado del aparato estatal son las consecuencias obvias de la nueva filosofía.⁷

De ahí a la vuelta al capitalismo, con más o menos democracia, solo había un paso inevitable. István Mészáros, discípulo de Lukács, parte del principio de la emancipación para demostrar que

el sistema de sociometabolismo del capital es más poderoso y amplio que el propio capital, teniendo su núcleo cons-

titutivo conformado por el trío capital, trabajo y Estado. Siendo que estas tres dimensiones fundamentales del sistema están materialmente constituidas e interrelacionadas, resulta imposible superar el capital sin eliminar el conjunto de los elementos que comprende este sistema. Los países poscapitalistas, con la URSS a la cabeza, mantuvieron intactos los elementos básicos constitutivos de la división social jerárquica del trabajo que configura el dominio del capital.⁸

Para este autor, «un nuevo sistema metabólico de control social debe instaurar una forma de sociabilidad humana autodeterminada, lo que implica una ruptura integral con el sistema del capital y de la producción de valores de cambio en el mercado»⁹.

El análisis de Mészáros parte del presupuesto según el cual tomando otros caminos sería posible una transición hacia la sociedad autoemancipada, en la que los seres humanos han de establecer la economía a partir de la política, sin subordinarse a las leyes de hierro del capitalismo, en un proceso autoemancipatorio que acabaría dejando atrás la desigualdad y la alienación. Lucio Magri, osado teórico del comunismo italiano, fue en su momento un pionero en formular un planteo similar, y en la misma dirección, aunque no

7. F. Haddad: *O sistema soviético. Relato de uma polêmica*, Scritta, San Pablo, 1992, p. 79.

8. Ricardo Antunes: «Apresentação» en I. Mészáros: *Para além do capital*, Boitempo / Unicamp, Campinas, 2002, pp. 15-16.

9. *Ibid.*, p. 19.

tuvo éxito en convencer a su propio partido¹⁰.

Lo que subyace a estas visiones es la concepción de que la experiencia soviética –aun habiendo mejorado la vida de los asalariados en relación con la situación precedente– reprodujo condiciones análogas a aquellas padecidas por los obreros europeos, ya que, «sumergido en una profunda miseria material y cultural, el proletariado europeo trabajaba comúnmente 16 horas por día, en actividades extenuantes e insalubres, apenas lograba sobrevivir y tenía poco tiempo, en efecto, para dedicarse en sus horas libres a las tareas de la revolución»¹¹.

Vistos de cerca, tanto el modelo soviético como las experiencias socialdemócratas no constituyeron en su mayoría un camino socialista «autodemocrático» o contractual, tal como pretendía Karl Marx. Los modelos implantados tuvieron éxito en áreas importantes, que beneficiaron a «los de abajo», pero a su vez regresaron a formas clásicas de desigualdad, jerarquización social y dominio político.

Lo cierto es que en el ámbito del marxismo ocurrió una especie de venganza tardía de los «mencheviques», el grupo socialdemócrata que en los días de la Revolución Rusa sostenía que ninguna forma de socialismo podría alcanzarse sin pasar por

el desarrollo pleno de la modernización capitalista y que por lo tanto consideraba históricamente imposible el «salto» que proponían los comunistas bolcheviques. En el texto de Mészáros se retoma de un modo puro la visión marxista que veía en la expansión del régimen del capital la forma universalmente viable de un régimen de acumulación socialista, con «un nuevo sistema metabólico de control» que habría de generar una «ruptura integral con el sistema del capital y de la producción de valores de cambio en el mercado»¹².

Es la ruptura «sociometabólica» la que habilitaría el pasaje, de manera consciente, de una sociedad autodemocrática, que algún día alcanzaría la superproducción sin mercado, a una sociedad «conscientemente orientada»: la sociedad comunista, sin clases ni Estado, al menos tal como

10. «La clave de la revolución occidental está en la construcción de un modelo político anticapitalista y unitario de masas que ataque al sistema en el nivel de sus estructuras sociales: las fábricas, las escuelas, la ciudad, las profesiones, y así sucesivamente. La estrategia tradicional que superpone un discurso político ideológico a un movimiento de lucha gradualista y reivindicativo, que en sus contenidos permanece dentro del sistema, será siempre incapaz de determinar una crisis general del sistema, y todavía más incapaz de ofrecer una solución positiva a la crisis». L. Magri: «Parlamento o Consejos (respuesta a Ingrao)» en: *Vía consejista o vía parlamentaria*, Anagrama, Barcelona, 1977, p. 31.

11. Ion de Andrade: *A hipótese da revolução progressiva. Uma abordagem pós-gramsciana da transição ao socialismo*, Bookmakers, Río de Janeiro, 2012, p. 51.

12. R. Antunes: ob. cit., p. 16.

han sido siempre concebidos. La fórmula en cuestión permite concluir que, según Mészáros, en tanto aquel objetivo no se alcanzó, las experiencias de gobiernos de izquierda dentro del sistema del capital, ya se trate de gobiernos reformistas o revolucionarios, han sido tentativas de transición sin ruptura con el sociometabolismo del capital.

Independientemente de que nos parezca viable, el análisis de Mészáros desnuda una realidad que fue bloqueada tanto por el socialismo soviético como por la misma socialdemocracia en una escala global. Ni la lógica inherente a la acumulación soviética creaba las bases para la emancipación socialista fundada en la dirección de los trabajadores (socialismo revolucionario) ni la evolución capitalista en su ruta «financierista» estabilizaba un «nuevo contrato social» (en la socialdemocracia). Ambos regímenes repusieron las condiciones para el retorno integral de la lógica del capital, hoy de un poder cada vez más difuso y abstracto (en apariencia) pero a su vez más concentrado y concreto (en esencia): el poder del capital financiero.

Lo que quedó demostrado 150 años después del Manifiesto Comunista –el documento más potente de inspiración para la izquierda en toda la era moderna– es que la universalización del capitalismo no condujo a la universalización de la revolución

socialista, sino a nuevas formas de capitalismo, ya que «las actuales transformaciones en la esfera productiva, que vienen reduciendo las dimensiones de la clase obrera principalmente en los países centrales, llevan consigo la destrucción de las conquistas sociales de ese mismo sector social»¹³.

III. Veamos ahora cómo la socialdemocracia afrontó estos dilemas, con un primer y relativo éxito que desembocó, luego, en el hundimiento en una crisis que se presenta como la etapa de decadencia de su potencial reformista. Para este análisis, de todos modos, conviene tener en cuenta la identidad «racionalista-normativista» de las concepciones de Estado que signaron tanto el sistema soviético como la conformación del Estado de Bienestar. Son los legados de la formación del Estado moderno.

