





**3** | 2013

# DIÁLOGO POLÍTICO

---

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX - N° 3 - Noviembre, 2013

<http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/>



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**Editor**

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil

**Director**

Dr. Georg Eickhoff

**Consejo de Redacción**

Peter-Alberto Behrens  
Olaf Jacob  
Susanne Käss  
Dr. Christian Steiner

**Jefe de Redacción**

Dr. Esteban Mizrahi

**Coordinador de Redacción**

Manfred Steffen  
Guadalupe Barrera

**Corrección**

María Cristina Dutto  
Jimena Timor

**Traducción**

Renate Hoffmann  
Dieter Schonebohm

**Diseño**

Adriana Martínez

**Diagramación**

Stella Fernández  
Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Plaza Independencia 749 of. 201,  
11100 Montevideo  
Uruguay  
Tel. +598 2 902 09 43

[www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/)

ISSN 1688-9665  
Impreso en Uruguay

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

# **Trabajo**



# Índice

## EDITORIAL

GEORG EICKHOFF 9

## DOSSIER

### **Trabajo**

La vida buena  
Hacia los bienes que nos hacen más felices, lejos de la noria  
MAX A. HÖFER 11

¿Para qué esforzarse?  
Reflexiones ético-económicas acerca  
del bienestar y el esfuerzo  
JOACHIM FETZER 19

Políticas públicas e inclusión social:  
¿trabajo, empleo o ingresos económicos?  
PABLO GUERRA 31

El trabajo decente en Guatemala  
LUIS F. LINARES LÓPEZ 55

El sindicalismo en tiempos ajenos  
CARLOS NAVARRO 83

## DOCUMENTOS

Vías para la actividad económica sostenible  
y el progreso social en la economía social de mercado  
COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE CRECIMIENTO, BIENESTAR  
Y CALIDAD DE VIDA DEL BUNDESTAG 107

## ENSAYOS

Partidos políticos y organizaciones civiles  
en América Latina

JUAN B. SCARTASCINI DEL RÍO

147



## EDITORIAL

Nos permitimos comenzar con una cita de Juan Pablo II: “El trabajo es uno de estos aspectos, perenne y fundamental, siempre actual y que exige constantemente una renovada atención y un decidido testimonio. Porque surgen siempre nuevos interrogantes y problemas, nacen siempre nuevas esperanzas, pero nacen también temores y amenazas relacionadas con esta dimensión fundamental de la existencia humana, de la que la vida del hombre está hecha cada día, de la que deriva la propia dignidad específica y en la que a la vez está contenida la medida incesante de la fatiga humana, del sufrimiento y también del daño y de la injusticia que invaden profundamente la vida social dentro de cada Nación y a escala internacional” (encíclica *Laborem Exercens*, Juan Pablo II, publicada el 14 de septiembre de 1981 en el 90º aniversario de la encíclica *Rerum Novarum*).

Aunque el concepto de trabajo está en plena ebullición y sometido a rápidos cambios en una sociedad de creciente complejidad, la falta de empleo seguramente seguirá ocupando un lugar preponderante en las preocupaciones de las generaciones jóvenes y constituirá en un futuro cercano uno de los mayores desafíos para la política. “Y no hay peor pobreza material –me apresia subrayarlo– que aquella que no permite ganarse el pan y que priva de la dignidad del trabajo”, reflexiona el papa Francisco, que centra su preocupación justamente en dicha dignidad humana y en la persona humana. En su prédica señala reiteradamente la crisis ética y antropológica que vive la humanidad, que ha colocado el provecho por encima de la dignidad humana, y llama a “repensar la solidaridad, ya no como simple asistencia a los más pobres, sino como un replanteamiento global de todo el sistema, como búsqueda de maneras de reformarlo y corregirlo

de una manera coherente con los derechos humanos fundamentales, de todos los hombres. A esta palabra ‘solidaridad’ no muy bien vista por el mundo económico –como si fuera una mala palabra– hay que volverle a dar su merecida ciudadanía social”.

El Dossier del presente volumen de DIÁLOGO POLÍTICO está dedicado al problema laboral en las sociedades contemporáneas. En sus diversos artículos se reflexiona respecto del sentido social, político y económico del trabajo en las actuales condiciones de desarrollo y globalización. Esperamos que la lectura de los diversos trabajos contribuya a la comprensión de esta problemática acuciante y generadora de continuos desafíos para la política.

GEORG EICKHOFF  
Director

DOSSIER

## **La vida buena Hacia los bienes que nos hacen más felices, lejos de la noria**

Max A. Höfer

Una cuestión importante se está instalando en la agenda política: la cuestión de la “vida buena”. Son cada vez más las personas que se preguntan cuáles serán los beneficios de estar en la noria cotidiana. Desde la década de 1960, el producto bruto interno se ha quintuplicado. Sin embargo, la felicidad genérica de los alemanes, tal como la mide, por ejemplo, el Eurobarómetro, no ha crecido en la misma proporción. Por el contrario, el nivel de satisfacción con la vida se mantiene igual, más allá de algunos altibajos.

La mayoría de la población vive bien y goza de más tiempo libre que antes, pero la presión psicológica del trabajo aumenta, como lo demostró hace poco el informe sobre el estrés publicado por el gobierno alemán. Se aceleran los procesos de trabajo, pero también las necesidades de actualización y las exigencias. En cambio, el incremento del salario real es apenas marginal; en realidad, no tiene mucho impacto sobre nuestro nivel de satisfacción, si podemos elegir entre catorce fragancias diferentes de productos para limpiar inodoros o treinta variedades nuevas de yogur. Nuestro sistema económico es cada vez menos capaz de transformar las ventajas del progreso y la productividad técnica en un bienestar que brinde más felicidad.

### **MAX A. HÖFER**

Politólogo y publicista, jefe de sección de la revista *Capital* y gerente de la Iniciativa Nueva Economía Social de Mercado entre comienzos de 2006 y fines de 2009. Director de la agencia Höfermedia (Berlín) desde 2010.

Una de las razones que subyacen al fuerte malestar es la presión para incrementar el rendimiento y la eficiencia que se manifiesta en una creciente aceleración de todas las relaciones de la vida y en una especie de delirio de la optimización. Como parte de esta tendencia ya se ha perdido casi por completo la confianza en la industria de la alimentación. ¿A quién le sirve que un pollo de engorde, que alguna vez tenía setenta días de vida hasta llegar al peso previsto para la matanza, hoy lo debe alcanzar en apenas 44 días, y en algún momento quizás en 40 o 35 días? ¿Dónde está el límite? ¿La carne será más sabrosa? Suponemos que no, porque un aumento del rendimiento de estas dimensiones significa que los pollos reciban aún más hormonas de crecimiento y antibióticos con sus raciones. ¿Qué sentido tiene mantener nuestro comportamiento como consumidores? Nos deshacemos de tantas cosas apenas usadas, como por ejemplo 800.000 toneladas de ropa, 6,7 millones de toneladas de alimentos y un millón de toneladas de componentes electrónicos en buen estado por año. ¿Vale la pena trabajar más horas y esforzarse más para esto?

## I. La noria se acelera

Nuestra sociedad está, pese a los múltiples problemas sociales, saturada. Trabajamos demasiado y son contadas las veces en que logramos desacelerar el trabajo y el consumo para ganar de verdad en calidad de vida. Por un lado, la producción desenfadada de cantidades cada vez más grandes de bienes pone en peligro las bases ecológicas de nuestra existencia. Sin embargo, hay que enfocar también el lado humano de la dinámica del crecimiento: ella socava los fundamentos de la vida buena. Porque a pesar de los avances en la productividad, las personas no se esfuerzan menos; por el contrario, la noria se acelera cada vez más. Veamos el ejemplo de los ejecutivos top. Su disciplina de rendimiento trasunta un espíritu de cuerpo que como nunca antes subordina al éxito la entera esfera privada. Un gerente moderno nunca está sin obligaciones y nunca tiene tiempo; se esfuerza como si no existiera el mañana. El hecho de estar siempre disponible y de desvivirse por el trabajo se ha convertido en una muestra de estatus hasta en los cargos medios de dirección.

Estamos embarcados en una carrera a velocidad creciente que nos impulsa, una y otra vez, a correr cada vez más los límites del rendimiento.

Debemos siempre y en todo momento ser un poco mejores: más exitosos en la profesión, mejores parejas en casa, tener mejor aspecto, estar más ágiles y más sanos. Nada escapa a la optimización: el cuerpo (con la ayuda de operaciones estéticas), el cerebro (mediante drogas y dopaje cerebral), la comida (*functional food*), la bebida (con bebidas energizantes), el sexo (con Viagra), el aprendizaje (gracias a técnicas de lectura veloz), el comportamiento ético (gracias a *feedbacks* totales de 360 grados), la vida social (con facebook). Cada una de estas optimizaciones promete facilitarnos la vida. Sin embargo, ya sabemos que no lo hacen. Aumentan la presión, aceleran los tiempos, no nos permiten estar en paz. Como explica el sociólogo Hartmut Rosa, muchas áreas de la vida “nos hacen sentir como en una escalera mecánica que va bajando”. Incluso para mantenernos en un determinado nivel debemos subir la escalera.

## II. Auto-perfeccionamiento puritano

¿Cuál es el origen de este desasosiego? ¿Por qué resulta insaciable el capitalismo que tanto ha contribuido a nuestro bienestar? ¿Por qué todo tiene que estar sometido al imperativo de la maximización de la utilidad? Hace cien años, el sociólogo Max Weber describió el surgimiento del capitalismo moderno. Quienes lo acunaron fueron puritanos; transformaron a seres humanos que “simplemente querían vivir de la naturaleza, tal como estaban acostumbrados y que solamente querían adquirir lo necesario para ello”, en seres dedicados al trabajo que definen el sentido de la vida a través de la optimización de su rendimiento laboral y su vida misma como un auto-perfeccionamiento permanente.

El ser humano debe vivir para trabajar, en lugar de trabajar para vivir bien. Es esta la fórmula que marca el quiebre con el ideal de la vida medida puesto en práctica desde los inicios del cristianismo y en todas las tradiciones culturales importantes con relevancia global. Desde entonces, el tiempo es dinero y quien no da un uso óptimo a “su” tiempo comete un pecado y defrauda las expectativas. La economía neoclásica incorporó el principio puritano de la maximización de la utilidad y lo radicalizó aún más: uno de los enunciados básicos sostiene que más es mejor que menos. Es la fórmula del crecimiento sin límites. Ante la disyuntiva de optar por

más o por menos, siempre nos decidimos por más. La teoría económica no distingue entre consumo “bueno” y “malo”, tampoco conoce el concepto de “vida buena”. Desde su perspectiva, resulta igualmente acertado que una sociedad entera coma en McDonald’s o disfrute de *slow food*. O que los estudiantes secundarios coman un sándwich o fumen pasta base: las dos opciones se consideran “preferencias reveladas”. Y para ambas vale el principio de la maximización: más es mejor que menos.

### **III. El descuido de los bienes que nos harían más felices**

El “espíritu puritano” ha dejado huellas profundas en nuestra forma de pensar. Hasta hoy en día contribuye a nuestra sobrevaloración del trabajo y del éxito profesional, mientras descuidamos otros bienes que nos harían más felices. Las encuestas revelan que las personas preferirían trabajar menos para pasar más tiempo con sus familias y amigos. Vistos los niveles de productividad que se han alcanzado, esto no debería ser difícil. Para acercarse a la vida buena, nuestra cultura de la gestión no debería optar más por los adictos al trabajo. Para mejorar el equilibrio trabajo/vida, es necesario que en el nivel de las empresas se implementen modelos de trabajo parcial obligatorios, que se abran jardines de infantes y se introduzcan sistemas de estados de cuenta anuales de las horas trabajadas y de cuentas del trabajo vitalicias y transferibles. Esto se complementaría con exenciones de trabajo y un trato más favorable hacia la familia.

La reducción del trabajo conlleva una reducción del ingreso. El arte radica en compensar la pérdida de ingreso con un incremento de felicidad en el balance vital. Se supone que dedicaríamos el tiempo recuperado a los hijos, a un hobby o a practicar deportes: entonces, obtendríamos un balance positivo de satisfacción si abandonáramos definitivamente la idea de optimización. Para los ingresos altos y medianos, una moderada reducción del ingreso no causaría problemas. Pero no sería lo mismo en el caso de los ingresos bajos. Por esto algunos proponen la introducción de una renta básica ciudadana que convertiría a todos ciudadanos en beneficiarios. Esto no es una solución, porque el dinero no es un bien que nos hace felices; es apenas un medio para acceder a bienes que nos harían más felices. Aunque

también nos permite comprar drogas y comida chatarra. La renta básica ciudadana no debería volcarse ciegamente al consumo normal.

## IV. Trabajo y familia

Las investigaciones sobre la felicidad demuestran que las prestaciones específicas del Estado social generan mayores niveles de satisfacción de vida entre los ciudadanos que las prestaciones monetarias. En Suecia, un país que apuesta sobre todo por las prestaciones específicas, las mediciones de satisfacción arrojan valores muy superiores a los de Italia, donde se ha optado por las transferencias monetarias. Estas experiencias deben llevarnos a pensar de qué forma el Estado y la sociedad podrían contribuir a la vida buena de quienes necesitan apoyo.

Los problemas no se resuelven con más dinero y, menos aún, con más consumo; los problemas actuales incluyen el abandono de niños y jóvenes, la desestructuración de las familias, la falta de iniciativa y la exclusión. Para que el Estado pueda responder, deberá hacerse una idea de la vida buena y, con esto, de las circunstancias de la vida que serían buenas y malas para un niño. Hoy en día, los trastornos psíquicos infantiles son muy difundidos. En la década de 1970, la edad media a la que se detectaban los primeros síntomas de depresión era de 25 años. Hoy está en 19 años. La baja de la edad se observa también en las fobias y adicciones. Todo ello está relacionado con la erosión de las estructuras familiares: sube la tasa de divorcios y se pierden las rutinas diarias, con su efecto estabilizador. El Estado social sabe del daño causado por la televisión, los videojuegos e internet en los dormitorios de los niños cuando fracasa la familia, pero no sabe cómo enfrentarlo. En última instancia, la oficina de asistencia social paga todo lo referido al consumo normal, incluidas las consolas de videojuegos. Pero esto no contribuye a la felicidad.

Si diéramos prioridad a la “felicidad” de los niños, adaptaríamos el mundo del trabajo a las familias, no al revés. Hoy en día, quienes menos ganan sufren más estrés que antes. A pesar del éxito de las reformas del mercado laboral, los empleos que los desocupados encuentran son apenas de corta duración. Se observa un claro aumento del sector de las remuneraciones bajas, al igual que del porcentaje de los empleados por tiempo

limitado y con baja carga horaria y de los trabajadores contratados para realizar tareas con pago a término. La cultura de la disponibilidad de 24 horas, los 7 días de la semana, recae fundamentalmente sobre los hombros de los trabajadores con bajas remuneraciones. Se trata de una tendencia sumamente negativa para sus familias, porque todos los integrantes viven una situación de incertidumbre permanente. No debemos fomentar esta tendencia aún más. La transformación estructural de la economía y la flexibilización se apoyan fundamentalmente en el ejército creciente de los empleados precarios. Numerosas investigaciones sobre la felicidad comprobaron la importancia elemental de la estabilidad de las relaciones laborales para la autoestima de las personas. No se trata de carreras verticales ni de “héroes del trabajo”, sino de la estabilidad profesional y la conciencia de estar en condiciones de alimentar a la propia familia y de poder hacer una contribución con sentido a la comunidad. Desde esta perspectiva, el trabajo se ha convertido en un bien importante con capacidad de brindar felicidad.

## V. Medida y equilibrio

La idea de bienes que nos hacen felices proviene de Aristóteles. Dentro de ellos estaban: la amistad, la descendencia, la salud, el patrimonio, la belleza, la fuerza física y un destino personal favorable. Como se desprende de esta lista incompleta, Aristóteles no partía de la visión de que todas las personas pudieran alcanzar la plena felicidad. Si maximizáramos todos los bienes capaces de proporcionarnos felicidad, no nos sentiríamos más felices, sino que perderíamos el equilibrio. Quien lo sacrifica todo por la familia es tan desequilibrado como aquel que renuncia a tener hijos a favor de su carrera profesional. Los bienes que nos dan más felicidad no son un medio para alcanzar la vida buena, sino que forman parte de ella. Cada cual tendrá que encontrar la medida justa para su vida. Hasta cierto punto está en nuestras manos: sin duda, el éxito en nuestra relación de pareja, al igual que el éxito profesional, depende también de nuestra forma de actuar. Sin embargo, existen bienes capaces de proporcionarnos mayores niveles de felicidad que exigen una reorientación de la sociedad.



Esta tendría que abandonar su orientación hacia el puro crecimiento y aumento de las tasas de productividad.

No es obligación del Estado dar garantías por los bienes que nos harán más felices. En cambio, debe estructurar las condiciones generales de forma tal que sea más fácil alcanzarlos. La “vida buena” no propone un nuevo paternalismo, sino una reorientación: ¿por qué el Estado continúa financiando el tránsito –desde la exoneración impositiva de la gasolina de aviación hasta la subvención global de los viajes a distancia– de la misma forma en que lo hizo durante los años del milagro económico? Las investigaciones sobre la felicidad han demostrado que los viajes largos entre el domicilio y el lugar de trabajo atentan fuertemente contra la felicidad. A partir de los 200 kilómetros de viaje por semana, la falta de satisfacción muestra un aumento llamativo. En cambio, habría que fomentar los bienes que nos harán más felices: ¿por qué los jardines de infantes siguen tan caros, mientras las ganancias millonarias de las transacciones bursátiles de alta frecuencia se benefician de exoneraciones impositivas?

En resumen, el debate actual sobre la “vida buena” plantea la pregunta de cómo queremos vivir. No reclama una cultura de la renuncia, sino una nueva ponderación de nuestras prioridades: hacia los bienes que nos harán más felices, lejos del consumo acrecentado y dejando atrás la noria. El objetivo es una vida con mayor autodeterminación y satisfacción.

## Referencias bibliográficas

HÖFER, MAX A. (2013). *Vielleicht will der Kapitalismus gar nicht, dass wir glücklich sind?*, Knaus Verlag, München.

## RESUMEN

Cada vez son más las personas que se preguntan cuáles serán los beneficios de estar en la noria todos los días. Desde la década de 1960, el producto interno bruto se ha quintuplicado. Sin embargo, el nivel de satisfacción con la vida se mantiene igual, más allá de algunos altibajos. El debate actual sobre la “vida buena” plantea la pregunta de cómo queremos vivir. No reclama una cultura de la renuncia, sino una nueva ponderación de nuestras prioridades: ha-

cia los bienes que nos harán más felices, lejos del consumo acrecentado y dejando atrás la noria. El objetivo es una vida con mayor autodeterminación y satisfacción.

### **PALABRAS CLAVE**

Vida buena – tiempo libre – satisfacción – capitalismo – puritanismo

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – N° 3 – Noviembre, 2013

# ¿Para qué esforzarse? Reflexiones ético-económicas acerca del bienestar y el esfuerzo

Joachim Fetzer

“Crecimiento, bienestar, calidad de vida: caminos hacia una administración sostenible y el progreso social en la economía social de mercado.” Este fue el nombre de una comisión del Parlamento alemán, el *Bundestag*, que se había constituido durante la 17ª legislatura. Su informe final, de casi mil páginas densamente escritas, se lee como un compendio de cuestiones contenciosas de los ámbitos de la política económica y social. Para su preparación debía cumplir el mandato de alcanzar un consenso en la causa, pero la redacción final terminó a menudo en un firme “Acordamos que no estamos de acuerdo”. Aun así, fue posible que los dos años de trabajo se plasmaran en un “producto interno bruto ampliado”, cuyos diez indicadores-clave trascienden lo material para incluir también la dimensión social y ecológica del bienestar. En el futuro, la garantía de la libertad y la democracia, la inclusión social, el empleo para el mayor número posible de las personas y la salud, pero también la calidad ambiental y la deuda pública, integrarán la escala para medir el bienestar de la sociedad alemana. En realidad, en ningún momento se afirmó en serio que el crecimiento económico, calculado como producto interno bruto *per cápita*, reflejaría efectivamente el bienestar o la calidad de vida o algo así como la felicidad, el sentido o la vida buena. No obstante, el mencionado indicador se im-

## JOACHIM FETZER

Teólogo protestante y economista. Desde enero de 2013 es director ejecutivo de la asociación Red Alemana de Ética Económica - EBEN Deutschland e.V.

puso como la escala más importante –y con ello como medida meta– de la política económica.