Descontando los enfoques más simplificadores de la teoría del Estado del marxismo soviético, que resuelven esta complicada cuestión sencillamente reproduciendo los planteos más conocidos de Lenin en *El Estado y la revolución* (1917), la concepción que más influyó tanto entre los adeptos al liberalismo político democrático como entre los teóricos marxistas

13. Virginia Fontes: «O Manifiesto Comunista e o pensamento histórico» en Daniel Aarão Reis Filho (ed.): *O Manifiesto Comunista 150 anos depois*, Fundação Perseu Abramo / Contraponto, San Pablo-Río de Janeiro, 1998, p. 166.

fue la que surgió «desde adentro» de las doctrinas de formación del Estado moderno absolutista, racionalista y normativista. Una concepción que moldea tanto la realidad del funcionamiento de los Estados como su estética institucional.

No son muy diferentes, por ejemplo, las concepciones de Karl Renner y de Ulrich Karpen (el primero, representante del socialismo legalista de inflexión marxista; el segundo, representante del conservadurismo liberal-democrático). Renner, por ejemplo, sostiene que «el Estado es apenas una forma particular de organización, la más antigua y la más grande (...). El Estado y el Derecho son los medios técnicos de la sociedad. La teoría del Estado y del Derecho es la ciencia de la técnica social»¹⁴. Nótese la cercanía con Karpen: «El Estado constitucional garantiza el predominio del derecho. La Constitución es el ordenamiento jurídico fundamental del Estado, el derecho supremo. El derecho cumple diversas funciones en el Estado de derecho (...). En su conjunto, el derecho tiene, en el Estado de derecho, una función reguladora, integradora, racionalizadora y anticipatoria»¹⁵.

Se trata de una concepción de Estado que sirve a dos propósitos: desarrollar un sistema socialista burocrático (un capitalismo de Estado con fuerte carga distributiva), disciplinado desde lo más alto, así como

para transportar el capitalismo a su fase de «financierización» hegemónica de la economía. En ambos casos, la legalidad del Estado queda subordinada al manejo racionalista por parte de sus elites burocráticas tanto en el socialismo soviético como en la democracia política del capitalismo. Así, lo que esto hace es ponerles límites a las instituciones democráticas del capitalismo y promover una mayor desigualdad, o bien facilitar la coerción, en el Estado «proletario» real, para desautorizar a la democracia y promover una menor desigualdad, solo que a la fuerza.

El «tipo» de Estado que caracteriza a la modernidad, por ende, hace su aporte a la crisis de la izquierda. Es un Estado que sostiene, por medio de la «razón», el enfoque del liberalismo económico radical según el cual hay un único camino: el que traza la fuerza de la máquina racional-normativa. La fuerza para «anticiparse» a las exigencias «naturales» de la economía, para promover las reformas económicas que les den garantías a los acreedores de deuda pública, cuya ecuación es lo que sustenta el funcionamiento de su máquina y la vitalidad de su

14. Carlos Miguel Herrera: «L'État, le droit, le compromis. Remarques sur les conceptions politico-juridiques de la social-démocratie à Weimar» en *Actuel Marx* N° 23, 1998, p. 61.

15. U. Karpen: «O significado das condições jurídicas básicas para o desenvolvimento democrático» en *Democracia e Estado de direito*, documento N° 6, Konrad-Adenauer-Stiftung, San Pablo, 1993, p. 20.

burocracia. Y la solución que suele darse es «sencilla»: «menos Estado» se vuelve sinónimo de «más libertad» y «menos anarquía», en una democracia cuya enfermedad, para esta doctrina, reside en la corrupción de los partidos y de los políticos. Menos Estado, para así lograr decisiones técnicas más rápidas, que acabarán transformando las necesidades del mercado en un concepto. Menos Estado, para que así las personas se dediquen a ser más «iguales en el mercado», a partir de decisiones burocráticas expedidas por instituciones externas a la soberanía del Estado nacional. Se obtiene, de este modo, una «economización» del derecho y de la política, ya que las fuerzas productivas del capital –vuelto ahora capital financiero hegemónico– no estimulan la socialización o la satisfacción de los derechos, sino que viabilizan la sumisión del derecho a la economía, y con esto, la disolución de la ciudadanía política en el reino del consumo continuo. La creación de necesidades artificiales o superfluas genera una cultura y un modo de vida, y en función de esto se crean los sujetos consumidores de esas nuevas necesidades. Recuerda Manuel Castells que, cuando estallan rebeliones sin rumbo y sin objetivo, y cuando se desafía el poder del Estado

este responde según sus normas institucionales, ya sean democráticas, dictatoriales o una mezcla de ambas. Si no consigue incorporar las demandas o los proyectos de sus rivales sin poner en peligro los principios fundamentales de las relaciones de poder

que representa, recurre a su última esencia: el monopolio de la violencia en su esfera de acción. Su disposición a hacer uso de la violencia extrema depende de su legitimidad, de la intensidad del desafío que tiene que afrontar y de su capacidad operativa y social para usar la violencia.¹⁶

En las condiciones actuales de funcionamiento del capitalismo, la fuerza de lo constituyente, la fuerza política normativa de los principios de la Constitución y de sus derechos fundamentales (escogidos en su momento para la sociedad industrial del siglo pasado) pierden de manera creciente su efectividad. La Constitución carece de poder, no de legitimidad, para regular desde afuera (desde la esfera jurídica y política) lo que es una legalidad «natural» en el proceso de reproducción social, y lo que hace es apropiarse por completo de la vida social: el trabajo, el consumo, la cultura de masas.

En esta época de relaciones virtuales intensas e integradas en una red, los tiempos de trabajo, esparcimiento, relacionamiento familiar y cultural se funden, y de este modo,

La subsunción real tiene lugar cuando toda la vida se activa en el marco de valorización del capital, y no porque todo el trabajo se vuelva asalariado y fabril, sino en la medida en que el trabajo se realiza dentro de las redes sociales, mezclando tiempo libre

16. M. Castells: *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*, Alianza, Madrid, 2006, p. 102.

y tiempo de trabajo en un único tiempo de vida que es enteramente tiempo de producción.