El tema también es el objeto de otro texto, de una extensión muy inferior al informe final, que se emitió por primera vez en la *Radiodifusión de Alemania del Norte* hace cincuenta años, en el *Día del Trabajo* de 1963: “Anécdota sobre la disminución de la ética del trabajo”, de Heinrich Böll.

## I. Heinrich Böll: “Anécdota sobre la disminución de la ética del trabajo”\*

En un puerto de la costa occidental de Europa descansa, dormitando en su barca de pesca, un hombre pobremente vestido. Un turista bien vestido coloca una nueva película de color en su nuevo aparato fotográfico para retratar la idílica escena: cielo azul, verde mar con blancas y pacíficas crestas de olas, barca negra y boina roja de pescador. *Clic*. Otra vez *clic* y, como no hay dos sin tres, un nuevo *clic*. Este ruido frágil, casi hostil, despierta al pescador adormecido, que se levanta amodorrado y busca, perezosamente, su paquete de cigarrillos.

Pero antes de que haya encontrado lo que busca, el diligente turista ya le ha puesto una cajetilla bajo la nariz, y si es verdad que todavía no le ha embutido el cigarrillo en la boca, sí se lo ha depositado en la mano, y un cuarto *clic*, el del encendedor, pone punto final a tan apresurada cortesía. A través de este desmesurado y nunca demostrable exceso de vivas atenciones se ha creado una extraña confusión, que el turista, conocedor de la lengua del país, intenta salvar por medio de una conversación.

—Hoy pescarán mucho.

Su interlocutor sacude la cabeza negativamente.

—Pero se me ha dicho que el tiempo es bueno.

\* Traducción de la “Anécdota”: Joaquín Adsuar. Tomado de Ricardo Bada (ed.), *Don Enrique: una antología*. La Paz, Goethe-Institut, 1995, págs. 141-144. (N. del T.)

El pescador, esta vez, asiente con la cabeza.

—¿No saldrá a la mar, pues?

El pescador sacude de nuevo la cabeza y aumenta el nerviosismo del turista. Con seguridad le preocupa el bienestar de aquel hombre tan pobremente vestido, al mismo tiempo que lo roe el remordimiento por la oportunidad perdida.

—¡Oh! ¿Acaso no se encuentra bien?

El pescador pasa, por fin, del lenguaje de los signos a la palabra verdaderamente hablada.

—Me siento fantásticamente bien —contesta—, nunca me he encontrado mejor.

Se levanta, se despereza como si quisiera demostrar su atlética constitución.

—Me siento magníficamente.

La expresión del semblante del turista se hace cada vez más sombría y no puede reprimir la pregunta que, por decirlo así, está a punto de hacerle estallar el corazón:

—Pero ¿por qué no se hace entonces a la mar?

La contestación llega pronta y clara:

—Porque ya he salido esta mañana.

—¿Pescó mucho?

—Tanto que ni siquiera tengo que volver a salir; cuatro langostas han ido a parar a mis cestas, y casi dos docenas de caballas...

Por fin despierto, el pescador se levanta y da unas palmadas en el hombro del turista para tranquilizarlo. La preocupada expresión de su

rostro le parece producida por una congoja injustificada, pero que lo atormenta.

—Incluso tengo lo suficiente para mañana y para pasado mañana —dice, para aligerar el alma del extraño—. ¿Fuma uno de los míos?

—Sí, gracias.

Se meten los cigarrillos en la boca, se produce un quinto clic y el extranjero, moviendo la cabeza, se sienta en la otra orilla, junto al bote. Deja a un lado la cámara, pues necesita ahora las dos manos para poder subrayar su conversación.

—No es que yo quiera meterme en sus asuntos— le dice, pero imagine que hubiera salido hoy en seguida, una segunda, una tercera, acaso, incluso, una cuarta vez, con lo que hubiera pescado tres, cuatro, cinco, tal vez diez docenas de caballas. ¿Imagina lo que le estoy diciendo?

El pescador asiente.

—Si usted —prosigue el turista—, no sólo hoy, sino mañana, pasado mañana, bueno, cualquier día favorable, se hiciera a la mar dos, tres, cuatro veces, ¿sabe usted lo que ocurriría?

El pescador lo interroga con el gesto.

—En un plazo máximo de un año podría comprarse un motor; en dos años, otro bote; en tres o cuatro años quizá podría tener una gran barcaza. Con dos botes o con la barcaza pescaría usted, naturalmente, mucho más, y algún día tendría dos barcazas, y entonces... —la emoción lo priva de la voz durante unos instantes— podría construir una pequeña instalación frigorífica, quizá una planta de ahumados y, más tarde, una fábrica de conservas de pescado, mientras usted volaría en un helicóptero para descubrir los

bancos de peces y daría órdenes a sus barcazas por radio. Podría conseguir derechos de pesca sobre el salmón, abrir un restaurante marinero, exportar las langostas a París directamente, sin intermediarios, y entonces... —la emoción deja de nuevo sin palabras al extranjero.

Impresionado en lo más profundo de su corazón, sacudiendo la cabeza, temeroso de perder su ilusión, mira hacia la pacífica marea que se acerca una y otra vez, donde alegremente se desplazan los peces aún no capturados.

—Y entonces... —repite, pero de nuevo el entusiasmo lo deja sin palabras.

El pescador le da unas palmadas en el hombro como si fuera un niño que se hubiera atragantado.

—Y entonces, ¿qué?

—Entonces —responde con emoción contenida el extranjero—, entonces podría sentarse tranquilamente aquí, en el puerto, dormitar al sol y contemplar este mar esplendoroso.

—¡Pero si eso es lo que ya hago ahora! —exclama el pescador—; estoy sentado tranquilamente en el puerto, dormito y lo único que me estorba es el clic de su cámara...

El supuestamente instruido turista se aleja pensativo, pues él siempre había creído que trabajaba para que llegara un día en que no tuviera que trabajar más, y no queda en él huella alguna de compasión hacia el pescador pobremente vestido, sino, más bien, un poco de envidia.

## **II. La ética del trabajo como campo de posicionamientos políticos**

Para empezar, habrá que tomar conciencia de lo que significan para el paisaje social los cincuenta años entre la publicación de la “Anécdota...” y el

Informe de la comisión; éste comprende incluso un resumen histórico-económico. Lo mordaz y polémico del relato se entiende recién cuando recordamos aquellos años, en los cuales el crecimiento, el bienestar y la calidad de vida se consideraban sinónimos y en los que la sociedad del trabajo y del rendimiento aún no había tenido el tiempo suficiente como para cuestionar sus fundamentos. Desde entonces, los simpatizantes de aquel pescador y su autor se han establecido como piezas incuestionables del sistema político y coautores de documentos políticos programáticos. De modo que la “Anécdota” permite reconocer algunos posicionamientos programáticos de la política actual: un escenario de la vida del trabajo del futuro se orienta hacia la solución de las consecuencias de la transición demográfica y la falta de personal capacitado, para lo cual se propone la extensión del trabajo remunerado y de la vida activa, mientras que el otro tiene como eje la reducción de las jornadas de trabajo a cambio de una mayor participación ciudadana, más trabajo voluntario y un incremento de la economía cooperativa y sustentable (Informe de la Comisión, pág. 37 de la versión alemana). Posiblemente, hoy en día el turista de clase media que se quedó pensando después de su regreso se inclina por la opción política de los discípulos de Böll, mientras los descendientes y coterráneos del pescador se movilizan (nuevamente) para asegurar, agencia de trabajo mediante, su nivel material de vida en la sociedad del rendimiento alemana tantas veces denostada y retratada con ironía en la “Anécdota”.

### **III. Aseguramiento del bienestar y responsabilidad**

Una renovada movilización de este tipo centra la atención en otro aspecto: el aseguramiento del nivel de vida. A cincuenta años de la publicación de la “Anécdota”, la “cobertura” se ha convertido en una seguridad sobreentendida, a pesar de las advertencias apoyadas en posibles escenarios demográficos según las cuales las cosas podrían cambiar. Sobre esta base, el turista de hoy podría esgrimir razones más convincentes de por qué una segunda, tercera y hasta cuarta salida al mar podría valer la pena: “Entonces usted podría generar su propio seguro de vejez y no dependería de las limosnas que sus hijos o el Estado le concederían. ¿De qué piensa vivir cuando ya no pueda levantar las redes?”. A lo mejor el pescador se quedaría mudo. O la conversación se desviaría hacia



la polémica: ¿no será irresponsable la postura del pescador de tomar sol ahora, para que otros se hagan cargo de los gastos de enfermedad y de la vejez más adelante? Al fin y al cabo, no se vive y trabaja solo para uno mismo, se debe asumir también la responsabilidad por los demás: a la luz de las opciones de crecimiento, la producción innecesariamente baja del pescador casi equivale a una restricción artificial de la oferta. En realidad, esto es inadmisibles en el contexto de una población mundial en crecimiento. Y desde la perspectiva social habría que agregar que (en términos generales) su producción tan baja tiene como efecto que el pescado se convierta en un bien escaso y costoso en el interior de su país y también en los pueblos de Alemania. Su rechazo al rendimiento impide el acceso de amplias capas de la población al consumo de pescado. El héroe de la película, ¿es un polizón?

#### **IV. Bienes públicos o patrimonio común**

Pero, momento: ¿quién es el polizón? ¿Cómo sería la historia desde la perspectiva de la sustentabilidad? ¿No contribuirán en realidad el turista y su espíritu comercial a la sobrepesca de los mares, cuando casi tres mil millones de personas dependen del pescado como una importante fuente de proteína, como lo expresa la Comisión en la página 440 de su informe?

Nuevamente se perfila un gran debate de principios: ¿el mar y su población ictícola deben ser considerados un “bien público” que ofrece un incentivo natural para la maximización general de las cuotas de captura, con el resultado de que todos los pescadores se dañen mutuamente debido a la explotación excesiva de los mares? Una vez más, nos enfrentaríamos a la “tragedia de los comunes”, que solo podrá evitarse con la ayuda de medidas políticas –por cierto difíciles de implementar–, como la cuotas de captura en conjunción con sanciones efectivas en el caso de que las mismas no se cumplan. ¿Y si la hipótesis inicial de un incentivo para la maximización en realidad no fuera tan natural? Así lo está sugiriendo el movimiento de los comunes últimamente. ¿O quizás el incentivo para la maximización del trabajo y de las ganancias no sea una ley natural, sino consecuencia de una conciencia equivocada y de un estilo de vida que se podría cambiar sin problemas y en el cual el manejo correcto de los bienes comunes en consonancia con una “ética de la suficiencia” ha caído temporalmente en el olvido?

## V. Política y estilo de vida

Se sabe hace mucho tiempo: lo privado es político. El encuentro personal de dos individuos se transforma rápidamente en un campo de batallas de convicciones políticas. ¿Qué se entiende por bienestar y cómo sirve a la felicidad? ¿Acaso el ocio al sol, apenas interrumpido por el trabajo requerido en la medida necesaria, tal como era evidente en la época grecorromana y como una opción todavía posible para nuestro pescador? ¿O, por el contrario, la satisfacción y la autoafirmación a partir de las inversiones en trabajo y capital y del éxito visible que frecuentemente resulta de ello, incluyendo la euforia generada por la influencia y el poder? ¿En qué consiste la tarea de la política? Si lo privado es político, ¿no debería intervenir sin restricciones la política en los proyectos de vida de los individuos? Los dos niveles se confunden y se mezclan con mucha facilidad y superficialidad en los discursos políticos y a veces también en los debates ético-económicos; de ahí que los escenifiquemos conscientemente como un diálogo entre la Comisión y una obra literaria.

Constituye una diferencia decisiva si los estilos de vida y la cuestión de “¿para qué esforzarse?” son discutidos desde una perspectiva artística o política. El escritor construye el choque agudo entre dos estilos de vida, uno de los cuales genera un impacto a partir de su atractivo natural, mientras lo absurdo del otro queda de manifiesto a raíz de su continuo activismo. Sin embargo, resulta más dudoso el camino inverso, representado por una Comisión que expone el impacto ecológico de diferentes patrones de consumo para luego plantear la pregunta, de qué manera, con incentivos o quizás mediante la coerción, la política podría fomentar esos estilos de vida supuestamente más sustentables. Si el pescador mantuviera su forma de vivir en cumplimiento de una norma política de sustentabilidad ya no sería lo mismo. ¿Nuestro héroe se haría presente si le concedieran el primer premio en la categoría economía y vida sustentables? ¿Realmente le compete a la política decidir si la sociedad toda debe seguir el ejemplo del pescador o, por el contrario, el del hombre de negocios? ¿La política tiene que apoyar determinados estilos de consumo y de vida que se identifican como sustentables? (Comisión, pág. 780 ss.) ¿O debe, por el contrario, fomentar la disposición al trabajo y la tasa de actividad (por ejemplo, de las mujeres)? ¿La política debe otorgar incentivos a la natalidad, la educación, la globalización o la regionalización? ¿Es verdad que para todo ello se necesitan mejores indicadores y medidas de bienestar? ¿O habría que

restarles importancia a las medidas de este tipo, incluidos los indicadores predominantes de crecimiento?

¿No alcanzaría con que la política hiciera posibles diferentes proyectos de vida (y con ello encuentros como el relatado) y se preocupara por evitar los polizones? Concretamente, que los pescados no sean robados y que el pescador no espere el pago de su jubilación por el compañero dueño de la fábrica de pescado. Aunque debemos admitir que en nuestro mundo tan entrelazado e interconectado, en esta selva de dependencias de caminos y redistribuciones encubiertas, ya no se sabe quién vive efectivamente a expensas de quién y en qué momento.

## VI. Sentido@trabajo con entusiasmos múltiples

¿Para qué esforzarse? ¿Y en qué contexto? Hasta el momento no hemos enfocado el mundo de las empresas donde tiene lugar el esfuerzo profesional. Las decisiones se toman en este nivel intermedio entre el individuo y la política: entre la satisfacción en el trabajo y el distanciamiento interior, entre el ánimo inicialmente entusiasta y la sensación posterior de agotamiento, entre el espíritu de equipo y el *mobbing*. Por cierto, la pregunta: “¿Para qué esforzarse?” no se responde en primer lugar en el campo de las diferencias entre ingreso bruto y neto. Y si bien el debate en torno a la retribución salarial es ciertamente importante respecto del sentimiento de justicia en relación con el rendimiento, pero debería significar mucho menos para la satisfacción en el trabajo y la calidad de vida que los múltiples factores marco y motivacionales que inciden en la configuración del concreto mundo del trabajo. Dicho sea de paso: por esta razón la introducción de una renta básica al estilo del “dinero solidario para el ciudadano” sería menos problemática de lo que se podría suponer.

En cuanto a la satisfacción en el trabajo, las posiciones del pescador y del turista están más cercanas de lo que parece a primera vista. Ambos ven el resultado de su empeño y lo disfrutan. El primero ve las caballas y toda la pesca del día sin reparar en que no le garantizará el estándar que hoy en día se considera como mínimo necesario para una vida digna. Pero el otro observa también con entusiasmo el resultado de su trabajo. Tanto

en el caso del pescador como en el del turista, la recompensa no deriva exclusivamente del bienestar resultante: el pescador está feliz por la pesca, mientras que el turista sueña con inversiones y éxitos importantes. Ambos comparten el placer por el éxito visible de su trabajo.

Podríamos sentir envidia por los dos: la realidad de la actual *sociedad de servicio* virtualizada está todavía lejos; no existen los *meetings* ni las presentaciones, ni tampoco los debates inconducentes para echarse mutuamente la culpa y celebrar luchas de poder; no se “maquillan” los números para cumplir con las metas fijadas; no existe una marea cotidiana de e-mails que se genera porque cada uno tiene que asegurarse del otro; no existe la sensación de la falta de sentido como actor en un mundo de comunicación en red ilimitada. El distanciamiento acelerado que se está produciendo en el contexto de la tercerización y la virtualización de los productos constituye un fenómeno aún poco comprendido, con un impacto masivo en la satisfacción en el trabajo y la calidad de vida en el seno del mundo del trabajo ciudadano.

Quizá en el contexto político uno no debería decir nada: los desafíos sociales más interesantes podrían estar en el campo de la búsqueda de “*sinn@work*”, como rezaba el título de una publicación semanal de economía hace poco. Pero esto no es tarea del Estado. En la práctica, significa buscar respuestas a temas empresariales importantes, cuya atención se puede recomendar pero cuya solución no se puede ni se debe forzar por la vía política, para que la libertad y la dignidad humana no se vean coartadas.

## VII. Felicidad@trabajo con influencia limitada

Pero nunca se sabe: a lo mejor en cincuenta años –cuando la “Anécdota” haya cumplido los cien años– exista una directiva que obligue a las empresas a organizar los lugares de trabajo de forma tal que todos los trabajadores consuman una medida X de hormonas de felicidad. Quizás existan también las técnicas para este tipo de mediciones y, por lo pronto, el pescador de Heinrich Böll establezca los valores de referencia. ¿Un absurdo? Quienes hoy se preocupan en serio por cómo aumentar la tasa de fertilidad y con ella la natalidad, para lo cual esgrimen como fundamento la felicidad individual de la maternidad –una bendición de la que algunas disfrutan y otras no–; quienes insisten en confundir de esta manera los niveles entre, primero, el

orden político, segundo, las empresas y las familias, y tercero, los individuos, ya podrían estar preparando la directiva política: “felicidad@trabajo” (“*glück@work*”). ¿O debemos admitir que la injerencia de lo político tiene sus límites? Entonces, la pregunta “¿Para qué esforzarse?” queda reservada a lo estrictamente individual.

## RESUMEN

¿Para qué esforzarse? ¿Y en qué contexto? El crecimiento económico, calculado como producto interno bruto *per cápita*, se impuso como la escala más importante –y con ello como medida meta– de la política económica para reflejar efectivamente el bienestar o la calidad de vida o algo así como la felicidad, el sentido o la vida buena. Los desafíos sociales más interesantes podrían estar en el campo de la búsqueda de sentido@trabajo. Pero esto no es tarea del Estado. En la práctica, significa buscar respuestas a temas empresariales importantes, cuya atención se puede recomendar pero cuya solución no se puede ni se debe forzar por la vía política para que la libertad y la dignidad humana no se vean coartadas.

## PALABRAS CLAVE

Bienestar – ética del trabajo – responsabilidad – progreso – sustentabilidad

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – N° 3 – Noviembre, 2013



# **Políticas públicas e inclusión social: ¿trabajo, empleo o ingresos económicos?**

Pablo Guerra

## **I. A manera de introducción: ¿es la nuestra una sociedad centrada en el trabajo?**

La modernidad ha introducido un notorio cambio de valores con respecto al estatus del trabajo en nuestras sociedades, configurando un paradigma muy diferente al que predominó en los contextos de alta división del trabajo en la antigüedad, como en el caso de la tradición helénica: el trabajo comienza a ser visto como una actividad virtuosa.

Las ciencias económicas y políticas ayudaron en esta transición. Así, para Smith, el trabajo es fuente de riqueza, como lo fue de propiedad para Locke y de productividad para Marx. El trabajo comienza a ensalzarse y la laboriosidad pasa a ser considerada, como nunca antes en la historia de la humanidad, el comportamiento esperable para todo sujeto. Quien osara evitarla se convertiría en un peligroso enemigo de la civilización y el progreso; por lo tanto, debería ser perseguido y castigado. Es cierto que la mendicidad ya era considerada un delito desde la Edad Media (recordemos que la pereza es uno de los siete pecados capitales). Sin embargo, mientras que en el pasado se perseguía a los “*marrulleros, vagabundos, incorregibles, bellacos, rufianes, pícaros y pícaras*” básicamente por razones morales y de administración (políticas de territorialización), con la modernidad se

**PABLO GUERRA**

Profesor e investigador, Facultad de Derecho, Universidad de la República (Montevideo, Uruguay).

hace por razones estrictamente económicas: el “perezoso”, desde este punto de vista, es antieconómico y disfuncional al productivismo y la generación de riquezas.