La visión «racionalista-normativista» de la Constitución encontró un destacado aporte con la formulación de la doctrina de la «Constitución dirigente» que llevó al máximo su potencial reformista. Tal doctrina promovió a su vez una mayor politización del derecho, cosa que propició –aun cuando esto no estuviera entre sus objetivos– una inversión conservadora: la Constitución «real», que supera la fuerza de la Constitución «formal», se apropió de su potencial «dirigente» en un sentido que no había sido previsto.

Remarcando el hecho de que este proceso sigue estando aún en curso, no es precipitado decir que, en función de las mutaciones del capitalismo en sus formas de reproducción social, el carácter «dirigente» de la Constitución ya se expresa en las políticas de Estado dejando en un segundo plano sus principios sociales y democráticos, decididos por el poder constituyente, y haciendo viables así los nuevos patrones de acumulación del capital financiero.

La Constitución expresa, entonces, su sentido dirigente en un rumbo no concebido, avalado por la pérdida de la fuerza normativa de su carácter jurídico, para dar fluidez a otras fuerzas normativas de carácter estrictamente

económico-financiero que acaban frustrando su propósito inicial de «revocar» la tutela del derecho sobre la economía. Mauro de Azevedo Menezes señala adecuadamente cuál es el objetivo de la Constitución dirigente:

el autor portugués [Canotilho] le atribuye a la fuerza conformadora-normativa de la Constitución, combinada con lo que él llama «activa efectividad del derecho», el efecto de generar para sí una relativa autonomía ante los condicionamientos económicos. Esta dimensión autónoma pone en cuestión la pretensión de absoluta congruencia del derecho respecto de las relaciones de producción y de otras relaciones sociales sobre las que este incide.¹⁸

La «economización» del derecho (ya se produce (con fuerza «dirigente») porque, siguiendo la correcta observación de Antonio Baylos,

los mecanismos democráticos se presentan como «formalismos» que entorpecen la toma de las decisiones «necesarias», de modo que se los deja de lado para la práctica de la «gobernanza» cotidiana y se los reemplaza por impulsos y automatismos predeterminados y codificados en otro lugar; en el «nivel adecuado» donde se toman las decisiones determinantes cuya traducción en los diversos espacios nacionales se realiza cada vez con mayor opacidad y autoritarismo. Triunfo del principio oligárquico, es la afirmación de un

17. Giuseppe Cocco: *Mundo Braz. El devenir-mundo de Brasil y el devenir-Brasil del mundo*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2012, p. 177.

18. M. de Azevedo Menezes: *Constituição e reforma trabalhista no Brasil*, LTR, San Pablo, 2004, p. 75.

«largo Termidor» en las sociedades europeas del siglo XXI.¹⁹

IV. Una vez señalados algunos rasgos esenciales de la crisis de la izquierda a partir de la óptica revolucionaria marxista y de la pérdida de fuerza normativa de las constituciones socialdemócratas, y considerando que el resultado de estas transformaciones es la reposición de las desigualdades y –en los países soviéticos– la desemboadura en sociedades con instituciones liberal-democráticas tardías, veamos ahora los dramas de la socialdemocracia en su perspectiva reformista de izquierda. Como es notorio,

el Estado de Bienestar constará de tres grandes elementos: en primer lugar, una red de seguridad, esto es, el sistema de protección social, que integra todos los programas de pensiones, desempleo, salud, programas de ingresos mínimos o asistenciales y algunos servicios sociales. El segundo elemento estará constituido por las instituciones proveedoras de otros bienes y servicios públicos, básicamente educación, servicios colectivos y habitación. Finalmente, el tercer elemento sobre el cual se apoyan los anteriores es el sistema fiscal y las políticas de intervención en la economía.²⁰

El sistema fiscal y las políticas de intervención en la economía de la socialdemocracia comienzan a partir de los años 70 a tener roces con la competitividad internacional de los países de economía más ágil y más indiferente a sus efectos en el plano de los derechos sociales. Este «sistema» y esta «intervención» se ven desafiados, a partir de los años 90, por

otro competidor en el terreno global: el «dragón» chino, agrario y de producción industrial tradicional, que promueve una serie de reformas modernizadoras que imprimen, a partir de esos mismos años, una dinámica productiva osada y agresiva en el mercado mundial.

El «dragón» saca provecho de los precios relativos reducidos de su fuerza de trabajo y pasa a ser un duro competidor global al enfrentarse a los países capitalistas más modernos, de los cuales China obtuvo nuevas tecnologías, nuevos patrones de productividad y un aprendizaje sobre la manipulación monetaria. Neoliberalismo, «meritocracia»²¹ y políticas compensatorias (cuando estas están

19. A. Baylos: «Tempos difíceis: a democracia social ameaçada na Europa» en *Carta Maior*, 19/9/2015.

20. Josep González i Calvet: «La financiación del Estado de Bienestar. Situación actual y perspectivas» en *El Estado de Bienestar. Escola de Formació Sindical ccoo*, Columna, Barcelona, 1995, p. 77.

21. «Si se diera semejante evolución, me parece que podría provocar choques políticos considerables. En efecto, nuestras sociedades democráticas se basan en una visión meritocrática del mundo, o por lo menos en una esperanza meritocrática, es decir, en la creencia en una sociedad en la que la desigualdad se basaría más en el mérito y en el trabajo que en el parentesco y las rentas. Esa creencia y esa esperanza desempeñan un papel central en la sociedad moderna, por una razón sencilla: en la democracia, la proclamada igualdad de los derechos del ciudadano contrasta de manera singular con la desigualdad muy real de las condiciones de vida, y, para escapar a esta contradicción, es decisivo hacer que las desigualdades sociales sean el resultado de principios racionales y universales, y no de contingencias arbitrarias». Thomas Piketty: *El capital en el siglo XXI*, FCE, Ciudad de México, 2014.

ausentes, el aumento de la pobreza pasa a ser galopante), keynesianismo militar como en la era Reagan, disputas de las socialdemocracias con sus Estados costosos; todo esto despierta, en sus jefes y partidos, un «neorrevisionismo orientado por el pragmatismo electoral y fermentado en una ética de justicia social (compensatoria) y una retórica de modernización. Los estrategas socialistas abandonaron el planeamiento, la nacionalización, el tributo redistributivo y los gastos públicos» y perdieron «la confianza en el Estado»²².

Es el periodo en que el socialismo democrático se enfrenta a un nuevo adversario: el conservadurismo neoliberal, el cual impregna a la sociedad, como corrobora Willy Brandt, «de los valores del individualismo posesivo y exclusivista, el lucro a cualquier precio [que] forjó los cimientos de una sociedad dual y no solidaria, en donde la gran mayoría ha sido perjudicada». Prosigue Brandt:

Es preciso responder al modelo neoconservador de sociedad con un proyecto de sociedad integrado y no polarizado, basado en la calidad de vida y no en la riqueza monetaria. Frente a la pesadilla de una sociedad dividida entre privilegiados y marginales es preciso, hoy más que nunca, enarbolar la bandera de una sociedad libre y cooperativa que es la meta del socialismo democrático.²³

Tal fenómeno no se limita a las socialdemocracias consolidadas, sino que alcanza a todos los países donde

se promueven reformas inspiradas en aquellas experiencias, que cercean la valorización del mundo del trabajo y las políticas públicas de reducción de desigualdades. Se hace evidente, en este contexto, la impotencia de los gobiernos de cualquier ideología para responder en defensa de los derechos sociales, aun teniendo de su lado la «Constitución dirigente» (racionalista-normativista) colmada de buenos propósitos, que acaban quedando tan amparados como encerrados dentro de los límites de la igualdad formal.

La fuerza normativa del capital financiero, de este modo, se muestra más grande que la intención «dirigista» de la constitución social. Bloquea los utopismos democráticos de la izquierda, en una parálisis a la que contribuyen la mutación del sistema capitalista, el descrédito político de las relaciones de solidaridad de la socialdemocracia y la reducción creciente de la fuerza combativa del proletariado clásico. No sería raro decir que nos acercamos a una suerte de «fascismo financiero» como una de las formas más virulentas de fascismo, con un «potencial destructivo que debe ser limitado a través de una regulación internacional que le imponga un espacio-tiempo capaz

22. Geoff Eley: *Forjando a democracia. A história da esquerda na Europa, 1850-2000*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 2005, p. 549.

23. W. Brandt: «Presentación» en *Manifiesto del Programa 2000*, Sistema, 2000, p. 23.

de permitir la deliberación democrática»²⁴ por sobre el capital financiero. Esta regulación, sin embargo, no integra la «res-pública» democrática, debido a una nueva situación de «gobernanza» amparada en poderosas fuerzas reales que, para ejercer su poder, necesitan deslindar al liberalismo político de su sentido republicano.

Se trata de un disenso respecto del alcance de la libertad y de las funciones del Estado que «atravesada y organiza el desarrollo histórico de las tradiciones republicanas y liberales, (y que) incide centralmente en la relación entre libertad individual y formación democrática del principio de soberanía del Estado, o sea, entre la libertad del ciudadano y las libertades públicas»²⁵. La libertad del ciudadano es manipulada en el mercado financiero y en el consumismo, y las libertades públicas son secuestradas por la ausencia de libertad para elegir el «modo de vida», congelada en un consumismo ilimitado. Las políticas de ajuste practicadas a escala transnacional, que están en el centro de la «integración económica del mundo», se concentran ahora, en un periodo histórico acotado, a partir de todas las conexiones financieras y políticas que vienen formándose desde el mercantilismo. Todos los datos disponibles muestran que

la regulación nacional de la economía está en ruinas, y que de esas ruinas emerge una regulación transnacional, una «relación salarial global», que paradójicamente

consiente la fragmentación creciente de los mercados de trabajo, transformando drásticamente el rol regulador del Estado-nación, forzando la retirada de la protección estatal de los mercados nacionales de la moneda, el trabajo y las mercancías, y suscitando una profunda reorganización del Estado.²⁶

El deterioro de la esfera de la política en el territorio soberano, en tanto *locus* de la deliberación democrática, conduce al vaciamiento y la corrupción de la finalidad de los partidos políticos como consecuencia y no causa de este proceso. Esto, que no es muy reciente, se remonta al triunfo del thatcherismo en Inglaterra, que antes que llevar a la izquierda a una crisis llevó a la política democrática en general a un letargo peligroso y de consecuencias futuras aún no del todo visibles. Pensemos en la advertencia de David Miliband, ya en la década de 1980:

La política rara vez ha estado tan desprestigiada como en el mundo capitalista avanzado. Juzgadas ya sea por las investigaciones de opinión o por el surgimiento de movimientos de protesta, las instituciones formales de la política, y los políticos que las pueblan, reciben todos la más baja estima. En el mejor de los casos, son vistos como impotentes

24. Boaventura de Sousa Santos: *Reinventar a democracia*, Fundação Mário Soares / Gradiva, Lisboa, 1998, pp. 52-53.

25. Juárez Guimarães, Ana Paola Amorim, Vinício A. de Lima (eds.): *Em defesa de uma opinião pública democrática. Conceitos, entraves e desafios*, Paulus, San Pablo, 2013, p. 59.

26. B. de Sousa Santos: «Linha de horizonte» en *A globalização e as Ciências Sociais*, Cortez, San Pablo, 2002, pp. 91-92.

ante la complejidad de la economía y las transformaciones sociales; en el peor, son ellos mismos parte integrante de una conspiración que se burla del público en general.²⁷

La agenda política, por lo demás, fue capturada por las grandes corporaciones de medios, que son, al mismo tiempo, la voz de las agencias de riesgo y de los que financian la deuda pública. Así, como apunta Juárez Guimarães,

la crisis de representación de los partidos en las democracias contemporáneas es ciertamente hermana de los obstáculos estructurales para la formación de una opinión pública democrática. Si el derecho al voto centralizó las luchas democráticas de mediados del siglo xix a mediados del xx, hoy, siglo xxi, es el derecho público a tener voz, el derecho a hablar y ser escuchado, lo que parece instalarse dramáticamente en el centro de la agenda democrática. Sin el derecho democrático a una voz pública, es la misma libertad la que asume una condición agónica.²⁸

Con la globalización económico-financiera, financieramente acelerada, la circulación en tiempo real de la información y la transferencia conmutativa de signos, datos y recursos en las condiciones que esta globalización establece, el pasado y el futuro se concentran en el presente de forma inmediata, no reflexiva, no crítica. Y la velocidad siempre ascendente de las crisis y soluciones –artificiales o no– hace que «nuestra vida cotidiana, nuestra experiencia

psíquica, nuestros lenguajes culturales estén dominados en la actualidad por el espacio, en vez de por categorías de tiempo, como en el periodo anterior de modernidad propiamente dicha»²⁹.