De esta manera se llega en determinado momento a una sociedad contemporánea centrada en el trabajo. Esta centralidad tiene que ver indudablemente con esa ética del trabajo gestada desde la modernidad, pero además con otros factores que se le suman, por ejemplo, la importancia que adquiere el trabajo como medio para la inclusión social, para la asunción de determinados derechos socioeconómicos (seguridad social) y, más concretamente, por el tiempo que dedicamos a las actividades productivas. Nótese respecto de este último asunto que las sociedades ágrafas trabajaban muy pocas horas al día, en tanto en la Edad Media el gremio de artesanos de París, por ejemplo, tenía solo 194 días hábiles al año. O sea, el trabajo hoy tiene un lugar central en nuestras vidas como no ocurría en la antigüedad. En términos similares, señala Noguera: “Así, una concepción de la ciudadanía será ‘trabajocéntrica’ cuando asocie normativamente al trabajo la obtención de beneficios sociales como los ingresos económicos, la subsistencia material, el prestigio social, etc. Por el contrario, se prescinde de la centralidad normativa del trabajo cuando se aboga por una disociación entre trabajo y subsistencia, u otro tipo de beneficios” (Noguera, 2002, pág. 147).

De este modo, sobre fines del siglo XX irrumpen otras tendencias frustrantes respecto de la centralidad que los intelectuales (tanto liberales como socialistas) le dieron al trabajo. Esta suerte de “desafección con respecto al trabajo” (Gorz) o “declive de la ética del trabajo” (Offe) tiene como propósito desmitificar el papel del trabajo como acción humanizadora en la sociedad.

En este cuestionamiento, se asoma una crítica al propósito que la “ética del trabajo” persiguió en los comienzos de los procesos industrializadores o, más propiamente dicho, con el pasaje de un modelo tipo “*putting out system*” al modelo fabril, altamente jerarquizado y autoritario (Marglin, 1977) que precedió a la parcelación de las tareas. Como señala Bauman: “El problema central que enfrentaban los pioneros de la modernización era la necesidad de obligar a la gente –acostumbrada a darle sentido a su trabajo a través de sus propias metas, mientras retenía el control de las tareas necesarias para hacerlo– a volcar su habilidad y su esfuerzo en el cumplimiento de tareas que otros les imponían y controlaban, que carecían de sentido para ella” (Bauman, 2005, pág. 20).



Llegados a este punto, precisemos dos asuntos. En primer lugar, esta ética del trabajo fue protagonista tanto del desarrollo del capitalismo como del socialismo. Mientras que en el primero se intentó moralizar a las clases trabajadoras para hacerlas funcionales a los intereses del capital privado, en el segundo se recurría a la “obligación moral de trabajar” en función de los intereses del Estado. Para ello, incluso, no se dudaba en recurrir a San Pablo (aunque obviamente sin citarlo) para justificar tales posiciones. Así, por ejemplo, una Constitución notoriamente anticlerical como la de la Unión Soviética disponía en su art. 12: “El trabajo es un deber y un honor según el principio: el que no trabaje que no coma” (Guerra, 2012, pág. 32). En segundo lugar, esta particular ética fue predominante en Europa. Mientras que en los Estados Unidos lo que predominó fue una cierta “ética del emprendurismo” asociada a la movilidad social ascendente, en América Latina los países con culturas ancestrales encontraban en el trabajo un medio para lograr una “vida buena” (*sumak kawsay*) que la Constitución de Bolivia, por ejemplo, refleja muy acertadamente: “El Estado asume y promueve como principios ético morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)” (art. 8) (Bolivia, 2007, pág. 8).

Los cambios gestados por cierto postmodernismo, mientras tanto, lejos de avanzar hacia una lógica humanizadora y a la vez compleja del trabajo, contribuyen a desarmar el valor del trabajo, sustituyéndolo por la ética del consumo. Efectivamente, ya no es el trabajo en sí mismo, sino el consumo o la adquisición de dinero (para consumir) lo que da sentido a nuestras vidas. En una suerte de vuelta a los valores de antaño (reflejados notoriamente en las obras de Platón y Aristóteles), ciertos autores comienzan a elevar el ocio como categoría de sentido. Esa ética puritana que según Weber caracterizó el origen del capitalismo, parecería dar paso a nuevas conceptualizaciones más hedonistas.

Bauman, por ejemplo, cuando describe su “modernidad líquida”, señala que instituciones tan vitales en la modernidad sólida, como la familia y el trabajo, pasan a ser categorías más laxas y afectadas por la lógica consumista: es la presión a consumir más lo que nos lleva a adoptar decisiones con respecto a la familia y al trabajo. De esta manera, el trabajo

pierde la centralidad de antaño y queda supeditado al consumo. Citando a Hochschild, sostiene: “Expuesto a un bombardeo continuo de anuncios, durante una media de tres horas diarias de televisión (la mitad del tiempo de ocio), los trabajadores son persuadidos de ‘necesitar’ más cosas. Para comprar lo que ahora necesitan, precisan dinero. Para ganar dinero, trabajar más horas. Al estar fuera de casa durante tanto tiempo, compensan su ausencia del hogar con regalos que cuestan dinero. Materializan el amor. Y, de ese modo, el ciclo continúa” (Bauman, 2010, pág. 89).

Las empresas son conscientes de este ciclo de materialización del amor y procuran ciertos cambios en sus operativas. Es así que algunas rediseñarán sus lugares de trabajo “como agradable sustituto de la acogedora atmósfera hogareña que se echa a faltar en casa”. Claro está que estas inversiones se realizan para acoger a ciertos trabajadores cualificados: “Nada por el estilo se ofrece a los empleados de categorías inferiores, los menos cualificados y más fácilmente sustituibles”. ¿Qué les queda a estos trabajadores? Los menos afortunados ya no podrán esperar nada del anclaje emocional de sus familias ni colegas de trabajo, esa función pasa a ser desempeñada por las pandillas, el bar o incluso las barras de aliento de algún club de fútbol (Bauman, 2010, pág. 90).

Estas posiciones, sin embargo, no deben considerarse en sí mismas un dato categórico de la realidad, sino más bien una tendencia cultural. Decimos esto, pues aun en estas circunstancias evidentes de cambio, las encuestas sobre valores siguen situando el trabajo, luego de la familia, como el ámbito más importante de nuestras vidas.<sup>1</sup> Para el caso de Uruguay, el valor del trabajo como medio para la superación personal parece haber crecido en los últimos años: el porcentaje de personas que creen que la pobreza se explica por la flojera y falta de voluntad pasó del 12% en 1996 al 26% en 2006 (*El País*, 2011). El capítulo uruguayo de la Encuesta Mundial de Valores, mientras tanto, afirma que la mayoría de los uruguayos comparte la idea de que “[l]o que hace que la vida valga la pena es el trabajo y no el tiempo libre”. El porcentaje en la última medición es del 51%, muy por encima del 33% de diez años atrás.

Desde el punto de vista de las intervenciones públicas, el surgimiento en las últimas décadas de nuevos instrumentos de inclusión social ha vuelto a poner en discusión la centralidad del trabajo. ¿Deben las políticas públicas fomentar el trabajo y el empleo o más bien deben asegurar un ingreso económico? Analizaremos esta interrogante en las siguientes páginas.

## II. Políticas públicas de trabajo, de empleo y de inclusión social

Entenderemos por empleo aquel subtipo de trabajo caracterizado por realizarse a cambio de una remuneración. Cuando el empleo se realiza en condiciones de dependencia, esa remuneración se denomina salario; cuando se realiza de forma autónoma, recibe el nombre de ganancias; cuando se realiza de forma asociativa se denomina reparto de utilidades. En todos los casos, el empleo es un trabajo que genera una renta o ingreso económico. Lo importante aquí es superar la visión del empleo como la acción de ocupar a alguien (desde este punto de vista el empleo sería solamente en relación de dependencia) y entenderlo también como la acción de ocupar-se.

A su vez, el trabajo es un concepto más amplio, que refiere a aquella actividad humana conducente a generar bienes y servicios para la satisfacción de necesidades. Además de incluir los trabajos remunerados (empleos), incluye otros trabajos no remunerados (por ejemplo el trabajo doméstico) y trabajos voluntarios (cuyo propósito es contribuir con una causa).

**Cuadro 1**

### **Las diversas manifestaciones del trabajo en las sociedades contemporáneas de acuerdo con el tipo de remuneración**

<b>Tipo de trabajo</b>	<b>Características de acuerdo con la remuneración</b>	<b>Tipo de trabajador</b>
Empleo en relación de dependencia	Se remunera con salario	Asalariado
Empleo autónomo	Se auto-remunera con ganancias	Auto-empleado, empleado familiar, cuentapropista
Empleo asociativo	Se remunera colectivamente por reparto de utilidades	Cooperativista
Trabajo no remunerado	Produce valor de uso y eventualmente valor de cambio, pero carece de remuneración explícita	Trabajador doméstico
Trabajo voluntario	Produce valor de uso y eventualmente valor de cambio, para beneficio de una causa y sin remuneración explícita	Trabajador voluntario

Fuente: Guerra (2012).

Desde este punto de vista, una política de empleo se caracterizará por atender todo lo relativo al trabajo remunerado, esto es:

- su regulación atendiendo a los agentes que dan empleo (empresas capitalistas y del Estado), a los agentes que autogeneran empleo (empresas individuales, familiares y cooperativas) y a los agentes que se emplean con terceros (asalariados);
- su intervención y apoyo en el caso de que el empleado se quede sin ingresos (nótese que no solo debería referirse al trabajo asalariado);
- su creación toda vez que el mercado de trabajo no sea suficiente;
- su apoyo para que los distintos agentes creen empleo;
- su intervención para mejorar la calidad del empleo ya creado.

A su vez, la política de trabajo, además de referirse a las políticas de empleo, incluirán todo lo relativo a:

- la regulación de varios trabajos no remunerados que operan en ámbitos mercantiles;
- la regulación y promoción del trabajo voluntario;
- el acceso a la seguridad social por parte de varios colectivos de trabajadores no empleados.

En tercer lugar, entendemos por inclusión social el proceso por el cual determinado sector vulnerable de la sociedad avanza desde situaciones de exclusión hacia situaciones inclusivas. Este proceso puede darse u ocurrir en circunstancias donde el trabajo sea o no un elemento central para la inclusión. O, dicho de otra manera, creemos que la exclusión social es un fenómeno generador de limitaciones para el ejercicio pleno de los derechos producido por varios factores. Con esta opción nos distanciamos de la conceptualización de Castel (1997), para quien la exclusión social –o desafiliación– es en puridad un fenómeno que ocurre a partir de la crisis de la sociedad salarial. Esta idea es comprensible en cierta sociología del trabajo que ve en el empleo asalariado la figura privilegiada o arquetípica de relacionamiento con lo público.

Es así que podremos encontrar una situación de exclusión social en relación con los distintos campos sociales; a manera de ejemplos: exclusión con respecto al campo educativo (cuando la falta de acceso a la educación formal termina limitando el ejercicio de ulteriores derechos), en relación con el campo cultural (cuando la asunción de determinadas normas de

comportamiento contrapuestas a las predominantes terminan limitando ulteriores derechos), en relación con el territorio (cuando la lejanía respecto a los centros de poder y la falta de comunicaciones termina limitando el ejercicio de ulteriores derechos), aunque también en referencia a las dimensiones económicas (en relación con la exclusión laboral: desempleo, precarización, falta de acceso a la seguridad social; y en relación con la exclusión del mercado de consumo: pobreza e indigencia).

Las políticas de inclusión social comienzan a interactuar con el trabajo en dos circunstancias, a saber: (a) cuando el sujeto vulnerable refiere a una vulnerabilidad con respecto al mercado de trabajo; (b) cuando el proceso de inclusión amerita una respuesta desde el trabajo.

En el supuesto (a) se buscará que el desocupado encuentre un empleo, que el precario logre estabilidad, que el no aportante logre acceso a la seguridad social y que el de bajos ingresos logre superar el umbral que la sociedad establezca como apropiado. En el supuesto (b), el trabajo será visto no solo como un medio para generar ingresos, estabilidad y acceso a la seguridad social, sino además sociabilidad, autoestima y desarrollo de habilidades sociales. El sujeto vulnerable ya no es, por ejemplo, un mero desocupado, cuya situación comenzará a cambiar con la adquisición de un empleo, sino un sujeto cuya exclusión rebasa las dimensiones materiales, seguramente con mayores privaciones y con una biografía más delicada que ameritará una intervención, por así decirlo, menos económica y más socioeconómica.

La diferencia entre estas dos circunstancias no es menor. Los sujetos (a), cuando se encuentran desempleados, podrán recibir en forma transitoria un ingreso hasta que encuentren como fuente de ingreso un empleo. Los sujetos (b) difícilmente puedan integrarse plenamente a la sociedad con un mero ingreso, ya que necesitarán el trabajo no solo como fuente de ingresos sino, además, de estatus y relacionamiento social. Es así, por ejemplo, que algunas políticas de inclusión social referidas a los sujetos (b) suelen corresponder en el análisis comparado a los ministerios de Desarrollo Social, en tanto las políticas de los sujetos (a) dependen por lo general de los servicios públicos de empleo.

De acuerdo con nuestra experiencia, estos sujetos (b) son el resultado de una generación que ya ha crecido en el contexto del quiebre de una sociedad trabajo-céntrica. Se trata, por ejemplo, de sectores con especiales dificultades desde el punto de vista del desempeño de hábitos laborales.

No son, por ejemplo, desempleados expulsados de la industria luego de un shock económico, sino personas que probablemente nunca se emplearon o auto-emplearon y, por lo tanto, han vivido en situaciones más o menos precarias por medio de ingresos provenientes o bien de otras fuentes, o bien de otros sujetos.

### **III. El cambio de paradigma desde las intervenciones públicas: el caso de los IMG y la renta básica**

Bajo distintas denominaciones, como ser ingreso mínimo garantizado, ingreso básico, ingreso ciudadano, salario social o ingreso social, entre otros,<sup>2</sup> se han difundido en las últimas décadas tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo una serie de experiencias en políticas públicas dirigidas a las poblaciones más pobres, caracterizadas por generar transferencias de ingresos complementarios.

Estas políticas se introducen ante la imposibilidad de asegurar las condiciones de pleno empleo que caracterizaron la edad de oro del capitalismo industrial y aun antes de que se generaran las condiciones para asegurar ingresos monetarios por parte del Estado a todos sus ciudadanos.

La discusión acerca de cómo asegurar un mínimo nivel de vida a los ciudadanos en sí misma se remonta a los orígenes sobre las políticas públicas de trabajo y empleo, al origen de las *poor laws* británicas (Polanyi, 1987) y de las políticas sociales gestadas por la Revolución Francesa (Rosanvallon, 1995). Aun así, cobra un nuevo significado con la crisis del modelo clásico de Estado de Bienestar y con las limitaciones expuestas tanto por las políticas de lucha contra la pobreza y lucha contra el desempleo que se fueron configurando a lo largo del siglo XX.

Es así que la década de los ochenta presenta un interesante resurgir del debate acerca de cómo garantizar ciertos niveles de vida a la población en contextos donde conviven el crecimiento económico con el crecimiento del desempleo. Efectivamente, en economías mercantilistas sustentadas en el binomio capital-trabajo, la satisfacción de las necesidades depende del grado en el que cada agente económico pueda vender sus activos. En la medida en que un conjunto importante de la población no pueda vender

el único activo que posee, esto es su trabajo en potencia, o no pueda autemplearse, entonces se encontrará en situación de vulnerabilidad social. Este panorama se complejiza en la medida en que las políticas clásicas de fomento de empleo (políticas activas) no logran reducir el fenómeno del desempleo, ahora masivo y estructural, a pesar del crecimiento económico. Por otra parte, las políticas de subsidio al desempleado (políticas pasivas) se encuentran atadas a un anterior vínculo laboral formal, que deja por fuera a enormes masas de trabajadores del sector informal o del trabajo autónomo. Dichas políticas, además, fueron gestadas para dar cuenta de un desempleo residual, como bien se lo imaginaba lord Beveridge: “El pago de prestaciones en metálico incondicionales, como un derecho durante el desempleo, es una provisión satisfactoria sólo para cortos períodos de desempleo; después de esto, la ociosidad completa, aunque se cuente con un ingreso, desmoraliza. De acuerdo con esto, la propuesta del Informe es hacer que la prestación de desempleo esté condicionada, después de un cierto período, a la asistencia a un centro de trabajo o de aprendizaje. Pero esta propuesta será impracticable si hay que aplicarla a millones o a cientos de miles de hombres” (Beveridge, 1989, pág. 274).

Habida cuenta de este panorama, surgen nuevas propuestas tendientes a redistribuir ingresos económicos generados por ese mismo sistema que excluye, con el propósito de beneficiar a los sectores más pobres.

Los ochenta son entonces escenario de propuestas alternativas, como la creación de un “salario social”<sup>3</sup> o ingreso mínimo garantizado a todos los miembros de una nación determinada o solo a aquellos miembros que, por circunstancias de mayor vulnerabilidad, necesitan además de los dispositivos clásicos del Estado de Bienestar, de una asignación de dinero que les permita superar esas vulnerabilidades económicas.

Es así que debemos distinguir en nuestro campo de estudio tres nociones, a saber:

Las asignaciones económicas están dirigidas a un subsector específico de la población (ej.: desocupados de larga duración, jóvenes sin empleo, familias monoparentales, familias bajo línea de pobreza, etc.). Cuando el recorte es selectivo, entonces estamos en presencia de políticas sociales de asistencia mediante asignación de transferencias monetarias.

Las asignaciones económicas están dirigidas a un universo más amplio, por ejemplo población bajo la línea de pobreza. Cuando ello ocurre, estamos frente a políticas de IMG propiamente dichas.

Las asignaciones económicas están dirigidas al conjunto de la población con independencia de su condición socioeconómica. Esta noción es la denominada “renta básica universal”.<sup>4</sup>

#### IV. Las políticas de IMG

Los defensores del IMG establecen que medidas de este porte contribuirían de manera eficaz a una mejor distribución de los ingresos en la sociedad, a la par que mejorarían las condiciones de vida de la población sumergida bajo la línea de pobreza. Esta idea recoge adhesiones tanto de izquierdas como de derechas. Desde una postura de izquierdas, se argumenta que medidas de este tipo aseguran una base de equidad y redistribuyen progresivamente los ingresos mediante las relaciones de tributación y asignación jerárquica (vía impositiva y gasto público). Desde una postura de derechas, mientras tanto, el novedoso sistema es visto como una oportunidad para desmontar una parte importante del Estado de Bienestar.<sup>5</sup> Milton Friedman, por ejemplo, se constituyó en uno de los abanderados de esta postura a través de su propuesta de un impuesto sobre la “renta de carácter negativo”, expuesta por primera vez en su libro *Capitalism and Freedom* (1962). La idea básica, según expone Friedman en un artículo publicado en *Newsweek* de 1968 recogido por Sorman, “is to use the mechanism by which we now collect tax revenue from people with incomes above some minimum level to provide financial assistance to people with incomes below that level” (Sorman, 2011).

Entre las características que tienen en común estos programas debemos señalar las siguientes.

Son programas complementarios a los dispositivos ya creados por el Estado de Bienestar. Dicho de otra manera, las transferencias monetarias constituyen un nuevo esfuerzo por parte del Estado de Bienestar por mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más sumergidas, a lo que se suman otros viejos dispositivos, como la atención de salud, educación, vivienda, pensiones, etc.

Son programas financiados por el fisco, de redistribución progresiva.

Se trata de programas de aplicación ilimitada en el tiempo, esto es, a diferencia de los seguros de desempleo (con subvenciones acotadas en el



tiempo), las transferencias monetarias se mantienen inalterables en la medida en que la situación del beneficiario se mantenga vulnerable. Como se comprenderá, esta característica de los IMG se instituyó más allá de la denominada “*poverty trap*”, esto es, la supuesta tendencia hacia la pereza de los pobres cuando reciben ilimitadamente subvenciones por parte de terceros.