La coincidencia alienada entre cotidiano e historia destruye en los individuos el sentido de lo público. Bloquea el impulso comunitario de la vida y aborda la solución de los problemas más graves a partir de la velocidad que a estos se les puede imprimir en el ámbito global, en tanto soluciones forzadas, y nunca como soluciones más humanas y duraderas. Así es como la democracia, el socialismo, la socialdemocracia, en este torbellino histórico, pierden su encanto utópico y se vuelven cuestiones cada vez más superfluas.

Los contenidos informativos que circulan como «opinión», ya sea de agencias gubernamentales o de instituciones multilaterales, de especialistas y agencias de riesgo, se aceptan siempre como voces autorizadas. Como mínimo, lo que hacen es impedir el debate racional sobre los caminos para enfrentar las crisis, que son crisis en las cuales el capitalismo se renueva,

27. D. Miliband: «Introducción» en *Reinventando a izquierda*, UNESP, San Pablo, 1997, p. 15.

28. J. Guimarães: «Sete teses e uma antítese» en V.A. de Lima y J. Guimarães: *Liberdade de expressão. A várias faces de um desafio*, Paulus, San Pablo, 2013, p. 83.

29. F. Jameson: *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo tardío*, Paidós, Ciudad de México, 1991, p. 40.

el sector financiero global sigue controlando los precios y los plazos de la deuda pública y la renta continúa concentrándose.

La transnacionalización de todas las cuestiones importantes que afectan a un país o a una región, combinada con el vacío de solidaridad política entre los «de abajo» –*shocks* migratorios y conflictos de interés entre la clases asalariadas en todo el mundo– también comprometen a la fuerza política interna de la izquierda en sus respectivos territorios sociales. La búsqueda de otras soluciones distintas de aquellas que figuran dentro del abanico de opciones de esta transnacionalidad se hace más débil y se repliega, no por traición de los dirigentes políticos, ya sean estos alternativos o no, sino básicamente por la imposibilidad de cohesionar a las mayorías sociales y políticas para la resistencia, como se notó recientemente en la crisis griega.

Con estas transformaciones lacerantes de la modernidad propiamente dicha, la abolición o la reducción drástica de la jornada de trabajo para que esta deje de ser una «penosa carga» no es algo que nazca como pura alegría y felicidad, que es lo que se preveía en la idea marxista de futuro, sino

solo en forma negativa, como crisis, y finalmente como crisis absoluta de la

reproducción realizada de esa forma (...). La sociedad mundial capitalista está acercándose así a su prueba de resistencia y ruptura, pues ha de llegar a un punto (que a los contemporáneos tal vez les parezca una línea) en que habrá de suprimir el trabajo abstracto en su aptitud de ser la sustancia social del valor económico.³⁰

Este es un texto sobre una crisis, y los textos que indagan las crisis siempre suenan apocalípticos, por eso concluyo además con una advertencia, un poco en el límite del riesgo voluntarista: nunca la fuerza de la política y el aprecio por la utopía fueron tan importantes como hoy. La fuerza de la política, porque ella es el marco que distingue al ser humano, como lo es también el trabajo, en relación con la naturalidad. El aprecio por la utopía, no porque esta sea un lugar deseado posible, sino porque es una búsqueda de caminos, del peor al mejor, de la inhumanidad a la humanización, del presente alienado a una vida conscientemente orientada.

Si esto no sirve de advertencia es, al menos, una esperanza que nos ayuda a vivir. Evocando a Karel Kosik: pueden no cambiar el mundo y la vida, pero sí nuestra posición ante la vida y ante el mundo. ☐

30. Robert Kurz: *O colapso da modernização. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1993, p. 81.

Summaries ■ Resúmenes en inglés

Joaquín Harguindey: The Long March of Hillary Clinton [4226]

This year's cycle of primaries in the United States has concluded, and Hillary Clinton has been nominated by the Democratic Party to compete to succeed Barack Obama in the White House. The motives behind the former Secretary of State's victory, won after facing an unexpected Left-wing insurgency lead by Vermont Senator Bernie Sanders, can be found in her position as favorite, her place in the ideological center of the party, and the absence of competitive rivals in the primaries. With Sanders beaten, now comes the battle with the eccentric Donald Trump, who faces many difficulties. *Key Words: Democratic Party, Primaries, Hillary Clinton, Bernie Sanders, Donald Trump, United States.*

Federico Vázquez: Brazil: The Crisis of a National and Regional Project [4227]

What does the end of the cycle of *Partido dos Trabalhadores* (PT) governments in

Brazil mean for the political reality in the region? In these days, some Brazilian media outlets remember the phrase that now Minister of External Relations José Serra said in March 2015 in the Brazilian Senate: «Mercosur is a megalomaniac delirium». And, to stay in office, the new government of Michel Temer announced geopolitical changes on South American integration due to the strength of Brazil in the region, along with internal redistribution of power between different social groups. *Key Words: Foreign Policy, Impeachment, Integration, Partido dos Trabalhadores (PT), Brazil, South America.*

Peter Siller: Political Parties: Become Normative Again! [4228]

Today political parties are needed more than ever. Who, if not them, could transform public will in society into laws and political actions? But so that the parties can be up to the task, they must newly learn to drive debates about fundamental things. The article examines in detail the essence and

function of parties, reminding that Parliament makes up a space where the articulation between the function and formation of will (and opinion) of the parties and the legislative process is produced. Hence its importance as a decisive space for critical reflection over the state of representation. *Key Words: Democracy, Political Parties, Public Will, Representation, Rules.*

Josef Joffe: Twilight of the Workday: Changes and Threats in the Digital Age [4229]

It has been said once again that all jobs are coming to an end. The same was predicted at the start of the industrial era. But the key is in whether new technologies compliment or substitute human work. Some maintain that robots and computers destroy jobs, but not work. In this case, who wins and who loses in the struggle against the machines? And alongside this, what new ways of working are emerging in developed countries? *Key Words: Industry 4.0, Machines, Robots, Work, Workday, United States, Germany.*

Rubén Lo Vuolo: The Basic Income Debate: Rethinking Welfare in the 21st Century [4230]

In recent years, in parallel to the criticism of focused and conditional programs, the desirability and feasibility of a «basic income» which covers the basic needs of the population started being discussed, particularly in some parts of Europe. The discussion puts the question of the citizenship at center stage, but also the need for progressive tax systems as a base for the good working of the universal income. In Latin America, however, the debate is far from advancing. *Key Words:*

Basic Income, Equality, Poverty, Social Policy, Latin America, Europe.