Son programas selectivos de aplicación universal. Esto es, para considerarse IMG, los potenciales beneficiarios deben ser todas las personas que se ubican por debajo de determinado umbral. Esto los diferencia de políticas sociales que solo aplican a determinado subconjunto (ej.: jóvenes, discapacitados, ancianos, etc.).

Luego, en casos puntuales se plantean algunas diferencias. Por ejemplo, mientras que en algunos casos se estipula el programa como un derecho del beneficiario, en otros casos se practica como una prestación que necesita de una contraprestación (principio de reciprocidad). Justamente aquí es que comienza a articularse un vínculo de estos programas con las políticas de empleo y trabajo, en la medida en que las contraprestaciones estén vinculadas, por ejemplo, a la búsqueda activa de empleo o a la obligatoriedad de participar en trabajos comunitarios o actividades de capacitación.

Justamente estos “dispositivos de inserción” fueron integrando el paquete de estas prestaciones, con el propósito de evitar los efectos no deseados, como ser la generación de una cultura de dependencia económica con el Estado o la falta de incentivos económicos para buscar empleo.

## V. Algunos casos de la política comparada

Son muchos los países, sobre todo de Europa, que han desarrollado desde hace varios años experiencias de transferencia de ingresos acotadas a poblaciones específicas en el marco de la lucha contra la pobreza.<sup>6</sup>

Los países pioneros en la materia fueron Dinamarca y Bélgica, con sendos programas establecidos en la década del 70, que en los últimos años fueron rediseñados para adaptarlos a la tendencia hacia la inclusión por el trabajo. Efectivamente, como señala Busilacchi: “One of the features most widely shared by the new GMI measures (i.e. those introduced in the last twenty years, or whose institutional design has been modified in this

period), is the presence of requirements tied to the applicant's willingness to attend vocational or work re-entry training courses in order to receive the monetary benefit" (Busilacchi, 2008, pág. 6).

El nivel de exigencias en referencia al trabajo varía de país en país. Los menos exigentes curiosamente son los países británicos, lo que se explica por el hecho de que sus programas de IMG no se focalizan en los desempleados. Los países con mayor exigencia son algunos de los de más reciente incorporación al bloque europeo, que obligan a los beneficiarios a inscribirse en los servicios públicos de empleo, no rechazar ofertas de empleo, etc. La mayoría de los países, mientras tanto, opta por incorporar a los beneficiarios en cursos de formación.

Uno de los casos más estudiados en materia de IMG es el francés, habida cuenta de su vanguardista perspectiva del contrato de inserción. Efectivamente, Francia estableció su RMI (*Revenue Minimum D'Insertion*) en 1988, como una renta mínima de inserción para los ciudadanos mayores de 25 años. Bajo esta modalidad se benefició a un millón de familias con asignaciones mensuales en torno a los 450 euros por persona. En junio de 2009 la RMI es sustituido por la RSA (*Revenue de Solidarité Active*). La principal obligación por parte de sus beneficiarios es la búsqueda activa de empleo.

Con clara influencia del modelo francés, en España surgen en los noventa diversos programas en casi todas las comunidades autónomas. La primera en establecerlos es la Comunidad Autónoma Vasca, en 1989. En todos los casos se trata de programas de segunda generación, esto es, dispuestos no solo a garantizar ciertos ingresos económicos, sino, además, a posibilitar la inserción social por medio del trabajo: "en otras palabras, el punto de partida sería, al menos en su formulación teórica, la articulación de un doble derecho: el derecho a unos ingresos mínimos y el derecho a la inserción social" (Olmeda Freire, 1997).

En América Latina se ha instalado la discusión de estos asuntos a partir de la puesta en escena de ciertos programas de transferencias monetarias. Nos detendremos en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay.

## A. Argentina

Argentina se ha centrado en la discusión sobre los IMG a través de la polémica generada por el Plan Jefes y Jefas de Hogar<sup>7</sup> así como a través

de varios proyectos de ley presentados por distintos parlamentarios, sobre todo dirigidos a la niñez y adolescencia.<sup>8</sup>

El ingreso ciudadano a la niñez es interpretado por algunos analistas como un primer paso hacia una asignación universal. En ese sentido, la modificación que realizara el gobierno argentino en 2009 a las asignaciones familiares para extenderlas al conjunto de trabajadores desempleados e informales fue comprendida por Lo Vuolo como un paso hacia el modelo de la renta básica: “A nuestro entender, ese debería ser el primer escalón en el proceso de extensión de la garantía de ese derecho al conjunto de la población” (Lo Vuolo, 2009).

Respecto del PJJH el debate es mayor. Este plan es instalado por el Gobierno mediante el Decreto 565/2002. Bajo la denominación *Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, se establecía el “derecho familiar a la inclusión social”. Se establecía de esta manera un subsidio de 150 pesos argentinos a los jefes y jefas de hogar con hijos menores o hijos discapacitados de cualquier edad. La filosofía vinculante al IMG se observa en tanto “el objetivo buscado era asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”, invocando el “*Derecho Familiar de Inclusión Social*” (Neffa, s/f, pág. 286). Aunque la idea original era asegurar un beneficio universal a este conjunto de población, lo cierto es que solo una pequeña parte del universo potencial (la cuarta parte de los hogares bajo línea de pobreza) tuvo la posibilidad de inscribirse. Aun así, en 2003 participaron 2 millones de beneficiarios, lo que hizo de éste el plan más masivo en la historia de las políticas sociales de Argentina.

Por lo demás, el plan estaba condicionado: no podían ser beneficiarios quienes participaran de otros programas de empleo, quienes recibieran pensiones o estuviesen jubilados. Una resolución del Ministerio de Trabajo posterior al decreto original (Res. 312/02) incluye el dispositivo de la contraprestación: todo beneficiario debía realizar un trabajo de entre 4 y 6 horas diarias. En los hechos incluyó desde actividades comunitarias hasta participación en cursos de formación. En estas actividades participa el 70% de los inscriptos. El mismo porcentaje de población es considerado población activa, en tanto realizan changas o trabajos precarios a la par que reciben el beneficio (Neffa, s/f, pág. 319). Obviamente, esos trabajos se hacen en negro para evitar salir del programa, lo que habilita la posibilidad de activar las “trampas de la pobreza”.

Analizando las características del PJJH y el monto tan bajo del subsidio (que además es independiente del tamaño de la familia y ajeno a la evolución de la inflación), podemos señalar que no prefigura condición de ingreso mínimo para salir de la pobreza. Desde este punto de vista: “El *derecho de inclusión social* pareciera entonces consistir de hecho sólo en la obtención de un ingreso monetario para completar los recursos del hogar, pero sin que llegue a igualar el monto de las líneas de indigencia o de pobreza, condicionado formalmente a la realización de una actividad de tiempo parcial, la contraprestación, sin otorgar el estatuto de asalariado ni asegurar el acceso a un empleo ... En vez de un verdadero ‘derecho familiar de inclusión social’, el Plan sólo concede de hecho un beneficio asistencial” (Neffa, s/f, pág. 322).

Desde estos puntos de vista, el PJJH parecería estar más cercano a los planes de empleo de emergencia que a los planes de IMG.

Actualmente, el PJJH ha ido disminuyendo su importancia dado que los beneficiarios o bien fueron derivados a otros programas (caso fundamentalmente del Decreto 1.602/09, que instituyó la Asignación Universal por Hijo),<sup>9</sup> o bien fueron incorporados por un mercado de trabajo más dinámico.

## B. Brasil

Hasta el año 2004, el IMG era apenas un instrumento considerado de manera muy focalizada y parcial en ciertos municipios (Campinas, DF, Ribeirao Preto). A partir de entonces, la situación cambia cuando el gobierno de Lula se destaca en el concierto internacional por haber sancionado en 2005 la Ley de Renta Básica de Ciudadanía, cuyo propósito fue asegurar progresivamente un ingreso mínimo a todos los ciudadanos cuyos ingresos coincidieran con un parámetro dispuesto legalmente.

Señala la Ley 10.835/04 en su primer artículo: “Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição sócio econômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”.

La Ley, sin embargo, establece su introducción gradual, lo que lleva a que el senador Eduardo Suplicy (PT), autor de la iniciativa, vea en el

Programa Bolsa Familia un primer paso para avanzar hacia las transferencias sin condicionalidad. En palabras del Senador: “The Bolsa Familia Program may be seen as an important step towards the implementation of the CBI” (Suplicy, 2008, pág. 4).

El Programa Bolsa Familia, creado en 2003, es un programa de transferencia de ingresos que otorga un subsidio a cada núcleo familiar que perciba ingresos de hasta 120 reales por mes. Este programa, que forma parte de la emblemática iniciativa de Lula “hambre cero”, es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Para diciembre de 2007 eran 11 millones las familias beneficiadas por el programa. Los subsidios van desde 18 a 172 reales por mes, según cantidad de hijos e ingresos del hogar, lo que totaliza un gasto social que representa el 0,4% del PBI (Suplicy, 2008, pág. 5).<sup>10</sup> A diferencia de programas similares en la región (que se ubican en las delimitaciones de las políticas de empleo), en este programa las contraprestaciones incluyen las dimensiones de la salud y la educación, pero no del trabajo.

El Programa Bolsa Familia, si bien diferente al PJJH de Argentina, presenta algunas de sus mismas limitaciones y recibe similares críticas desde ciertas visiones académicas: “A estratégia da ‘transferência de renda com condicionalidades’ do Bolsa Família, apoiada pelo Banco Mundial, viola o Direito à Alimentação Adequada, pois nem todas as pessoas necessitadas têm acesso ao benefício, o valor é insuficiente, além da imposição de condicionalidades. Para evitar essas violações, recomenda-se a transição rápida, isto é, a substituição do Bolsa Família pela Renda Básica de Cidadania” (Zimmermann - Da Cruz, 2007).

Podríamos establecer en ese sentido que el Programa Bolsa Familia está más cercano a las políticas de asistencia mediante transferencias monetarias que a los programas de IMG, esto al menos por dos razones: a) la unidad de base es la familia con hijos y no el individuo; b) las limitaciones presupuestarias determinan cuotas en algunos Estados.

## C. Uruguay

En 2005, el flamante Ministerio de Desarrollo Social crea el PANES, un plan de emergencia para atender la situación de la población en condición de indigencia y pobreza. El plan fue concebido al principio con

una duración de dos años (2005-2007), integrando siete programas en las áreas de ingreso mínimo, trabajo, apoyo alimentario, emergencia en salud, educación y acceso a la vivienda (Banco Mundial, 2008, pág. 4). Tres de estos programas son especialmente interesantes para el propósito de este artículo:

**Ingreso Ciudadano.** Consistió en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar. Se beneficiaron 71.231 hogares, que recibieron un ingreso de \$ 1.360 ajustado por IPC cada 4 meses (unos U\$S 65 al tipo de cambio actual). El monto total del programa ascendió a U\$S 100 millones (0,6% del PBI). Las obligaciones asumidas por los beneficiarios en el marco del principio de reciprocidad fueron denominadas “compromisos vinculados con el ejercicio de sus derechos” (Banco Mundial, 2008, pág. 5). Aunque el programa se focalizó básicamente en el primer quintil (75% de los beneficiarios), surge de estudios del INE que algo menos de la mitad de los hogares en indigencia no participaron de estas transferencias.

**Trabajo por Uruguay.** Programa social que incluye intervenciones pedagógicas y sociolaborales a grupos de beneficiarios que a cambio reciben una contribución equivalente a dos ingresos ciudadanos. Los ejecutantes de estos programas fueron ONG que asumían la responsabilidad de manejo de los grupos y de los trabajos comunitarios comprometidos. El 72% de sus participantes fueron mujeres, quienes en muchos casos desempeñaron tareas no tradicionales para la clásica división sexual del trabajo.

**Rutas de Salida.** Este programa reunió 3.000 participantes con el propósito de elaborar salidas a las situaciones de pobreza. Incluyó desde instancias de capacitación específica hasta talleres dirigidos al autoempleo. Justamente, los “programas de opción productiva” fueron evaluados como “confusos” y carenciados de instrumentos específicos para desarrollar los emprendimientos (Banco Mundial, 2008, pág. 10).

En la actualidad, el MIDES ejecuta el Plan de Equidad, y ha dejado de operar los programas referidos anteriormente. Es así que las transferencias monetarias no contributivas actualmente vigentes son las pensiones de vejez, la tarjeta alimentaria, las asignaciones familiares y las prestaciones del Programa Compromiso Educativo, en las cuales intervienen diversas instituciones de gobierno. Como se observa, el ingreso ciudadano establecido en el marco del plan de emergencia desaparece y, como contrapartida, se modifica el régimen de asignaciones familiares para redirigirlo hacia las familias con menores ingresos, aumentándose la cuantía por hijo

y estableciéndose la obligatoriedad de concurrir a los respectivos centros de estudio.

Este conjunto de prestaciones, al estar focalizadas en determinado público objetivo en situación de vulnerabilidad, no podrían recibir la denominación de IMG.

Podríamos referirnos propiamente a un IMG en caso de que se universalizara el régimen de asignaciones familiares. De esta manera, se ampliaría el universo de beneficiarios, de los aproximadamente 600 mil actuales a unos 800 mil. El costo de una política de este tipo sería de unos 264 millones de dólares, esto es, se duplicaría el gasto actual (OPP, 2009, pág. 10). Si bien el impacto en la distribución del ingreso sería menor, una política de este tipo contribuiría a una mayor cohesión social, en tanto se reduciría el estigma de la prestación, ahora dirigido a familias de bajos ingresos.

## VI. Las políticas de renta básica universal

Las políticas de RBU consisten en ingresos pagados por el Estado mediante instrumentos fiscales, dirigidos a todos los ciudadanos como un derecho y, por lo tanto, sin poner condición alguna.

Sus defensores, nucleados en la Basic Income Earth Network (BIEN), señalan algunas características de esta propuesta:

- debe ser incondicional, esto es, no debe estar atada a ninguna contraprestación;
- el ingreso debe ser monetario;
- la cuantía debe ser básica (ej.: umbral de pobreza), a los efectos de que se pueda complementar con otras fuentes de ingreso;
- debe ser periódica (ej.: mensual);
- debe ser compatible con los ingresos generados por el empleo (Raventós - Soriano, 2010).

Nótese que debido a estas características, con la renta básica universal se evitaría una de las perversiones más denunciadas contra el IMG: al no perderse el beneficio por nuevas rentas, entonces un desocupado no se vería desestimulado para evitar un empleo.

La idea de una renta básica universal solo se ha practicado en Alaska, país que en 1977 instituyó su *Alaska Permanent Fund*, capitalizado por las rentas petroleras y que distribuye a sus 600 mil ciudadanos un ingreso cuyo valor depende justamente de los vaivenes en el precio del petróleo cada vez que se hace el balance económico (Goldsmith, 2002).

A diferencia de los IMG, que podemos considerar políticas de inclusión social con evidentes ribetes de políticas de empleo, la RBU parte de una perspectiva diferente. No se trata solo de un instrumento económico, sino también fuertemente político y filosófico, en la medida en que uno de sus principales atributos sería ampliar las libertades humanas. Así lo entiende el Prof. Van Parijs, probablemente el intelectual más reconocido en la materia. Ante la pregunta realizada por un periodista acerca de las razones por abrazar la idea de una RBU, responde: “Son dos las principales razones. La primera deriva del intento de encontrar una solución a las injusticias que no se basara en la idea de hacer crecer el PIB, siempre más preocupada por aumentar el ritmo de crecimiento de la productividad. En segundo lugar, me ha guiado la esperanza de que fuese una alternativa al capitalismo tal como lo conocemos. ¿Y en qué dirección? La respuesta más breve es libertad real para todos. La justicia consiste en organizar las instituciones sociales de modo tal que garanticen el máximo de libertad compatible con un desarrollo socialmente sostenible a todos quienes gozan de menos libertad en la conducción de su existencia de acuerdo con sus creencias” (Van Parijs, 2007).

## VII. IMG, RBU y principio de reciprocidad

En los estudios sobre políticas públicas, se denomina principio de reciprocidad al mecanismo por el cual un sujeto que recibe un beneficio económico por parte de su comunidad por medio del Estado debe contribuirle a ésta mediante una determinada contraprestación. En otras palabras, no hay derechos sin responsabilidades. El concepto debe mucho al Prof. Stuart White, autor de *The Civic Minimum* (2003).

En el marco de las políticas de trabajo y empleo, el principio de reciprocidad ha devenido en un importante ascenso del *workfare*, priorizando las políticas de activación frente a las políticas de subsidio al desempleo



(políticas pasivas). Pero también ha posicionado con fuerza las perspectivas del derecho al trabajo (*job guarantee*). Bajo esta denominación se encuentran quienes creen que el Estado debe asegurar a cada persona con capacidad de trabajar un empleo, ya sea en el mercado o fuera del mercado (trabajos comunitarios). Desde esta posición, los desempleados contribuirían con su esfuerzo en tareas beneficiosas para la sociedad y recibirían a cambio un ingreso (menor al salario medio en el mercado a los efectos de evitar el traspaso hacia el sector de empleo garantizado), solucionando de esta manera la inclusión social mediante el trabajo. Los detractores manifiestan mientras tanto que la inclusión sería relativa, pues recaería sobre los beneficiarios el estigma de estar desarrollando actividades de bajo estatus, desechadas por el mercado (Pérez - Pérez, 2007, pág. 94).

Como hemos visto, las IMG también han incorporado el principio de reciprocidad, sobre todo a partir de los acuerdos de inserción promovidos por el modelo francés. Las contraprestaciones aquí oscilan entre acuerdos de activación para el empleo (y entonces el IMG se emparenta con las políticas de empleo), acuerdos para el trabajo comunitario (y entonces el IMG se emparenta con las políticas de trabajo en el sentido amplio) o bien acuerdos “sociales”, como ser enviar a los hijos a la escuela, atenderse en el sistema de salud, etc. (y entonces estamos en presencia de políticas de transferencia monetaria ajenas a las políticas de trabajo y empleo).

Las políticas de transferencia monetaria de carácter asistencial dirigidas a poblaciones específicas también han puesto en práctica el principio de reciprocidad. Además, como hemos visto, a los efectos de facilitar la activación laboral y evitar las trampas de pobreza, los diseños más contemporáneos han incorporado mecanismos como límites máximos de tiempo para participar de los programas o reducciones graduales de los beneficios.

A diferencia de las anteriores, el modelo de RBU, dada la incondicionalidad, no practica el principio de reciprocidad, por lo que se abre un interesante debate acerca de sus pros y contras. ¿Está bien dar algo a cambio de nada? Esta pregunta tan elemental y frecuente en el actual escenario de los Estados de Bienestar desata la polémica. Los argumentos de la incondicionalidad van desde la sencillez desde el punto de vista de su puesta en práctica (no habría que controlar a los beneficiarios sobre el uso del beneficio) hasta avanzados asuntos filosóficos: sus partidarios esgrimen que solo la incondicionalidad asegura la máxima libertad posible para poner en práctica los ideales de vida buena por parte de los

individuos. Es la idea de la neutralidad liberal, según la cual el Estado no debe inmiscuirse en el uso que los individuos hagan, en este caso, de los dineros recibidos.

## Notas

1. [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org).
2. En adelante IMG.
3. Término a mi entender desgraciado, pues el salario refiere al pago por un trabajo en relación de dependencia y no deberíamos extenderlo a relaciones autónomas de trabajo o mucho menos aún a relaciones ajenas al trabajo.
4. En adelante RBU.
5. Las ideas del IMG, sin embargo, en política comparada parten de la base de mantención del sistema de instituciones propio de un Estado de Bienestar e innovan en el sentido de sumar un sistema de ingresos mínimos para aquellas personas a las que ese sistema original no le es suficiente.
6. Solo Hungría y Grecia carecen de estos programas en la Unión Europea, a lo que se suma Italia, que en 2003 deshabilitó su reddito minimo di inserimento (Busilacchi, 2008, pág. 3).
7. En adelante PJJH.
8. Un comparativo de los proyectos de ley presentados puede verse en CEPI (2009).
9. La Asignación Universal por Hijo, al momento de escribir este artículo, ascienda a 180 pesos argentinos por mes (aproximadamente U\$S 30). También en menor medida otros planes que sustituyeron el PJJH fueron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social así como el Plan Más y Mejor Trabajo.
10. Al momento de escribir este artículo, el pago básico del Programa es de 70 reales (aproximadamente U\$S 35), que puede aumentar por medio de beneficios variables (MDS, 2013).

## Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2008). "Del PANES al Plan de Equidad", Nota Técnica 8, Montevideo, MIDES-DINEM-LCSSO.
- BAUMAN, ZYGMUNT (2005). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_ (2010). *Mundo consumo*, Buenos Aires, Paidós.
- BEVERIDGE, LORD (1989). *Seguro social y servicios afines*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- BOLIVIA (2007). Nueva Constitución Política del Estado (en línea) (citado el 20/12/2011). Disponible en: <http://www.patrianueva.bo/constitucion/>.
- BUSILACCHI, GIANLUCA (2008): "The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe", BIEN Conference, Dublin, en <http://www.basicincome.org/bien/papers.html#2010> (recuperado en abril de 2011).
- CEPI (2009). "Análisis de proyectos legislativos sobre ingresos ciudadanos para niños, niñas y adolescentes", Buenos Aires, CEPI, en <http://es.scribd.com/doc/18588020/Comparativos-Proyectos-Ingreso-Ciudadano-Maximiliano-Carrasco-Jose-Maria-Francisco-Otegui-Alvarez-Pablo-Semadeni-Jonatan-Baldiviezo-Guillermo-Hai> (recuperado en abril de 2011).
- EL PAÍS (2011). Estudio Mundial de Valores (en línea), El País Digital, en <http://www.elpais.com.uy/especiales/digital/estudiovalores/> (relevado en enero de 2011).
- GOLDSMITH, SCOTT (2002). "The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution", paper, 9<sup>th</sup>. International Congress BIEN, Génova. En [www.basicincome.org/bien/pdf/2002Goldsmith.pdf](http://www.basicincome.org/bien/pdf/2002Goldsmith.pdf) (recuperado en abril de 2011).
- GUERRA, PABLO (2012). *Sociología del trabajo*, Montevideo, Kolping.
- LO VUOLO, RUBÉN (2009). "La encrucijada del ingreso ciudadano universal en la Argentina", en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2874> (recuperado en abril de 2011).
- MARGLIN, STEPHEN (1977). "Orígenes y funciones de la parcelación de tareas. ¿Para qué sirven los patrones?", en Gorz (comp.), *Crítica de la división del trabajo*, Barcelona, Laia.
- MDS (2013) "Bolsa Familia" (en línea), Ministerio Desenvolvimento Social, en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios> (recuperado agosto 2013).
- NEFFA, JULIO (s/f). "El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Análisis de sus características y objetivos", en [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf) (recuperado en abril de 2011).
- NOGUERA, J. (2002). "El concepto de trabajo y la teoría social crítica", Barcelona, *Papers Revista de Sociología* 68, Universidad Autónoma de Barcelona.
- OLMEDA FREIRE, GLADYS (1997). "La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo", en *Revista de treball, economia i societat* No. 7, Valencia.
- PÉREZ, CRISTIAN - PÉREZ, JOSÉ LUIS (2007): "¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo?", en [works.bepress.com/cristian\\_perez\\_munoz/2/](http://works.bepress.com/cristian_perez_munoz/2/) (recuperado en abril de 2011).
- POLANYI, KARL (1987). *La gran transformación*, México, FCE.
- RAVENTÓS, DANIEL - SORIANO, RAMÓN (2010). "La renta básica", *El Debate de la Revista Internacional de Pensamiento Político*, Madrid, <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=898> (recuperado en abril de 2011).

- ROSANVALLON, PIERRE (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- SAHLINS, M. (1983). *Economía de la Edad de Piedra*, Madrid, Akal.
- SORMAN, GUY (2011). "Why not a negative income tax with cash subsidies to the poor?"; en <http://www.manhattan-institute.org/html/miarticle.htm?id=6866> (recuperado en abril de 2011).
- SUPLICY, EDUARDO (2008). "From the Family Scholarship Program towards the Citizen's Basic Income in Brazil"; ponencia presentada al XII International Congress of BIEN – Basic Income Earth Network, Dublin, Irlanda.
- VAN PARIJS, PHILIPPE (2007). "Renta Básica y Estado de Bienestar: entrevista a Van Parijs"; en <http://www.eutsi.org/kea/economia/renta-bca-y-estado-de-bienestar-entrevista-a-philippe-van-parijs.html> (recuperado en abril de 2011).
- \_\_\_\_ (2010). "Copa do Mundo e renda básica de cidadania"; en <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/Clipping05.pdf> (recuperado en abril de 2011).
- ZIMMERMANN, C. - DA CRUZ, M. (2007). "Novos desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a Renda Básica de Cidadania"; en [http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann\\_silva.htm](http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann_silva.htm) (recuperado en abril de 2011).

## RESUMEN

El cambio de época gestado por la modernidad contribuyó a sentar las bases de una sociedad "trabajo-céntrica"; esto es, un modelo cultural fuertemente asentado en una "ética del trabajo" que comienza a ser cuestionada por las nuevas tendencias del comportamiento acompañadas de cierta literatura académica contemporánea. En este contexto, las políticas públicas de trabajo y empleo vienen girando desde intervenciones clásicas (las denominadas políticas activas y pasivas de empleo) hacia nuevos formatos de transferencias monetarias, donde las políticas de trabajo y empleo se confunden e interrelacionan con las políticas de combate a la pobreza e inclusión social. En este artículo analizamos estas tendencias, poniendo énfasis en cómo nuevos conceptos, como ingresos mínimos garantizados, renta básica, principio de reciprocidad o *workfare* han sido lentamente incorporados por los Estados. Particularmente nos detendremos en las políticas que en ese sentido se han venido aplicando en Argentina, Brasil y Uruguay en los últimos años.

**PALABRAS CLAVE**

Trabajo – empleo – inclusión social – políticas públicas

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – N° 3 – Noviembre, 2013



# **El trabajo decente en Guatemala**

Luis F. Linares López

## **I. Introducción**

Partiendo de la premisa de que la persona humana es el sujeto y fin del orden social y económico, y el bienestar general o bien común es la finalidad suprema de la sociedad y del Estado, el concepto de trabajo decente tiene particular relevancia como criterio orientador para la organización y funcionamiento de los mercados de trabajo.

Este concepto ha sido enunciado por Juan Somavia en 1999 y adoptado ampliamente por diversos foros mundiales e individualmente por gran número de Estados —entre ellos Guatemala—. Plantea que los hombres y las mujeres tengan oportunidades de un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, dignidad e igualdad.

Para formular e implementar propuestas que permitan avanzar hacia su consecución, es necesario tener presentes las características del mercado

### **LUIS F. LINARES LÓPEZ**

Lic. en Ciencias Jurídicas y Sociales (Univ. de San Carlos de Guatemala). Vicepresidente del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) (1990-1994). Ministro de Trabajo y Previsión Social (1998-1999). Secretario ejecutivo de ASIES, importante *think tank* guatemalteco socio de la Fundación Adenauer. Columnista del diario *Siglo 21* y de la revista *Crónica* (2ª. Época) de Guatemala.

de trabajo de Guatemala, donde, al igual que en muchos países en vías de desarrollo, los rasgos principales son el predominio de la informalidad y de la precariedad laboral.

Por informalidad, la OIT entiende el grupo cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas, tanto rurales como urbanos, que no están reconocidos y protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario y que tienen un alto grado de vulnerabilidad (OIT, 2002, pág. 2).

La precariedad laboral se define como las condiciones de trabajo que muestran desviación o incumplimiento de las normas legales que rigen para el empleo formal, que se evidencia, entre otros aspectos, en los bajos ingresos (por debajo del salario mínimo legalmente establecido), falta de cobertura por la seguridad social e insuficiente o nulo ejercicio de los derechos laborales, especialmente el de asociación y negociación colectiva (Laccini - Zuccotti, s/f, pág. 28).

El trabajo en el sector informal tiene muchas de esas características, por lo que generalmente el empleo informal se asocia con precariedad laboral, aunque un número creciente de empleos en el sector formal presenta rasgos de los empleos informales y precarios (Klein, 2010, pág. 22).

Guatemala tiene una población, estimada hacia 2012, de 15 millones de habitantes, de los cuales el 51% es población rural. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2013 (ENEI 2013), el 45% de la población ocupada (PO) reside en el área rural y el 30% está ocupada en actividades agrícolas. En el recuadro siguiente se presentan datos de la ENEI 2013, que evidencian el predominio de la informalidad en la población ocupada del país.

Población ocupada (PO)	5.721.081	
Población ocupada sector formal	1.761.005	29,5%
Población ocupada sector informal	4.035.540	70,5%
Asalariados informales	1.720.607	30%
Trabajadores por cuenta propia	1.715.889	30%
Trabajadores no remunerados	599.044	10,5%



## II. Los resultados del modelo económico exportador

La precariedad laboral existente en Guatemala es un resultado de la historia económica de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), que a partir del último tercio del siglo XIX estuvo supeditada a un modelo agroexportador. Bulmer-Thomas (2011), en un estudio pionero sobre la economía política de Centroamérica entre 1920 y 1980, distingue cinco fases en el desarrollo económico de los cinco países:

- De 1870 a finales de la década de 1940, con el predominio del banano y del café.
- De fines de la década de 1940 a principios de la década de 1960, cuando se agregan el algodón, azúcar y carne.
- De 1960 a 1970 se agrega la industrialización sustitutiva de importaciones en el marco del mercado común centroamericano (MCCA).
- Década de 1970 se agregan exportaciones no tradicionales, particularmente la maquila de vestuario.
- Década de 1980: entra en crisis el MCCA, prevalecen exportaciones tradicionales y no tradicionales (Bulmer-Thomas, 2011, pág. 428).

A las cinco etapas identificadas por Bulmer-Thomas se agrega la actual, caracterizada por las exportaciones tradicionales y no tradicionales, a las que se suma también la reactivación del comercio intercentroamericano, cuya importancia se evidencia en el hecho de que, para cada país, su segundo socio comercial más importante son los restantes países que participan en el proceso de integración económica de Centroamérica.<sup>1</sup>

Bulmer-Thomas (2011, pág. 418) señala que “la economía que no es de exportación no ha podido competir con el desempeño a veces espectacular del sector exportador, lo que ha dejado a la región con un énfasis exagerado en el comercio exterior”, con perjuicio para las actividades económicas orientadas al mercado interno, particularmente la agricultura de uso interno. Entre los factores que impiden un mejor balance identifica la posición dominante de los empresarios vinculados a la exportación; la intervención estatal, que privilegia las actividades exportadoras, otorgándoles mayores facilidades para el acceso a la tierra y al crédito, así como privilegios fiscales.

En Guatemala, la agricultura de exportación tuvo, en el período que va de 1871 a 1944, la ventaja adicional de costos laborales sumamente bajos gracias a las medidas que le aseguraron, mediante prácticas generalizadas de trabajo forzoso, mano de obra barata para levantar las cosechas de café. Dicha mano de obra fue utilizada también para la construcción de carreteras, mediante el expediente de obligar a trabajo gratuito a los hombres que no pudieran hacer efectivo el pago de un impuesto denominado “boleto de vialidad”.

Con la excepción notable de Costa Rica, la institucionalidad pública fue débil o estuvo totalmente alineada con los intereses de los agroexportadores; las finanzas públicas fueron insuficientes para que los Estados pudieran atender las necesidades del desarrollo social y de las actividades económicas orientadas al mercado interno; y en pocas ocasiones existieron contrapesos sociales efectivos a la poderosa influencia de los sectores empresariales.

Bulmer-Thomas indica que a la luz de los resultados sería erróneo concluir “que se debiera abandonar el modelo impulsado por las exportaciones. Por el contrario, la especialización de exportación y el crecimiento impulsado por las exportaciones durante ciertos períodos ha traído sustanciales beneficios. La mayor parte de los defectos (...) son susceptibles de corrección, gracias a diversos tipos de reformas” (Bulmer-Thomas 1981, pág. 433).

El caso de Costa Rica, el segundo país centroamericano mejor situado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con el puesto 62 en 2013 –el primero es Panamá que ocupa el lugar 59, en tanto Guatemala ocupa el 133, debajo de El Salvador, Honduras y Nicaragua (PNUD, 2013, pág. 144)–, ejemplifica lo anterior. Para 1927, su tasa de alfabetización alcanzó el 76%, debido al fuerte impulso a la educación desde los primeros años del siglo; en 1934 adoptó una legislación sobre salario mínimo; a partir de 1940, una alianza entre el gobierno de Rafael Calderón Guardia –de tendencia social cristiana–, la Iglesia católica y el Partido Comunista, dio lugar al establecimiento de la seguridad social, la incorporación de un capítulo sobre garantías sociales en la Constitución y la emisión del primer Código de Trabajo en Centroamérica.

La Junta Revolucionaria que desplazó a Calderón Guardia mantuvo esos avances y los profundizó con medidas como la nacionalización de la banca (que fue determinante para que los pequeños y medianos

productores urbanos y rurales tuvieran acceso al crédito). La continuidad de políticas orientadas a la construcción de un Estado de Bienestar se da en los sucesivos gobiernos, ya fueran de tendencia socialdemócrata o de centro-derecha, llegando incluso a cierta tolerancia a las invasiones de tierra, que favorecieron el acceso a la misma por parte de campesinos pobres y permitieron aliviar la presión social y reducir la conflictividad.

### **III. Objetivos de las políticas de empleo**

Por políticas de mercado de trabajo se entiende “cualquier forma de intervención pública que tiene como finalidad alcanzar, o mantener, un nivel alto y estable de empleo”. Dichas políticas se clasifican en políticas activas, que comprenden las de creación directa de empleo (mediante subsidios al sector privado, creación de empleo en el sector público y apoyo a la pequeña y mediana empresa); servicios públicos de empleo y capacitación para el mercado de trabajo; y las pasivas, que incluyen los seguros de desempleo y la creación temporal de empleo mediante programas de emergencia (Klein, 2012, pág. 41).

Adicionalmente deben considerarse las políticas orientadas a estimular la creación o mejoramiento de la calidad del empleo, entre las que pueden citarse las relacionadas con el fomento de la inversión, de la competitividad, la productividad, la formalización del trabajo y el cumplimiento de la legislación laboral.

Es preciso recordar que el objetivo último y la fuente de legitimación de toda política pública, sea de tipo económico o de tipo social, es el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la búsqueda del bienestar general, lo que en el caso de países como Guatemala pasa por la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como por la generación de trabajo decente.

Consecuentemente, los objetivos orientados a favorecer el clima de negocios y el desarrollo de las actividades productivas deben ser considerados como objetivos instrumentales. En ese sentido, es tan importante la creación de más empleos como la calidad de los mismos.

Para lograr estos objetivos finales e instrumentales, la economía social de mercado (ESM) ofrece un marco teórico y un conjunto de principios

de gran pertinencia. La idea central de la ESM, planteada por el creador del término, Alfred Müller-Armack, es combinar el principio de la libertad de mercado con el principio de la equidad social, a partir de considerar la libertad y la justicia social como valores fundamentales, y la necesidad de buscar de manera permanente su equilibrio (Resico, 2011, pág. 123).

Un aspecto fundamental para que las políticas orientadas a la creación de empleo tengan un buen desempeño en términos de aumento de la equidad y reducción de la pobreza y de la desigualdad es la corrección del excesivo sesgo exportador del modelo de desarrollo económico de Guatemala, al que se aludió en el apartado anterior, buscando un equilibrio entre el aprovechamiento de las oportunidades de exportación que ofrece el mercado extrarregional, con el fortalecimiento del mercado interno y la profundización del proceso de integración de Centroamérica. De manera especial, aunque no exclusiva, debe impulsarse el proceso de integración económica, plasmado en el mercado común que en la década del 60 del siglo pasado establecieron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y en el que, desde mayo de 2013, participa Panamá.

#### **IV. Condiciones y medios para la creación de empleo**

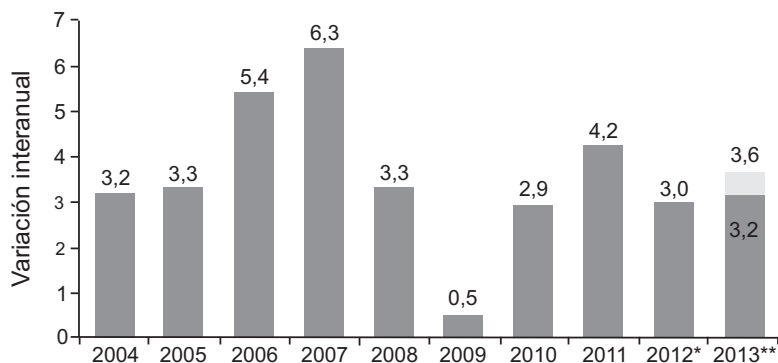
Para la creación de trabajo decente es indispensable un crecimiento económico sostenido. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) de 1996, que forma parte de los Acuerdos de Paz suscritos para poner fin al enfrentamiento armado interno que sufrió Guatemala durante 35 años, se indica que este “es necesario para la generación de empleos y su desarrollo social. El desarrollo social del país es, a su vez, indispensable para su crecimiento económico y una mejor inserción en la economía mundial”. Se reconoce así la interdependencia que existe entre desarrollo económico y desarrollo social.

El crecimiento económico debe asentarse en las opciones mencionadas en el último párrafo anterior del numeral anterior. A estas –exportación extrarregional, mercado interno y mercado común centroamericano– se agregan medidas orientadas al aumento de la oferta exportadora y de los mercados de destino; la incorporación de valor agregado a los productos

de exportación; el aprovechamiento del potencial turístico del país y el aumento del gasto público en infraestructura económica y equipamiento social. Esta última tiene impacto directo en el incremento de la inversión privada y del empleo.

La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala, si bien resistió los efectos de la crisis de 2009, es insuficiente para sustentar el desarrollo económico del país. En los últimos diez años, como se aprecia en el gráfico siguiente, solamente en 2007 se superó la meta fijada en el ASESА de lograr un crecimiento promedio sostenido no menor del 6% anual. En la mitad de esos años el crecimiento fue de poco más del 3%, apenas suficiente para compensar la tasa de crecimiento anual de la población (2,7% anual), que es la más alta de América Latina, de acuerdo con datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

**Gráfico 1**  
**Guatemala: crecimiento del PIB (2004-2013)**



\* Preliminar

\*\*Proyectado

Fuente: elaboración propia con información del Banguat.

Para la creación de empleo se debe actuar en diversos ámbitos. Uno de ellos se refiere a las características de la fuerza de trabajo, y abarca temas relacionados con el aumento de la empleabilidad y de la productividad,

que favorecen la competitividad y generan condiciones adecuadas para la inversión.

Se entiende por empleabilidad “las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida” (OIT, 2000, pág. 5).

Los principales medios para la adquisición de competencias son la educación formal y la formación profesional. De acuerdo con el Tesauro de la OIT, la formación profesional es el conjunto de “actividades que tienden a proporcionar la capacidad práctica, el saber y las actitudes necesarias para el trabajo en una ocupación o grupo de ocupaciones en cualquier rama de la actividad económica” (<http://www.ilo.org/thesaurus/defaultes.aspl>).

Uno de los problemas más acuciantes en materia de empleabilidad es el bajo nivel de la población ocupada. De acuerdo con la ENEI de 2013, el nivel educativo de la PO (total nacional y rural en porcentajes) es el siguiente:

Nivel educativo	Total PO	PO rural
■ Ninguno	20%	28%
■ Primaria incompleta	23%	28%
■ Primaria completa	18%	19%
■ Secundaria completa e incompleta	33%	23%
■ Superior completa e incompleta	6%	2%

Según datos del Sistema de Indicadores de Trabajo Decente (SITDG), desarrollado por el proyecto “Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal”, ejecutado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), únicamente el 4,9% de los asalariados recibió formación profesional en 2011 (Coyoy, 2013, pág. 39).

El principal instrumento del Estado para atender la formación profesional es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), entidad descentralizada fundada en 1972, que es parte de la familia de instituciones de formación profesional surgida en América Latina a partir

de la década de 1940. A pesar de que su órgano de dirección fue concebido con carácter tripartito, el sector empresarial o empleador tiene mayoría en la junta directiva (tres directores por parte del sector público, seis de las organizaciones de empleadores y tres de las organizaciones de trabajadores), lo que provoca que las acciones de capacitación se orienten fuertemente hacia las empresas formales.