Daniel Olesker: The Labour Market in Latin America: Past, Present, and Future [4231]

Latin America experienced various decades of serious deterioration in wages and employment conditions, which have been partially reversed since 2000. Nevertheless, the advances of the so-called «*décad ganada*» faced the absence of transformations in the productive base of the region's countries. Despite the change in the economic cycle –above all, the decline in international prices of primary materials– there is room for the defense of the interests of workers, if there is political will. Nevertheless, the setbacks seem to be a threat as much in the countries where the Right took power as in those where the Left remains in government. *Key Words: Employment, Social Rights, Working Class, Washington Consensus, Latin America.*

Paula Abal Medina: Workers and Their Organizations during the Kirchnerist Governments [4232]

The long Kirchnerist decade in Argentina meant the return of the old institutions in the world of work, like collective conventions, in hand with growth of employment during a good part of the 2003-2015 period. Nevertheless, unregistered work and the division between the organized workers movement and the «other workers movement» marked fault lines within the world of workers and put into evidence the limitations of the recent transformations. *Key Words: Collective Conventions, Kirchnerism, Unionism, Work, Argentina.*

**Lorenza B. Fontana / Jean Grugel:
A New Direction for Child Labour
in Bolivia? Debates and Controversies
over the Childhood Code [4233]**

Since 2014, Bolivia is the only country that allows child labour from ten years of age, in violation of International Labour Organization (ILO) conventions. The debate that preceded the reform of the Child and Adolescent Code has numerous complexities and shades, as much regarding the mobilized actors as their political and ideological positions. Whilst the implementation remains weak, the code is framed in a discourse of rights, which tries to go beyond international logic and find harmony with local practices and realities. *Key Words: Child and Adolescent Code, Child Labour, Evo Morales, Bolivia.*

**Jocelio H. Drummond / Gabriel Casnati:
Make Transnational Companies
Pay Their Fair Share: For a New
Regional Taxation Order [4234]**

The laws that today regulate international corporate taxation have been in place for almost 100 years, which explains the obsolescence of the current system. This created «holes» in the legislation, convenient for evaders, whenever they can transfer money to fiscal paradises in simple transactions that cannot be reported as illegal. The report of the Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation and the global campaign «Make Transnational Companies Pay Their Fair Share» look to put forward a new global taxation order more compatible with social justice. *Key Words: Fiscal Paradises, Taxation Justice, Taxes, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT).*

**Hélio da Costa: Workers Union
Networks: Global and Local
Challenges [4235]**

Globalization and internationalization of the economy puts in a place of first order the coordination of union actions and, in effect, workers around world look to build networks, exchange their experiences, and strengthen ties of solidarity within the companies that operate on different latitudes. It is, in short, a thinking of a globalization of rights. In Brazil it has advanced in that direction, but there is still a long way to go. *Key Words: Globalization, International Businesses, Unionism, Workers' Networks, Brazil.*

**Viviana Barreto: Trade Treaties:
A Challenge for Unionism [4236]**

Towards the end of the first decade of the 21st century, what can only be characterized as a new phase in international trade negotiations began. The analysis of this process contributes elements to reflect over the mutation of ways of constructing power and the diverse strategies implemented by developed countries to perpetuate their central role in the scheme of accumulation of riches on a world scale. All this plants new challenges for unionism, among the most important, that of how to intervene in the global chains of accumulation. *Key Words: Accumulation, Free Trade, State, Trade Agreements, Unionism.*

**Cecilia Anigstein: For a Sociopolitical
Unionism: The Platform of the
Trade Union Confederation of the
Americas [4237]**

The Development Platform for the Americas (PLADA) is an instrument

of political articulation of the Trade Union Confederation of the Americas (TUCA), which promotes an alternative to societal transition supported by an integral conception. It presents a double inscription: institutional and sociopolitical. The PLADA emerges in the context of displacement of the influence of unions from the United States to South America. Despite the advances associated with this sociopolitical unionism, currently mechanisms of democratization at the regional level coexist with corporate, undemocratic, patriarchal, and exclusive spaces in the national trade unions. *Key Words: Development, Development Platform for the Americas (PLADA), Unionism, Trade Union Confederation of the Americas (TUCA).*

Gonzalo Berrón: Human Rights and Economic Globalization: An Urgent Agenda in the International Debate [4238]

There are currently a large imbalance of power between businesses and populations and, in many cases, between businesses and States. These asymmetries generate situations of abuse and violations of human rights, as well as blocking the access of the affected populations to Justice. In consequence, companies have the direct or indirect responsibility for a series of crimes against life, the environment,

syndical freedom, consumers, and the health of people. The article analyzes this context to highlight the importance of the subject «human rights and businesses», which looks to limit the extreme and unequal appropriation of common riches and promote a judicial system which protects people.

Key Words: Guiding Principles, Human Rights, Transnational Companies, UN Global Compact, Brazil.

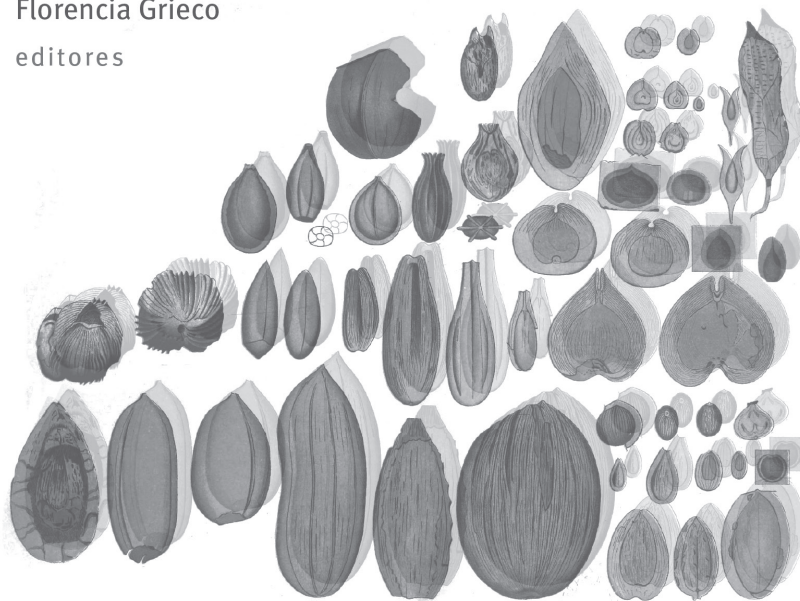
Tarso Genro: The Left and Democracy: News from a Crisis [4239]