El INTECAP es financiado con una contribución del 1% sobre el monto de los salarios que pagan las empresas afiliadas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). En 2011 ejecutó un presupuesto de Q 336 millones<sup>2</sup> (US\$ 42 millones), atendiendo a 238.893 participantes en eventos de capacitación de diversa duración, con un total de 842.510 horas. Entre ese total se reportan 345.944 horas de eventos de formación certificable, con 10.253 participantes (INTECAP, 2011, págs. 25 y 27).

Los datos anteriores reflejan la insuficiente oferta de formación profesional ofrecida por el Estado a una población laboral que tiene un bajo nivel educativo. Y también la escasez de recursos destinados a este fin. De conformidad con la ley orgánica del INTECAP, el Estado debe hacer un aporte para el funcionamiento de la institución, lo que nunca ha cumplido, por lo que solamente se financia con la contribución antes mencionada.

La formación profesional o la capacitación de la mano de obra, junto con el mejoramiento de los procesos de gestión empresarial y la innovación tecnológica, es un elemento fundamental para la productividad. Las estrategias de fomento de la productividad basadas en el incremento de la intensidad del trabajo (llevar el esfuerzo del trabajador al límite de su resistencia física) tienen efectos reducidos en el aumento de la productividad. De esto se deduce que, como señala un autor, “para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para hacer frente a los procesos de desintegración y exclusión social, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión crucial” (Casanova, 2004, pág. 4).

La productividad se define “como la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla”, o bien “como la relación entre los resultados y el tiempo utilizado para obtenerlos: cuanto menor sea el tiempo que lleve obtener el resultado deseado, más productivo es el sistema” (Casanova, 2004, pág. 8).

Comparada con Panamá y Costa Rica, los dos países centroamericanos con mayor nivel de desarrollo económico y social, la productividad laboral de Guatemala es muy baja y casi el doble de Nicaragua, que tiene

la más baja de la subregión. Para 2011, de acuerdo con cálculos realizados por el proyecto “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, el índice de productividad, medido por el PIB en dólares de 2005 por cada persona ocupada es el siguiente:

■ Costa Rica	US\$ 13,1 miles
■ El Salvador	7,3 miles
■ Guatemala	6,3 miles
■ Honduras	3,7 miles
■ Nicaragua	2,7 miles
■ Panamá	17,1 miles

Fuente: Estado de la Región, 2010, pág. 56.

Un aspecto importante a tomar en consideración son las diferencias de productividad entre estratos y sectores productivos. El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre el panorama social de la región en 2011 distingue tres sectores:

- Sector alto, compuesto por empresas dedicadas a la exportación y de gran escala operativa (más de 200 trabajadores): contribuye, en el promedio de la región, con el 67% del PIB y el 20% del empleo.
- Medio: integrado básicamente por pequeñas y medianas empresas, aporta el 23% del PIB y el 30% del empleo.
- Bajo: presenta niveles mínimos de productividad e ingresos, genera el 50% del empleo y el 11% del PIB (CEPAL, 2012, pág. 110).

El término competitividad, en su acepción más literal, hace referencia a la capacidad de competir que posee una empresa, sector o país en el marco de la economía. Si bien este concepto ha tenido vigencia para todas las épocas, adquiere especial relevancia en el contexto actual de globalización económica, donde los procesos de apertura comercial permiten traslucir con mayor evidencia tanto las fortalezas como las debilidades de los actores económicos (Casanova, 2004, pág. 9).

En el “Doing Business 2014” del Banco Mundial, que mide los avances en materia de facilidad para hacer negocios y competitividad, Guatemala mejoró 14 posiciones con respecto a 2013, al pasar del puesto 93 al 79, y ubicarse en el segundo lugar de los países centroamericanos (Panamá: 55,



Costa Rica: 102, El Salvador: 118, Nicaragua: 127 y Honduras: 127, entre 189 países).

El avance de Guatemala se debe a mejoras en cinco de 10 áreas de regulaciones que afectan al sector privado, concretamente a las pequeñas y medianas empresas: inicio de una empresa, trámite de permisos de construcción, acceso a electricidad, acceso al crédito y resolución de la insolvencia. No hubo cambio en el cumplimiento de contratos y se registra una baja en la calificación de registro de propiedades, protección de inversores, comercio transfronterizo y acceso al crédito (Banco Mundial, 2014).

En el “Doing Business” de 2007, Costa Rica ocupaba el lugar 105, Guatemala el 118 y El Salvador el 75. En esos años El Salvador recibía muchos elogios por su impulso reformador, pero los resultados en materia de desarrollo humano son precarios, pues, como ya se indicó, El Salvador ocupa el lugar 107 en el IDH.

En 1990, el IDH de El Salvador era de 0,528; en 2000, de 0,620; y en 2012, de 0,680; en tanto que en Guatemala era de 0,464 en 1990, 0,523 en 2000 y 0,581 en 2012. Estos datos evidencian que El Salvador no tuvo un progreso relevante con relación a Guatemala durante esos 22 años y que la brecha inicial no ha experimentado cambios significativos.

Otro aspecto importante es el tipo de competitividad deseable, en función del objetivo del desarrollo humano integral y del trabajo decente. A inicios de la década de 1990, un autor señaló la diferencia que existe entre una competitividad espuria y efímera y una competitividad auténtica o genuina. La primera se logra mediante la combinación de una renta geográfica o de recursos naturales, con remuneraciones salariales bajas (Fajnzylberg, 1992, pág. 4). Aparte de no ser sostenible, aun en el mediano plazo, pues siempre habrá otro país que ofrezca mano de obra más barata y otro tipo de facilidades, la competitividad espuria favorece el incremento de la desigualdad. En cuanto a la competitividad auténtica, “esta se apoya en la incorporación de progreso técnico, fortalecer y ampliar la base empresarial latinoamericana, elevar masivamente el nivel de calificación de la mano de obra y lograr el establecimiento de relaciones de cooperación constructiva entre el gobierno, sector empresarial y laboral basados en acuerdos estratégicos que den permanencia a las políticas económicas” (Fajnzylberg, 1992, pág. 8).

El ejemplo de Estonia (puesto 22 en el Doing Business de 2014) es ilustrativo. En el Doing Business de 2007 ocupaba el lugar 33, pero en

el índice de rigidez laboral obtenía una calificación de 58, mientras El Salvador tenía 24, Guatemala 38 y Costa Rica 32. Demuestra que no es imprescindible sacrificar las normas protectoras para los trabajadores (en tanto no incurran en una protección asfixiante o desproporcionada) para alcanzar una buena posición en materia de competitividad, la cual debe verse desde un punto de vista sistémico.

La competitividad sistémica, de largo plazo, implica un complejo catálogo de políticas complementarias entre sí que, integradas, dan como resultado una posición globalmente más competitiva en la economía (Casanova, 2004, pág. 10).

Entre los instrumentos de una política de competitividad sistémica, el autor señala el desarrollo de la infraestructura pública y privada, la innovación y el desarrollo tecnológico, la inversión en capital humano (educación formal y formación profesional), y la integración de sectores y cadenas productivas. Con relación a esta última, es importante enfatizar la necesidad de medidas desde el ámbito público, para que los micro y pequeños productores se inserten a las cadenas productivas en condiciones favorables y evitar que, siendo el eslabón más débil de la cadena, exista una relación extremadamente asimétrica, que les impide tener un mejoramiento real de sus ingresos y de la calidad de vida de sus familias.

Finalmente, para la creación de empleo es una condición necesaria el aumento de la inversión tanto interna como externa. Dado que el ahorro nacional es insuficiente para satisfacer los requerimientos de recursos para inversión, la atracción de inversión extranjera directa (IED) es prioritaria para la región latinoamericana.

En el caso de la subregión centroamericana, los flujos de IED son bajos. Entre 2006 y 2007, de acuerdo con datos de CEPAL, los seis países recibieron US\$ 3.046 millones. En 2011 y 2012 la IED alcanzó US\$ 8.305 millones y US\$ 8.876, respectivamente. En el último año, Guatemala captó US\$ 1.207 (14% de la subregión), en tanto que Panamá y Costa Rica captaron el 34% y el 26% respectivamente.

Nicaragua –país que genera inquietud en círculos de gobierno y empresariales de Guatemala por tener un salario mínimo más bajo y, supuestamente, recibir más IED que Guatemala– captó US\$ 810 millones, equivalentes al 9%. En 2011, Guatemala recibió US\$ 1.026 millones de IED (12% de la subregión) y Nicaragua, US\$ 968 millones (11,6%) (CEPAL,

2013, pág. 26), por lo que no se justifica la preocupación por una supuesta mayor competitividad de Nicaragua.

Siempre según el informe de CEPAL, los principales sectores de IED para Guatemala en 2012, cuando alcanzó el nivel más alto de su historia, son los recursos naturales (26%), seguidos de bancos y comercio, cada uno con el 19%. El proyecto más grande anunciado ese año fue el de una minera canadiense que hará una inversión de US\$ 500 millones en un yacimiento de plata. Para Nicaragua, los sectores más importantes fueron energía, industria (la refinera El Supremo Sueño de Bolívar), comunicaciones y minas.

Con respecto a las motivaciones de los inversores para establecerse en México y Centroamérica, el informe de CEPAL indica que por su especial vinculación con los Estados Unidos (es el principal destino de sus exportaciones), las estrategias empresariales de inversión en estos países se dirigen a “establecer plataformas exportadoras que saquen provecho de los costos laborales y la localización; no obstante, crecientemente aparecen inversiones orientadas al acceso a activos específicos. En los últimos años, el alto precio de los metales y los derivados del petróleo ha despertado el interés en la subregión de los inversionistas en minería y producción energética” (CEPAL, 2013, pág. 35).

El potencial de generación de empleo de la IED es limitado. CEPAL estima que en el período 2003-2012, cada millón de dólares de inversión creó tres puestos de trabajo directo en la región. Para Guatemala resulta un promedio de 4 puestos por cada millón; para Nicaragua, 6; Costa Rica, 5; y Panamá, poco menos de 3 (CEPAL, 2013, pág. 50).

Por sector o tipo de actividad económica, cada millón de dólares invertido genera siete puestos de trabajo en el comercio y construcción, tres en la industria manufacturera y de servicios, cuatro en la de automotores y alimentos, uno en minería y petróleo, y seis en el turismo. La actividad que genera más puestos de trabajo es la de los centros de llamadas (*call centers*), con 73 por cada millón de dólares (CEPAL, 2013, pág. 12).

La atracción de inversiones enfrenta obstáculos como la inseguridad (en 2009 la tasa de 46,3 homicidios por cada 100.000 habitantes duplicó el promedio de América Latina); la corrupción existente en las compras públicas y en las aduanas; las trabas burocráticas y la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos de extensión de permisos de diverso tipo; el deficiente funcionamiento del sistema de justicia; la elevada conflictividad

social, especialmente la asociada a las licencias de explotación de recursos naturales, que provoca frecuentes y sorpresivos bloqueos en puntos clave del sistema vial; y el alto costo de la energía eléctrica.

## V. El ingreso de los trabajadores

El principal instrumento de que dispone el Estado guatemalteco para procurar el incremento progresivo de los ingresos de los trabajadores es el salario mínimo.

Esta institución clave del mercado de trabajo es objeto de atención de la OIT desde sus primeros años. En 1928 adoptó el Convenio 126 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, con el propósito de que fuera aplicado, según indica en su artículo 1, en industrias o partes de industria donde “no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos”. Para la aplicación de los métodos que establecieran, los gobiernos quedaban obligados a consultar a las organizaciones de empleadores y trabajadores.

La virtual ausencia de negociación colectiva existente en Guatemala (el Ministerio de Trabajo registró solamente 35 pactos colectivos de empresas y entidades públicas en 2012) es la principal justificación para que el Estado mantenga una política de salarios mínimos, que debe ser equilibrada, atendiendo la doble dimensión que caracteriza al salario: fuente de satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y componente del costo de producción y, por tanto, de la competitividad de las empresas (OIT, 2012, pág. 14).

Esa doble dimensión está presente en las normas del Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos, adoptado por la OIT en 1970 y ratificado por Guatemala, así como en el artículo 103 del Código de Trabajo, el cual indica que los salarios mínimos deben cubrir las necesidades del trabajador como jefe de familia, y se fijarán atendiendo a las modalidades de cada trabajo, las condiciones de cada región y las posibilidades de los empleadores.

El salario mínimo vigente para el año 2013 es de US\$ 302 para actividades agrícolas y no agrícolas, y de US\$ 280 para actividades exportadoras

y de maquila (vestuario y textil).<sup>3</sup> De acuerdo con la ENEI 2013, el ingreso promedio laboral mensual de la PO, diferenciado por las áreas urbanas y la rural, y por asalariados y trabajadores por cuenta propia, es el siguiente:

Promedio nacional PO	US\$ 239
Urbano metropolitano*	355
Resto urbano	233
Rural	187
Asalariados	
Total nacional	252
Urbano metropolitano	347
Resto urbano	237
Rural	203
Trabajadores cuenta propia	
Total nacional	215
Urbano metropolitano	369
Resto urbano	224
Rural	161

\* Departamento de Guatemala donde se encuentra la ciudad capital Guatemala, el mayor centro urbano del país.

De lo anterior destaca que solamente los asalariados y trabajadores por cuenta propia del área urbana metropolitana tienen un ingreso superior al salario mínimo. Los asalariados rurales tienen un ingreso equivalente a dos tercios del salario mínimo y el ingreso de los trabajadores por cuenta propia rurales equivale al 53% del salario mínimo. En las actividades agrícolas, que, como ya se señaló, dan empleo al 30% de la PO, es donde se concentra la precariedad salarial, pues el ingreso promedio de los ocupados en dicha actividad asciende a US\$ 137.

Al analizar los efectos de la política de salario mínimo en la región, el informe de la OIT sobre el panorama laboral de América Latina llega a conclusiones que difieren de los argumentos frecuentes en medios empresariales sobre que el salario mínimo favorece a una minoría de trabajadores, que gozan del privilegio del empleo formal o están afiliados a sindicatos.

Señala que dicha política, “además de proteger a los trabajadores menos calificados y entrantes al mercado laboral, ha desempeñado un papel importante en muchos países como un instrumento de redistribución de ingresos y de combate a la pobreza”. Agrega que al mismo tiempo fortaleció “el consumo de una importante masa de asalariados y por esa vía ha potenciado la demanda agregada, favoreciendo el nivel de actividad económica” (OIT, 2012, pág. 38).

El informe señala que en Guatemala, durante la década 2000-2011, el crecimiento del salario mínimo real tuvo un promedio de 1,8%, mientras que en Nicaragua fue de 5,6%. Por otra parte, “Brasil, Nicaragua y Uruguay han seguido una política de aumentos importantes del salario mínimo; en los dos primeros países esto ha sido una constante en la década, aunque en Brasil el ritmo se acentuó a partir de 2005 y 2006. En Uruguay la mejora del poder adquisitivo de los salarios se inició a partir de 2005. En estos tres países las tasas anuales de crecimiento del salario mínimo real han superado la tasa de aumento de este indicador en el promedio ponderado de la región” (OIT, 2012, pág. 37).

El crecimiento de las remuneraciones por debajo de la productividad del trabajo y el bajo crecimiento del salarios reales se encuentran entre las causas por las cuales, entre 2000 y 2009, la participación de las remuneraciones a los trabajadores en el PIB cayó en Guatemala en alrededor del 8%, en tanto que en Nicaragua subió alrededor de 10% (CEPAL - OIT, 2012, pág. 18).

No obstante, la precariedad laboral existente en Guatemala y la evidencia sobre el impacto positivo sobre la equidad que tiene en la realidad de diferentes países latinoamericanos, una política de incrementos moderados y sostenidos del salario mínimo en círculos del gobierno vinculados al sector empresarial se propone establecer un “régimen salarial de garantía” en las “Zonas de Desarrollo Económico” que crearían con la aprobación del Proyecto de Ley de Promoción de Inversiones y Empleo (Iniciativa No. 4.644) presentado al Congreso el 14 de enero por el presidente Otto Pérez Molina.

De acuerdo con la información proporcionada por sus promotores, ante el ingreso precario que tiene la mayor parte de los trabajadores, especialmente los asalariados y trabajadores por cuenta propia (minifundistas) del sector agrícola (que como ya se indicó se encuentra en un promedio de US\$ 137), y para estimular la localización de industrias manufactureras, se

propone fijar un salario base de US\$ 166 mensuales que, sumados las prestaciones salariales establecidas por ley,<sup>4</sup> llegaría a un promedio de ingreso mensual de US\$ 266.

Cabe señalar que de acuerdo con la ENEI 2013, el ingreso laboral mensual en la industria manufacturera es de US\$ 243 y que las actividades agrícolas vinculadas a la exportación, como azúcar y banano, pagan salarios superiores al mínimo. Por otra parte, los trabajadores agrícolas cuyos ingresos se encuentran alrededor del promedio mensual de US\$ 137 son los menos calificados y, por tanto, con dificultades virtualmente insuperables en materia de empleabilidad para optar a puestos de trabajo en actividades industriales de cualquier tipo.

Otra justificación es el monto del salario mínimo en Nicaragua (US\$ 149 en 2013). Pero se omite que Nicaragua tiene un PIB per cápita de US\$ 886, según el informe Estado de la Región, y el de Guatemala es de US\$ 1.657; y que entre 2000 y 2012 el salario mínimo real de Nicaragua aumentó 82%, en tanto que en Guatemala solamente lo hizo en un 21,6% (OIT, 2012, pág. 109). También conviene recordar que Costa Rica –como se señaló en el apartado IV– capta casi el doble de la IED que Guatemala y el salario mínimo vigente en 2013 para peones agrícolas y trabajadores no calificados es de US\$ 510 (68% mayor que en Guatemala).

También es importante anotar que la mayor capacidad competitiva de Nicaragua, a partir de las ventajas que para cierto tipo de inversiones genera su menor nivel de desarrollo relativo, no debe ser vista como una calamidad para el resto de los países centroamericanos, especialmente Costa Rica, El Salvador y Guatemala, que son los beneficiarios históricos del proceso de integración económica centroamericana. Por ejemplo, en 2010 Nicaragua importó de Guatemala US\$ 196,5 millones y exportó US\$ 61,7 millones, y con los otros dos países su balanza comercial es también desfavorable. Un avance sustancial del desarrollo económico de Nicaragua es importante para los “socios mayores” del proceso de integración y contribuirá a eliminar la percepción existente en Nicaragua, y también en Honduras, sobre que dicho proceso es netamente desfavorable para ambos países.

Hay además un impedimento de carácter legal para fijar una remuneración –aun cuando se le denomine salario de garantía– que sea inferior al salario mínimo de menor monto actualmente vigente. Por una parte, el artículo 102 de la Constitución establece el salario mínimo como una

garantía para todos los trabajadores y el artículo 2 del Convenio 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos prohíbe reducirlos.

Ante esta situación, no se justifica ni es legalmente viable que se pretenda atraer inversiones mediante el expediente de reducir los costos laborales –particularmente el salario mínimo para nuevas inversiones y recurrir a una modalidad de competitividad espuria que aumentará la precariedad laboral y profundizará la desigualdad que, como se señala reiteradamente, es el principal freno para el desarrollo económico del país.

En el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad (IDH-D), que de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano se puede interpretar como el nivel real de desarrollo humano, Guatemala ocupa el último lugar de Centroamérica, teniendo la mayor pérdida global, como se muestra en el recuadro siguiente:

IDH	IDH-D	Pérdida global	%
Costa Rica	0,773	0,606	21,5%
El Salvador	0,680	0,499	26,6%
Guatemala	0,581	0,339	33,1%
Honduras	0,632	0,458	27,5%
Nicaragua	0,599	0,434	27,5%
Panamá	0,780	0,593	24,6%

Con referencia a la desigualdad, el ya citado informe de CEPAL indica que “hasta el año 2008 el índice de Gini se redujo a un ritmo del 1% o más en diez país y solo aumentó de manera apreciable –2%– en Guatemala, datos de 2008” (CEPAL, 2012, pág. 18).