The crisis of the Left reveals a flagrant lack of credibility in the promises of equality and emancipation that were in their origin, as much the specific Socialist-Communist project as the Social-Democratic. What kept the Left-wing flame alive was not so much the construction of socialism, as the anti-imperialist struggle for freedom and the fight against the dictatorial regimes. Today it can be seen that the transformations in the countries that were freed from the colonial-imperial yoke had ambiguous results for their people. The article analyzes this crisis, the dilemmas of the social democracy, and concludes with a warning: never were political strength and an appreciation for the utopia so important. *Key Words: Capitalism, Crisis of the Left, Social Democracy, State, Utopia.*

Ni pan ni circo

Historias de hambre en América Latina

Omar Rincón
Flores Grieco
editores

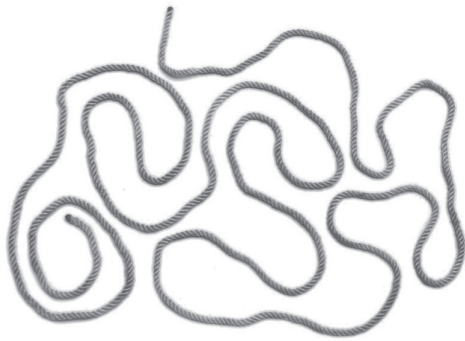


 **NUEVA
SOCIEDAD**

FES  **COMUNICACIÓN**

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Especial
em português 2016



NUEVA SOCIEDAD

As esquerdas entre velhas utopias e novas realidades

CONJUNTURA

Pablo Stefanoni

TRIBUNA REGIONAL E GLOBAL

Gonzalo Berrón

Ralf Melzer

TEMA CENTRAL

Marc Saxer

Steffen Vogel

Baptiste Dericquebourg

John Patrick Leary

Gonzalo D. Martner

Ricardo Martínez Mazzola

Tarso Genro

Laura Fernández Cordero

Peter Siller

CONTROL DE FRONTERAS Y DERECHOS HUMANOS
MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD

Coordinado por Claudia Jiménez y Mirentxu Jordana

ARTÍCULOS MONOGRÁFICOS: **Claudia Jiménez y Mirentxu Jordana**, Introducción. **Jorge Marengo Camacho**, Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México. **Claudia Jiménez**, La lucha de la UE contra el actual crimen organizado: un reto esencial... pero difícil. **Mirentxu Jordana Santiago**, La lucha contra la trata en la UE: los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza. **Noam López y Diego Tuesta**, Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. **Mariona Illamola Dausà**, EU-LISA, el nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE. **Cristina Blasi Casagran**, Límites del derecho europeo de protección de datos en el control de fronteras de la UE. **Francina Esteve**, El rescate como nueva función europea en la vigilancia del Mediterráneo. **Javier A. González Vega**, El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos. RESEÑAS DE LIBROS.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals es una publicación cultural/académica trimestral de relaciones internacionales y desarrollo de la Fundación CIDOB, c/ Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España, Tel. (+34) 93 302 6495. Se edita en formato impreso y digital. Página web: <www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals>.

¿ES EFICAZ EL TERRORISMO? DEBATE TEÓRICO Y ESTUDIOS DE CASO

Coordinado por Diego Muro

ARTÍCULOS: **Diego Muro**, Introducción: ¿Es eficaz el terrorismo? **Richard English**, ¿Es eficaz el terrorismo? Consideraciones, problemas y marco de investigación futura. **Max Abrahms**, El terrorismo es eficaz en la teoría, pero no en la práctica. **Peter Krause**, Cuando el terrorismo es eficaz: éxitos y fracasos para objetivos distintos. **Brian J. Phillips**, ¿Qué explica la supervivencia de los grupos terroristas? Alianzas y competencia. **Frank Foley**, Terrorismo y represión estatal: estrategia y normas en Francia y el Reino Unido. **Matthew Porges y Christian Leuprecht**, Abstenerse del terror: la paradoja de la no violencia en el Sáhara Occidental. **Eduardo Rey Tristán y Alberto Martín Álvarez**, Violencia y acceso al poder en América Latina: Uruguay y El Salvador. OTROS ARTÍCULOS: **Carlos Pulleiro Méndez**, Los megaeventos deportivos en los BRICS: un cuestionamiento a su rendimiento. **Manuel Cienfuegos Mateo**, La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones. RESEÑAS DE LIBROS.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals es una publicación cultural/académica trimestral de relaciones internacionales y desarrollo de la Fundación CIDOB, c/ Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España, Tel. (+34) 93 302 6495. Se edita en formato impreso y digital. Página web: <www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals>.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Enero-Abril de 2016

Santiago de Chile

Nº 183

ARTÍCULOS: **Miryam Colacrai**, La relación bilateral Argentina-Chile en clave política 2010-2015. Continuidades y matices con cambios de gobierno. **Sergio González Miranda y Cristián Ovando Santana**, “Emotivistas” bolivianos en la relación diplomática entre Bolivia y Chile en torno a la mediterraneidad. **Ricardo Ffrench-Davis**, Chile y la financiación innovadora para el desarrollo: una experiencia para *hacer* globalización inclusiva. **Pablo A. Rivas Pardo**, Defensa interna de los países de América Central: “el empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia”. **Donato Fernández Navarrete**, La crisis económica española: una gran operación especulativa con graves consecuencias. OPINIÓN: **Alberto E. Dojas**, Legality of a use of force and the practice of state: What can be expected in the next two decades? RESEÑAS.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.

CUADERNOS AMERICANOS

NUEVA ÉPOCA

Julio-Septiembre de 2015

México, DF

Nº 153

LA LITERATURA DE VIRGILIO PIÑERA: **Dainerys Machado Vento**, El disenter piñeriano. **Lucila Navarrete Turrent**, Del destino aciago al *eros* de la creación: apuntes sobre la cuentística de Virgilio Piñera. **Andrew Bennett**, Una nación burlona: Virgilio Piñera y el “choteo” cubano. **Milda Žilinskaitė**, «¿Qué tal? ¿Virgilio?»: apuntes sobre la relación intelectual entre Virgilio Piñera y Witold Gombrowicz. BICENTENARIO DE LA *CARTA DE JAMAICA*: **Alberto Filippi**, Bicentenario de la *Carta de Jamaica* de Bolívar (1815-2015). **Germán A. de la Reza**, Genealogía intelectual de la *Carta de Jamaica*. DESDE EL MIRADOR DE *CUADERNOS AMERICANOS*: **Hernán G.H. Taboada**, Una clase de Alejandro Korn. **Marcos Cueva Perus**, El cacique y la clientela en América Latina: un enfoque interdisciplinario. **Jorge Hernández Martínez**, El conflicto Cuba-Estados Unidos y la dinámica hemisférica: más allá de la coyuntura. RESEÑAS.