Agrega el informe que “la parte más importante de la disminución de la desigualdad se origina en el mercado laboral, básicamente a través de una distribución más equitativa de los ingresos del trabajo por ocupado”. En el caso de Brasil –siempre según el informe de CEPAL–, la mitad de la reducción de la desigualdad se explica por los ingresos laborales y el resto por las transferencias públicas. Pero, entre las transferencias, las que más aportaron a la mejora distributiva fueron las vinculadas a los beneficios de la seguridad social (30% de la reducción total), que son de carácter



contributivo; y el restante 20% corresponde a las transferencias no contributivas, como el “beneficio de prestación continuada” y la “Bolsa Familia” (CEPAL, 2012, pág. 55).

Puede citarse también, a manera de conclusión sobre este tema, lo que indica un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: “El crecimiento insuficiente de los salarios medios reales, asociado a unas reformas fiscales inapropiadas, constituyen las causas fundamentales del aumento de las desigualdades en la mayoría de los países, y no han conducido, como se prometía, a un crecimiento más rápido y a menores tasas de desempleo. Esto se debe a que toda política que pase por alto la importante contribución de la distribución de los ingresos al crecimiento de la demanda y a la creación de empleo está abocada al fracaso (...). Cuando la productividad crece sin que los salarios lo hagan de forma similar, la demanda acaba siendo inferior al potencial de la producción, de modo que la utilización de la capacidad y los beneficios se reducen. A su vez, esto provoca una reducción, y no un aumento de las inversiones” (UNCTAD, 2012, pág. 24).

## VI. La formalización del empleo

El principal atributo del empleo formal es su cobertura por el sistema de seguridad social, pues esta situación viene generalmente acompañada del ejercicio de otros derechos, como el contrato de trabajo, el pago de salario mínimo y demás prestaciones establecidas por ley, jornada laboral dentro de los límites fijados legales, vacaciones y pago de tiempo extraordinario.

En Guatemala, la aplicación del régimen de seguridad social está encomendada a una institución autónoma –el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en cuya dirección participan representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores. El régimen tiene carácter público, unitario y obligatorio, según el artículo 100 de la Constitución, pero funcionan otros subsistemas independientes, como el de los empleados civiles del Estado (Régimen de clases pasivas civiles del Estado) y de los militares (Instituto de Previsión Militar). El IGSS tiene a

su cargo dos programas: de enfermedad, maternidad y accidentes (EMA) y de invalidez, vejez y sobrevivencia. Los trabajadores del Estado solo están afiliados al EMA.

En 2011 (últimos datos publicados por el IGSS) el Instituto contaba con 1,1 millones de trabajadores afiliados, que representaban el 20% de la población económicamente activa (PEA). El 63% de los afiliados reside en el departamento de Guatemala y únicamente el 13% de ellos trabaja en la actividad agrícola. Los trabajadores por cuenta propia no son actualmente cubiertos, pero la ley orgánica del IGSS da una amplia libertad de acción para incorporar gradualmente a toda la población, así como para aplicar los métodos de financiación que se estimen oportunos, atendiendo tanto a sus necesidades financieras como a las características y posibilidades contributivas de cada segmento de población.

En consecuencia, el principal reto de la seguridad social es la incorporación de los aproximadamente 1,7 millones de asalariados no protegidos y los 1,7 millones de trabajadores por cuenta propia que reporta la ENEI 2013. Un estudio de opinión pública realizado por ASIES en 2012 reveló que el 69% de los asalariados no afiliados al seguro social están dispuestos a incorporarse al régimen y que el interés principal es el acceso a los servicios de salud. Así también, el 72% de los trabajadores por cuenta propia manifestó interés por la cobertura de la seguridad social y el motivo principal es también la atención en materia de salud (ASIES, 2012b).

## VII. Políticas prioritarias para el trabajo decente

Las políticas que se sugieren como prioritarias son tomadas de la “Propuesta para una Agenda Nacional de Trabajo Decente” elaborada por ASIES en 2012, en el marco del proyecto “Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal” (ASIES, 2012a), y de las recomendaciones formuladas por el autor en el estudio *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Caso de Guatemala* (Linares, 2012) elaborado para el proyecto de investigación “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: un análisis comparado”, realizado por la Organización de

las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), CEPAL y OIT en 2010 y 2011, en 12 países de la región.

## A. Fortalecimiento institucional

El principal destinatario del fortalecimiento institucional es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), en su calidad de ente responsable de las políticas de empleo y de velar por el cumplimiento de la legislación laboral. El actual gobierno ha dado pasos importantes para el fortalecimiento del Ministerio, incluyendo el aumento de su presupuesto y la ampliación de capacidades en las áreas relacionadas con la intermediación laboral y la salud y seguridad ocupacional.

## B. Cumplimiento de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz

La Ley Marco de los Acuerdos de Paz de 2005, dio a los compromisos contenidos en dichos acuerdos el carácter de compromisos de Estado. El ASESa contiene 27 compromisos relacionados con el ámbito laboral, que abarcan temas como el cumplimiento de la legislación laboral, la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y la protección de los trabajadores rurales.

## C. Cumplimiento de la legislación laboral

Para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral, especialmente en los temas relacionados con el ejercicio del derecho de sindicación y negociación colectiva en las empresas privadas, la igualdad y no discriminación en el empleo y la remuneración, el pago del salario mínimo, la cobertura de la seguridad social y la protección de la mujer trabajadora, es imprescindible el fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo (IGT), el mejoramiento de la justicia laboral, la coordinación y cooperación entre los servicios públicos de inspección y control –como el IGSS y la administración tributaria– y la información

y difusión de los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores mediante la inspección laboral preventiva y campañas por los medios de comunicación.

#### D. Ampliación de la cobertura de la seguridad social

Para estimular el interés por la cobertura de la seguridad social es necesario el mejoramiento de los servicios de salud que ofrece el Instituto, acompañado de campañas de sensibilización sobre los beneficios de la seguridad social. La Asociación Internacional de la Seguridad Social ha señalado que los entes de la seguridad social deben tomar la iniciativa para incorporar a los informales y a los excluidos (ASIES, 2013a).

El IGSS debe coordinar con la IGT para obligar a los empleadores a la afiliación de todas las personas que trabajan para ellos en relación de dependencia, y diseñar un programa destinado a los trabajadores por cuenta propia y a las microempresas que incluya la incorporación de los propietarios de las mismas como afiliados al régimen. Esto debe ir acompañado de un efectivo impulso a las políticas orientadas al desarrollo de las micro y pequeñas empresas, condicionado a su inscripción en el seguro social.

El IGSS debe evaluar, mediante un estudio actuarial, la posibilidad de un seguro de desempleo, que debe ser el instrumento de protección para el trabajador y su familia cuando, por cualquier motivo –particularmente por despido sin causa justa– concluye una relación laboral. El artículo 102 literal o) de la Constitución permite que la indemnización por despido injustificado sea sustituida por otro sistema más conveniente, que otorgue mejores prestaciones al trabajador.

#### E. Mejoramiento de los ingresos reales

El gobierno debe adoptar, en consulta con los interlocutores sociales, una política sostenible y consistente con relación al salario mínimo, orientada al incremento paulatino del salario real, que tome en cuenta las posibilidades de las empresas y tenga como objetivo principal corregir la

más notoria imperfección del mercado de trabajo de Guatemala, como es el bajo nivel de remuneración de la mano de obra.

La OIT presentó en 2011 una propuesta de criterios para el reajuste del salario mínimo que considera el aumento esperado de precios para el siguiente año, el aumento registrado de la productividad en el año previo y el aumento registrado de los precios en el año anterior.

Para contribuir al cumplimiento del salario mínimo también es necesario que, mediante un acuerdo tripartito o logrado en el ámbito del Consejo Económico y Social (CES) creado en 2012 como órgano consultivo del Estado en temas económicos y sociales, las empresas se comprometan a cumplir con el pago del salario mínimo y las organizaciones de trabajadores a dar su apoyo a los procesos orientados al incremento de la productividad.

## F. Protección del trabajador temporal

Los trabajadores temporales, especialmente los que trabajan en la agricultura, se encuentran entre los grupos más vulnerables de la población laboral. Las medidas orientadas a su protección deben incluir aspectos relacionados con las modalidades de contratación; medios seguros y dignos de transporte, desde y hacia sus lugares de residencia; condiciones aceptables de vivienda y alimentación en los centros de trabajo; protección de la seguridad social, que incluye el efectivo registro de sus contribuciones, para que puedan optar a las pensiones al término de su vida laboral; cobertura de la pensión de invalidez temporal por accidentes desde el inicio de su relación laboral; garantía del pago de salario mínimo y de la parte proporcional de las prestaciones legales; y la erradicación del trabajo de niños y adolescentes en las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas.

Además de las normas contenidas en el Código de Trabajo, el Convenio 110 de la OIT sobre las plantaciones y el Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, ambos ratificados por Guatemala, ofrecen un marco adecuado para la protección de este grupo de trabajadores.

La experiencia de los ingenios azucareros ubicados en el litoral del Pacífico muestra que es posible mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores temporales y que esto favorece el incremento de la productividad

y la competitividad de las empresas. En abril de 2013 la Cámara del Agro (que representa a las empresas más importantes del sector agropecuario) adoptó un *Manual de buenas prácticas laborales*, que constituye un paso importante para promover entre sus asociados la observancia de ciertos principios en materia laboral y ambiental.

## G. Fomento de la formación profesional

Es necesario que el Estado, a través del MTPS, formule e implemente la política de capacitación técnica y profesional, según dispone el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo. En el proceso deben participar los ministerios de Educación, Agricultura, Economía, INTECAP, los representantes de empleadores y trabajadores, universidades y organizaciones involucradas en la formación profesional.

Adicionalmente, el gobierno debe cumplir con el mandato de hacer un aporte financiero para el funcionamiento del INTECAP; realizar estudios sobre la oferta y demanda de puestos de trabajo y las consiguientes necesidades de formación profesional; destinar fondos públicos para programas masivos de capacitación técnica, en especial para la población rural; fortalecer y ampliar la oferta de formación técnica en la educación pública; y fortalecer la Dirección General de Empleo del MTPS, incluyendo su servicio de empleo y el Observatorio del Mercado Laboral;

## H. Seguridad y salud ocupacional

Es urgente la aprobación del proyecto de Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONASSO). A esto se agrega el fortalecimiento del Departamento de Higiene y Seguridad del MTPS y la coordinación efectiva entre dicho departamento y la IGT. El MTPS está realizando actividades de capacitación dirigida al personal de dichas unidades, las cuales deben fortalecerse. En la capacitación debe darse especial atención al contenido de los convenios de la OIT sobre el tema, que ha ratificado Guatemala.

## I. Promover el diálogo social

El Estado debe cumplir con el mandato constitucional de fomentar y proteger la negociación colectiva. Debido a las dificultades que existen para la negociación en la esfera de las empresas, se sugiere impulsar la negociación colectiva por sector, rama de la actividad económica o región. En el ámbito tripartito, es necesario fortalecer la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo y otras instancias como la Comisión Nacional del Salario y el CONASSO. También es importante que, mediante acuerdos en temas de interés mutuo, el CES se consolide en su función de órgano de consulta del Estado en materia de políticas económicas y sociales.

### Notas

1. Excepto Panamá, que recién en el presente año se incorporó al proceso de integración económica y mercado común centroamericano.
2. La unidad monetaria de Guatemala es el quetzal y el tipo de cambio promedio es de Q 8 por US\$ 1, pero para facilidad del lector los montos en dinero se presentan en dólares de los Estados Unidos de América.
3. El salario mínimo es discutido en una instancia tripartita, la Comisión Nacional del Salario, quien debe recomendar los montos a fijar, los cuales son sancionados oficialmente por el presidente la República mediante acuerdo gubernativo.
4. Bonificación incentivo de US\$ 31; aguinaldo (salario navideño) y bonificación anual (bono 14), equivalentes ambas a un salario mensual.

### Referencias bibliográficas

- ASIES (2012a). *Agenda Nacional de Trabajo Decente*. Proyecto Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala.
- \_\_\_\_ (2012b). *El trabajo informal en Guatemala*. Proyecto Diálogo Estratégico sobre trabajo decente y economía informal, ASIES, Guatemala.
- BANCO MUNDIAL (2006). *Doing Business 2007. Cómo reformar*. Washington.
- \_\_\_\_ (2010). *Doing Business 2012. Haciendo negocios en un mundo más transparente*, Washington.

- \_\_\_\_ (2013). *Doing Business 2014. Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*, Washington.
- BULMER-THOMAS, VÍCTOR. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Biblioteca Básica de Historia de Guatemala. Guatemala, Serviprensa.
- CASANOVA, FERNANDO (2004). *Formación profesional, productividad y trabajo decente*. Boletín No. 153, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/OIT, Montevideo.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina 2011*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe,
- \_\_\_\_ (2013). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2012*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (2012). "Productividad laboral y distribución", en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, No. 6*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- COYOV, ERICK (2012). Desarrollo del sistema de indicadores de trabajo decente para Guatemala. Proyecto Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal, ASIES, Guatemala.
- ESTADO DE LA REGIÓN (2013). *Estadísticas de Centroamérica (2013). Indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), San José de Costa Rica.
- FAJNZYLBERG, FERNANDO (1992). "Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 118, Buenos Aires.
- LACCINI - ZUCCOTTI (s/f). *Importancia de la contributividad en el Sistema de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, España, Centro Internacional de Formación y ACTRAV.
- LINARES, LUIS (2012). "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Caso de Guatemala", en *Revista ASIES* No. 3, 2012, Guatemala.
- OIT (2000). *Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88.ª reunión. Ginebra.
- \_\_\_\_ 2002. *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI. 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- \_\_\_\_ (2012). *Panorama laboral 2012 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- UNCTAD (2012). *Informe sobre el comercio y desarrollo 2012. Panorama general*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra.



WEINBERG, PEDRO (2004). *Formación profesional, empleo y empleabilidad*. Centro CINTERFOR/OIT, Montevideo.

## RESUMEN

El concepto de trabajo decente plantea que los hombres y las mujeres deben tener oportunidades para desempeñarse en un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, dignidad e igualdad. Partiendo de la premisa de que la persona humana es el sujeto y fin del orden social y económico, y el bienestar general o bien común es la finalidad suprema de la sociedad y del Estado, dicho concepto tiene particular relevancia como criterio orientador para la organización y funcionamiento de los mercados de trabajo en muchos países donde los rasgos principales son el predominio de la informalidad y de la precariedad laboral, tal como ocurre en Guatemala.

## PALABRAS CLAVE

Trabajo – precariedad – empleabilidad – competitividad – políticas de empleo

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – N° 3 – Noviembre, 2013



# **El sindicalismo en tiempos ajenos**

Carlos Navarro

## **I. Dos rostros en la fotografía de hoy**

Los trabajadores somos diferentes y nuestro trabajo como tarea asalariada también. Todo en nuestro contexto sociolaboral cambió. No es el mismo empleador público ni privado, el trabajo y sus condiciones se transformaron, las variables que nos impactan se multiplicaron, los poderes que actúan en torno nuestro tienen nuevas caras y herramientas para afectar y conculcar nuestras reivindicaciones y derechos. Las instituciones públicas del trabajo ya no son equilibradas, independientes, imparciales, promotoras del diálogo tripartito: en algunos casos están militarizadas. Ahora, si no nos desaparecen con recursos pseudo-jurídicos, los gobiernos quieren formar sus propios sindicatos oficialistas, el corporativismo sindical avanza, el empleador privado terceriza, deshumaniza el trabajo, impone relaciones mercantiles y descolectiviza las relaciones obrero-patronales; la informalidad laboral representa la mitad de lo que somos en la región, las instancias legislativas nacionales tienen un especial y particular interés por flexibilizar y desregular las relaciones de trabajo; y para la globalización,

### **CARLOS NAVARRO**

Licenciado de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela. Máster de la Universidad de Alcalá de Henares en España. Profesor universitario en tres universidades de Venezuela y de varias universidades en el ámbito internacional. Presidente del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas (CENDA). Presidente de la Central Sindical (ASI). Autor de diferentes artículos en varios periódicos de Venezuela. Ex miembro del ECOSOC de la ONU y consultor externo de la OIT.

la revolución informática, las nuevas tecnologías, las alianzas geopolíticas, los mercados abiertos y la competitividad universal: el mejor sindicato es el que no existe.

Son cambios tangibles en la tipología histórica del concepto de trabajador y en la forma de desempeñarse que han impactado sus características, su contexto socio-productivo, el nivel de exigencias de sus oficios, la naturaleza de los conocimientos que lo rodean, la complejidad de su desempeño y su agenda estratégica, programática y reivindicativa de lucha.

Es un tiempo en el cual el trabajo como hecho social está siendo fracturado en su naturaleza, características, dimensiones y en su valoración humana como fuente de realización individual, familiar y social. Son cambios estructurales originados y conducidos por la nueva arquitectura del poder económico y político, nacional y transnacional, que están transformando no sólo los modos de producir bienes y generar servicios, sino las exigencias del mercado de trabajo, las relaciones de control y de poder en el sistema productivo, la organización del trabajo, los sistemas de producción, los marcos normativos y legislativos que regulan las relaciones de trabajo y los mecanismos de diálogo social. Es un proceso que continúa hasta reprimir sin límites porque ahora como en 1886, si salimos a la calle a luchar por nuestros derechos, como lo venimos haciendo desde hace 200 años, el Estado nos criminaliza, judicializa la actividad sindical y usa las fuerzas públicas para detenernos y desmovilizarnos.

Las líneas anteriores parecen radicales o tal vez muy sindicales, pero lo concreto es que es una película que se repite en decenas de países en el globo y ya es inocultable la existencia de estos procesos. Millones de trabajadores/as protestando por los caminos del planeta lo afirman.

Existen variables que impactan esta realidad sociolaboral, la estimulan y la están desarrollando. Podemos identificar algunas de ellas sólo para beneficio del análisis.

## A. La ciencia, la innovación y la tecnología

Cuando hablamos de los impactos de la ciencia, la innovación y la tecnología en las relaciones sociolaborales identificamos cambios rápidos, universales y progresivos. Es la tercera revolución, la del conocimiento, incorporando permanentemente nuevas tecnologías en expansión que responden

a una dinámica que está ajena a la conformación de las leyes y a los derechos adquiridos por el mundo del trabajo; ajena al desarrollo humano integral y, por supuesto, a los valores y conquistas de la clase trabajadora.

Es un proceso progresivo, retroalimentable, global y continuo, en el que el crecimiento tecnológico desplaza mano de obra, disminuye los índices de sindicalización y flexibiliza las condiciones de trabajo.

Estamos frente a la intensificación de la competitividad mundial, que dirige sus intereses en tres direcciones: a reestructurar las empresas para reducir los costos al mínimo –afectando negativamente los salarios y las condiciones de empleo–, a debilitar la posición negociadora de los trabajadores y a desmontar la capacidad reglamentaria del Estado.

En el terreno concreto de las condiciones de trabajo, este proceso en avance ha generado la masificación de los trabajos atípicos no estructurados. Sandra Leiva presenta el concepto de empleo atípico, definido por Pablo Guerra como “aquel empleo que se aleja del empleo normal en una de las siguientes características: contrato de duración indefinida; un solo empleador y un solo lugar de desempeño del trabajo; régimen de jornada completa de trabajo; organización del trabajo rígida; previsión social y protección legal de ciertos derechos; en ciertos casos, posibilidad de existencia de sindicato, de ejercer derechos sindicales y de negociar colectivamente” (Leiva, 2000, pág. 12). Lo que significa que los empleos atípicos son aquellos donde el trabajo es de duración definida, de prestación discontinua, a tiempo parcial, a domicilio, subcontratado y con honorarios no habituales, variables y fragmentarios, sin protección sindical, legal ni de seguridad social.

Hoy, la ciencia, la innovación y la tecnología en el mundo del trabajo tienen mucho más que ver con la producción y la productividad vinculada al crecimiento y a la acumulación de capitales que con la distribución, la justicia y el valor del trabajo humano.