Cuadernos Americanos, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 1º piso, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 5616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2015

Gijón

Nº 86

LA INDUSTRIA EN EL PAISAJE
Patrimonio en isocronía y memoria

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 36 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

América y otros países - 80 euros (incluye gastos de envío)

Suscripción digital: 19 euros

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla Nº 3, entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.es>.

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Fevereiro de 2016

San Pablo

Vol. 31 Nº 90

ARTIGOS: Hizmet, religious knowledge, and scientific education, **Mark Owen Webb**. Mercantilização no feminino: a visibilidade do trabalho das mulheres no Brasil, **Nadya Araujo Guimarães, Murillo Marschner Alves de Brito e Leonardo Sangali Barone**. Autonomia, preferências e assimetria de recursos, **Flávia Biroli**. Beber como homem: dilemas e armadilhas em etnografias sobre gênero e masculinidades, **Pedro Nascimento**. Antropologia em outras linguagens: considerações para uma etnografia hipertextual, **Ana Luiza Carvalho da Rocha e Cornelia Eckert**. Etnografia no ciberespaço como «repovoamento» e explicação, **Theophilos Rifiotis**. Transferência de renda e eleições: a trajetória latino-americana, **Diego Sanches Corrêa**. Conflitos à mesa: vegetarianos, consumo e identidade, **Juliana Abonizio**. Ordem normativa institucional e liberdade, **Marcelo de Castro Cunha Filho e Marcos Vinício Chein**. A experiência da sujeição à autoridade policial: notas sobre a articulação entre cognição e emoção na vida pública, **Maria Claudia Coelho, João Trajano Sento-Sé, Raquel Brum Fernandes e Fábio Rios**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, Cidade Universitária, CEP 05508-010, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <rbcscs@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería De la Mancha, Av. Corrientes 1888, Tel.: 4372.0189.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:

<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:

<distribucion@nuso.org>

PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 515	\$ 1.030

> Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de **Fundación Foro Nueva Sociedad** a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <distribucion@nuso.org>.

COSECHARÁS TU SIEMBRA
Agricultura y alimentos en debate

COYUNTURA

Pablo Stefanoni. El nuevo escenario político boliviano. ¿Traspié electoral o fin de un ciclo?

Mauricio Miranda / Ivania Álvarez.

Un enigma llamado Daniel Ortega

TRIBUNA GLOBAL

Bernard Stiegler. Para una nueva crítica de la economía política. Sobre la miseria simbólica y el complejo económico-político del consumo

TEMA CENTRAL

Patricia Aguirre. Alternativas a la crisis global de la alimentación

Hubert C. de Grammont. Hacia una ruralidad fragmentada. La desagrarización del campo mexicano

Silvia Gorenstein / Ricardo Ortiz.

La conquista de las transnacionales.

Estrategias empresarias y marcos regulatorios en los mercados agroalimentarios

Anna Krzywoszynska. Despilfarro: el escándalo global de la comida

Walter A. Pengue. Comida no... biomasa.

Cambios agronómicos, ambientales y económicos en la agricultura argentina y sudamericana

Francine Brossard Leiva. Hacia un modelo de inclusión digital rural. Una mirada sobre América Latina y el caso de Chile

Fernando Molina. El experimento de Emapa en Bolivia. El Estado, la inflación y la producción de alimentos

Kerstin Bund / Fritz Schaap / Marcus

Rohwetter. *Frankenfood*: ¿la comida del futuro?

Barbara Degenhart. La agricultura urbana: un fenómeno global

ENSAYO

Martín Cortés. José Aricó: traducir el marxismo en América Latina

SUMMARIES

CRIMEN ORGANIZADO SA
Negocios (i)legales y Estados

COYUNTURA

Tadeu Breda. Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido

Ivan Lanegra. ¿El neoliberalismo sin fin?

La volátil continuidad electoral en Perú
Santiago O'Donnell. «Panamá Papers»: medios, geopolítica y negocios

TRIBUNA GLOBAL

Ahmet Insel. ¿Por qué triunfa el sultán populista? Los riesgos de la actual coyuntura turca

TEMA CENTRAL

Rafael Grasa. Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional

Lilian Bobea. El Estado como demiurgo de la criminalidad

Édgar Gutiérrez. Guatemala fuera de control. La cicg y la lucha contra la impunidad

Marlon Hernández-Anzora. Las maras y la nueva guerra salvadoreña

David Santa Cruz. Franquicias para el delito. De la economía criminal a la economía legal en manos criminales

José Carlos Campero Núñez del Prado. Crimen organizado: una aproximación a la frontera boliviano-argentina

José De Echave. La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito

Boris Miranda. Las economías perversas del crimen organizado. Minería ilegal, trata y explotación sexual

Omar Rincón. Por fin triunfan los malos. La ilegalidad *cool* de las series de televisión.

ENSAYO

José Fernández Vega. Variaciones sobre la democracia posmoderna.

SUMMARIES



Julio-Agosto 2016

COYUNTURA

Joaquín Harguindey La larga marcha de Hillary Clinton

Federico Vázquez Brasil: la crisis de un proyecto nacional y regional

TRIBUNA GLOBAL

Peter Siller Partidos políticos: ¿vuelvan a tomar la iniciativa!

TEMA CENTRAL

Josef Joffe El crepúsculo de la jornada laboral. Cambios y amenazas en la era digital

Rubén Lo Vuolo El ingreso ciudadano en debate. Repensar el bienestar en el siglo XXI

Daniel Olesker El mercado laboral en América Latina: pasado, presente y futuro

Paula Abal Medina Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas

Lorenza B. Fontana / Jean Grugel ¿Un nuevo rumbo para el trabajo infantil en Bolivia?

Jocelio H. Drummond / Gabriel Casnati Para un nuevo orden tributario regional

Hélio da Costa Redes sindicales de trabajadores: desafíos globales y locales

Viviana Barreto Tratados comerciales: un reto para el sindicalismo

Cecilia Anigstein Por un sindicalismo sociopolítico. La plataforma de la CSA

Gonzalo Berrón Derechos humanos y empresas transnacionales. Una discusión urgente

ENSAYO

Tarso Genro Izquierdas y democracia. Noticias de una crisis