## **B. El proceso masivo e imparable de la globalización financiera, económica y la revolución informática**

Más allá de la tecnología y de los nuevos conocimientos está el impacto mucho más fuerte y estructural del proceso masivo e imparable de la globalización financiera, económica y la revolución informática.

Una globalización económica y financiera cuyo objetivo vital es el crecimiento económico con una lectura específicamente contable, financiera y economicista. Es decir, abiertamente de acumulación. En un esquema recetado para medir particularmente los equilibrios macroeconómicos, la balanza de pagos, la balanza comercial, la evolución del PIB, la capacidad de pago de la deuda externa, la velocidad de la desestatización de bienes y servicios, los programas de reducción del Estado y del gasto público, los niveles de promoción de una economía sometida al libre mercado. Inclusive, esa visión sobre el crecimiento económico ha estado interesadamente ligada al tema de la gobernabilidad y hasta el de la modernidad.

Por otra parte, los cambios que la revolución informática ha introducido en los escenarios económicos y financieros han sido determinantes para el mundo del trabajo en sus estructuras y, específicamente, para los sindicatos. Cambios que pueden ir desde no tener patrono visible ni física ni jurídicamente, no contar con ninguna estabilidad, trabajar desde la casa y entregar el resultado del esfuerzo a una computadora o en la puerta del hogar, hasta trabajar 12 horas diarias sin tener derechos sociales, individuales, colectivos, jurídicos ni humanos.

Esta economía global ha estado determinada por: políticas neoliberales, alianzas globales y geopolítica de poder, monopolios tecnológicos, mercados abiertos, competitividad y flexibilización laboral que ha logrado sin límites ni obstáculos públicos: desregulación de las condiciones de trabajo, individualización de las relaciones de trabajo (tercerización y subcontratación), mercantilización de las relaciones de trabajo, desaparición progresiva de los derechos sociales y colectivos, aniquilamiento del sindicato como interlocutor y legítimo negociador de los trabajadores organizados, relaciones obrero-patronales descolectivizadas, crecimiento de la informalidad y trabajo precario de manera masiva y creciente.

### C. Los nuevos contenidos del piso jurídico y laboral en los distintos países

En un número importante de países de todo el globo los gobiernos han desarrollado cambios estructurales en los contenidos del piso jurídico y laboral con el que contaban los/as trabajadores/as, generando procesos de elaboración, formulación y aprobación de leyes vinculadas al mundo

del trabajo que, por intención del gobierno o por omisión sindical, no han contado con espacios para la participación y discusión por parte de las trabajadoras y los trabajadores.

Son leyes para flexibilizar, descolectivizar y mercantilizar la relación de trabajo y eliminar derechos colectivos. En otros casos son leyes para restringir las tareas históricas de los sindicatos que criminalizan la protesta, judicializan las relaciones obrero-patronales y facilitan la militarización de los centros de trabajo.

En los últimos tiempos de incertidumbre política y volatilidad económica, los cambios en las leyes laborales han llegado a trastocar temas que eran y son intocables para la clase trabajadora mundial, regional y nacional.

Son pasos legislativos dirigidos por los gobiernos para cambiar el modelo existente en las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales tanto en el sector público como en el privado, para violentar la libertad sindical, su autonomía e independencia, intervenir en las elecciones sindicales, en la constitución y desenvolvimiento de las organizaciones sindicales, impedir su representatividad, no discutir convenios colectivos, criminalizar las acciones de lucha, cercenar el derecho a huelga e inhabilitar o disolver administrativamente los sindicatos desde los aparatos administrativos del trabajo y desde los órganos electorales de los poderes públicos, como en el caso de Venezuela.

La mayoría de los cambios en los códigos de trabajo de los Estados nacionales se realizan y ejecutan en flagrante violación a los convenios internacionales C87 y C98 de la OIT, los cuales han sido suscritos y ratificados por la inmensa mayoría de los países que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, pero también en violación de sus propias leyes locales y sus constituciones nacionales.

#### D. El debilitamiento del diálogo social, institucional y tripartito

En el ámbito socio-laboral, los esquemas nacionales, regionales y sectoriales de diálogo en las relaciones interinstitucionales y de esquemas tripartitos para la solución de controversias, han ido desapareciendo por intereses de los gobiernos, ignorados por las instituciones vinculadas al

trabajo, y han sido sustituidos por la confrontación, en la que se disputan los espacios de poder social, sindical, económico y político en la relación de fuerza entre los actores: gobierno-empleadores por un lado, sindicatos por el otro. El sistema de relaciones obrero-patronales se genera sobre la base de nuevos elementos.

Estas malas prácticas adoptadas y ejecutadas por algunos gobiernos y apoyadas por sectores importantes de los empleadores privados se han convertido en políticas de Estado, generando consecuencias que no ayudan a los procesos de diálogo social ni a facilitar la solución de las controversias y conflictos obrero-patronales.

Cuando un gobierno, conscientemente o por error de omisión, dirige las políticas públicas en materia del trabajo en esta dirección, produce: 1. fractura de los roles históricos institucionales de los actores del proceso productivo; 2. desplazamiento de los fines primarios de las organizaciones sindicales, empresariales y del Estado; 3. supremacía del proyecto político del actor “gobierno del Estado” sobre las relaciones laborales; 4. fractura del diálogo tripartito; 5. exclusión política, sindical, jurídica y social de las organizaciones sindicales ajenas al proyecto político del gobierno; 6. incorporación de nuevos actores bajo la premisa del compromiso político; 7. secuestro de la autonomía, independencia y de la democracia sindical; 8. inhabilitación política de las organizaciones sindicales y de los empleadores en las decisiones de Estado en materia laboral; 9. exclusión política de los/as trabajadores/as de las estructuras públicas donde se toman las decisiones de Estado que afectan sus condiciones de trabajo y de vida atizando la conflictividad sociolaboral.

Este conjunto de consecuencias termina por producir un desequilibrio institucional que se expresa en: un sistema judicial al servicio del Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo que abandona su naturaleza para asumir la tarea política de invadir al Poder Judicial, una administración de los procedimientos del trabajo subordinada al proyecto político del gobierno y unos poderes públicos congelados en su compromiso con este proceso.

Se trata de un *apartheid* sindical y político en aquellos países donde los poderes públicos pierden su misión de origen y los/as trabajadores/as y sus organizaciones no encuentran instituciones públicas donde acudir a denunciar o defender sus reivindicaciones y derechos consagrados sindical y jurídicamente.



### E. Sustitución y desaparición progresiva del sindicato como herramienta de lucha de los/as trabajadores/as, de la contratación colectiva y del derecho a huelga

Estas políticas conducidas desde las estructuras públicas de decisión y acompañadas muchas veces por sectores privados recurren a prácticas que violan reiterada y masivamente los derechos fundamentales en el trabajo. Se trata del poder del Estado dirigido, abiertamente o por los rincones de la administración pública, hacia la sustitución y desaparición progresiva del sindicato como herramienta de lucha de los/as trabajadores/as, de la contratación colectiva y del derecho a huelga.

Son varias las prácticas públicas en este camino, pero sólo enunciaremos algunas sin profundizar, por ejemplo: la formulación de normas y leyes para permitir e impulsar, con recursos del Estado, la constitución de otras formas de organización de los/as trabajadores/as distintas a los sindicatos existentes e independientes como: colectivos de trabajadores, consejos de trabajadores, grupos de trabajadores, delegados de trabajadores, comités de gestión de los trabajadores, coalición de trabajadores y otras modalidades como los sindicatos paralelos, el corporativismo sindical, cooperativas o cooperativas de trabajo asociado como en Colombia. Además de prácticas universales de los empleadores públicos y privados como la tercerización, la subcontratación o el trabajo atípico y temporal.

La contratación colectiva es otro blanco a destruir, porque es el corazón de los sindicatos. Se trata del patrimonio histórico de la clase trabajadora y una conquista jurídica, social, humana y sindical. Allí reside la vida del sindicato, más allá de que eliminando la contratación colectiva se reducen costos, se mercantiliza la relación de trabajo, se flexibiliza. Para los gobiernos es un tema esencialmente de fuerza y poder.

Sin ese corazón no hay protesta, no hay movilizaciones, no hay sindicatos, no hay resistencia y la calle ya no es un problema para la gobernabilidad. Por estas razones evidentes, esta ofensiva contra la contratación colectiva se ejecuta por lo menos de cinco maneras en la región: restringiéndola, sustituyéndola, ignorándola, deslegitimando a los interlocutores sindicales y descolectivizando las relaciones de trabajo.

En varios de nuestros países continúa la práctica gubernamental con apoyo del empleador privado o por voluntad de éste de regular restrictivamente

los derechos colectivos y la contratación colectiva. Las nuevas reformas a las leyes y códigos del trabajo exigen cada día más condiciones, requisitos para restringir mucho más el derecho a discutir colectivamente las condiciones de trabajo. Por ejemplo: no permitir convenciones colectivas en el sector público, en los servicios, en el sector de la salud entre otros, limitarla solo a aspectos muy determinados de las condiciones de trabajo, levantar murallas de exigencias para hacer imposible su discusión. La contratación colectiva se torna prácticamente inalcanzable para los/as trabajadores/as aunque esté escrita como un derecho en la legislación nacional.

Otro recurso para hacerla desaparecer es la sustitución de la contratación colectiva por figuras jurídicas que terminan siendo un fraude al derecho. Esta sustitución tiene su origen en políticas oficiales y gubernamentales que se imponen por la fuerza o por la ley y son acompañadas por el corporativismo sindical. Por ejemplo: los contratos colectivos simulados, contratos de protección, pactos colectivos de trabajo, contrato sindical, acuerdos colectivos, contratos colectivos de protección patronal o contratos blancos y convenios de trabajo con las cooperativas de trabajo asociado.

Una nueva manera para sustituir o evadir también la obligación la encontramos en la práctica de sustituir los contratos colectivos por decretos presidenciales. Son decretos de aumentos salariales sectoriales por ministerios, por poderes públicos y empresas del Estado previos al vencimiento de sus convenios colectivos. Esta nueva práctica tiene hoy en la administración pública de varios países de la región a trabajadores/as con sus contratos colectivos vencidos desde hace más de diez años.

Ignorar su presencia y sus obligaciones, simplemente no discutir convenios y criminalizar la protesta judicializando las relaciones obrero-patronales es otra manera de evadir el compromiso de discutir colectivamente condiciones de trabajo. En este caso con la complicidad de los poderes públicos, el poder judicial, los órganos administrativos del trabajo, el paralelismo sindical y el sindicato corporativo protector del gobierno de turno.

Deslegitimar a los interlocutores sindicales para quitarles la representatividad, su capacidad de negociación y sus cargos sindicales es un paso obligado para descolectivizar las relaciones de trabajo.

Esta descolectivización de las relaciones de trabajo tiene sus políticas claramente expuestas y aplicadas sin recato con un plan de ejecución que es materializado por pasos cuyo recorrido es el siguiente: 1. se le cercena el derecho del sindicato a discutir su convenio colectivo; 2. se congelan las

cotizaciones a los sindicatos no oficialistas para paralizarlos financieramente; 3. se despide a los directivos independientes y autónomos de los sindicatos progresivamente violándose su fuero contractual, legal y constitucional; 4. se aísla al sindicato no oficialista en su rol de representante de los trabajadores; y 5. simultáneamente, se legalizan sindicatos paralelos y se fortalecen las políticas de subcontratación y tercerización. Todo esto con una administración del trabajo militarizada que actúa sólo bajo lineamientos políticos.

La descolectivización de los derechos en el trabajo de manera sistemática y creciente tiene además dos expresiones conocidas en todo el globo y rechazadas por los sindicatos independientes: la subcontratación y la tercerización.

En el sector público y privado de América Latina y el Caribe se han utilizado de manera masiva la subcontratación, la tercerización y el empleo precario. Hoy en la administración pública centralizada y descentralizada de nuestros Estados hay cientos de miles de trabajadores/as bajo la figura de contratados sin derechos.

La huelga, patrimonio de la lucha histórica de los/as trabajadores/as del globo desde finales del siglo XIX, es blanco de guerra de casi todos los gobiernos de la región y un poco más allá. Ha sido atacada con fusiles, bombas lacrimógenas, con las leyes, con toda la fuerza del Estado y está criminalizada. En muchos países ir a la huelga es un delito que se paga con prisión y hoy forma parte de las leyes que rigen al mundo militar al asumirla como una acción colectiva que convoca a la desestabilización política del país hasta vincularla con prácticas de terrorismo.

## F. La ofensiva contra la autonomía y la libertad sindical

El principio de la libertad sindical se establece en el Tratado de Paz de Versalles en 1919 y pasa a formar parte de uno de los principales objetivos de la OIT, organismo creado para hacer frente a los desmanes y excesos cometidos durante la Revolución Industrial contra la masa trabajadora. De la OIT emanan los convenios y recomendaciones que conforman la legislación internacional en el mundo del trabajo, de allí surgen como derechos fundamentales los consagrados en los convenios C87 y C98, como son la autonomía y la libertad sindical.

Asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (ambas de 1948) se establece el derecho de toda persona de fundar sindicatos y a sindicalizarse para defender sus intereses, lo cual le da el rango de derecho humano fundamental a la libertad sindical.

En los últimos años, lejos de fortalecerse, este derecho se ha debilitado aceleradamente. La confrontación de los gobiernos y de otros actores políticos y económicos con las organizaciones sindicales y sus dirigentes es de larga trayectoria en los países de la región y de todos los continentes.

Una confrontación que ha generado por lo menos: injerencias arbitrarias, intervenciones, persecución y hostigamiento a los dirigentes con despidos, violación de sus fueros sindicales, ataques a las sedes de los sindicatos, inhabilitación por vía administrativa y pseudo-legal de organizaciones sindicales, desconocimiento de las organizaciones más representativas por motivos políticos y, lo más grave, sicariato sindical de diferentes orígenes que se contrata como último recurso para silenciar a los dirigentes sindicales incorruptibles, más combativos y autónomos del movimiento.

La autonomía sindical es atacada desde diferentes frentes porque de allí nace el primer argumento para la unidad sindical, principio y herramienta insustituible para consolidar la fuerza y el poder de movilización de los/as trabajadores/as.

## G. La crisis económica y financiera global

La crisis económica y financiera global se mantiene y sigue afectando a la región, su escenario sociolaboral y, esencialmente, los derechos y reivindicaciones de los/as trabajadores/as. El programa de la OIT para la formalización de la informalidad ha expresado que hoy hay 127 millones de trabajadores/as sobreviven en la informalidad en América Latina y el Caribe.

Nuestra realidad ha sido impactada de manera importante por el entorno global y regional. Así se desprende del trabajo sobre la coyuntura laboral en la región presentado por la CEPAL en mayo de 2013: “En 2012, el entorno para la evolución económica de América Latina y el Caribe fue complejo. Por una parte, el crecimiento económico mundial se desaceleró por segundo año consecutivo, sobre todo a causa de la contracción de

la economía de la zona del euro y de una menor expansión de la economía china. Otras economías desarrolladas como los Estados Unidos y el Japón lograron un crecimiento algo mayor que en 2011, si bien a tasas moderadas. Por otra parte, a lo largo del año prevaleció un elevado grado de incertidumbre, debido a las profundas crisis que afectaron a varios de los miembros de la zona del euro, por lo que no se pudo descartar el riesgo de un desmembramiento descontrolado de esa unión monetaria” (Weller - Glejberman, 2013, pág. 7).

En este mismo informe se reitera que para el mismo período y producto de la crisis global se generó una reducción de la demanda externa y menores precios para nuestros productos de exportación en la región: “América Latina y el Caribe no estuvo ajena a este contexto, que afectó a la región en particular por medio del canal comercial (mediante una desaceleración de la demanda externa y menores precios para el conjunto de los bienes de exportación). A esto se añadió la debilidad del crecimiento de la economía brasileña (0,9%), la mayor de la región. De esta manera, la tasa regional de crecimiento volvió a reducirse, de un 4,3% en 2011 a un 3,0% en 2012, lo que se tradujo en una expansión del PIB per cápita inferior al 2%” (Weller - Glejberman, 2013, pág. 7).

Estos impactos en nuestras economías y condiciones de vida y trabajo, que nacen en el deterioro de los mercados de trabajo mundiales, también los reafirma la OIT en su informe sobre las tendencias mundiales del empleo 2013: “En el quinto año después de la irrupción de la crisis financiera mundial, el crecimiento mundial ha registrado una desaceleración y el desempleo ha comenzado a aumentar de nuevo, dejando un total acumulado de 197 millones de personas sin empleo en 2012. Además, unos 39 millones de personas han abandonado el mercado de trabajo ya que las posibilidades de trabajar demostraron ser inalcanzables, generando un déficit de 67 millones de puestos de trabajo a nivel mundial desde 2007. A pesar de un repunte moderado en el crecimiento de la producción previsto para 2013-2014, se estima que la tasa de desempleo experimentará un nuevo incremento y que el número de desempleados en el mundo aumentará de 5,1 millones en 2013, hasta llegar a más de 202 millones en 2013 y otros 3 millones en 2014. Una cuarta parte del incremento de 4 millones de personas en el desempleo mundial durante 2012 tuvo lugar en las economías avanzadas, mientras que tres cuartos en otras regiones, con efectos significativos en Asia Oriental, Asia Meridional y África

Subsahariana. Aquellas regiones que han logrado prevenir un incremento adicional en el desempleo con frecuencia han experimentado un deterioro en la calidad del empleo, en la medida en que el empleo vulnerable y el número de trabajadores que viven por debajo o muy cerca de la línea de la pobreza aumentaron” (OIT, 2013, pág. 2).

## II. El otro rostro en la fotografía

Nos hemos referido sin profundizar a variables y aspectos extrínsecos que impactan estructuralmente en el sindicalismo y su vigencia, en sus afiliados y los/as trabajadores/as en general y en el conjunto de derechos y conquistas históricamente alcanzados por el movimiento sindical. Ahora es preciso leer el otro rostro en la fotografía, es decir, el propio, el interno, el de uno mismo, el del sindicalismo por dentro.

Nuestro sindicalismo en la región y en el globo tiene diferentes ámbitos de evolución porque en el camino desde su fundación son múltiples las ideas, componentes, aliados y herramientas que lo han construido, fortalecido y debilitado.

Debido a su origen y desarrollo es que en su devenir histórico el sindicalismo en cada país tiene su propia especificidad: desde centrales y movimientos sindicales fuertes en nuestra región, como en Brasil y Argentina, hasta el sindicalismo unitario, como en Uruguay; en Costa Rica, el sindicalismo está imposibilitado legalmente para activar dentro de la administración pública; en República Dominicana posee un desarrollo relativo; en El Salvador el sindicalismo está fragmentado con unas ocho centrales sindicales; en Colombia se ve amenazado por el sicariato sindical y asesinatos de dirigentes; en Venezuela está criminalizado, judicializado y excluido; o el caso de Cuba, donde está desaparecido en su definición democrática. En medio de esta diversidad, sin embargo, tenemos debilidades comunes y propias del sindicalismo que se desarrollaron y conviven en su propio cuerpo y que he denominado el otro rostro de la fotografía.

Es inocultable que el movimiento sindical local como instrumento de lucha de la clase trabajadora en muchos países pobres, emergentes, avanzados, potencias o de alto nivel de desarrollo, sufre una crisis de identidad en

su capacidad de afiliación, convocatoria y movilización, en la vigencia de sus estructuras organizativas, como generador de respuestas, interlocutor del valor del trabajo y como expresión de las trabajadoras y trabajadores organizados en el escenario político.

No es un secreto la responsabilidad individual y concreta que tienen muchos dirigentes, cuadros y militantes en la crisis del sindicalismo debido a las conductas, usos, costumbres y malas prácticas que colocan por encima de los objetivos históricos y concretos del movimiento sindical sus intereses particulares económicos y políticos, asumiendo al sindicato como una propiedad personal. Más aún, se negocian los derechos de los trabajadores por razones monetarias y, en algunos casos, evitan el relevo y la formación de nuevos dirigentes para esconder su ignorancia y mantener el control absoluto.

Son errores en la conducción que durante muchos años se han mantenido, como su incapacidad para transformarse, renovarse y responder a los cambios estructurales en el mundo del trabajo que hoy el tiempo está cobrando y los/as trabajadores/as lo están pagando.

Una de esas debilidades estructurales está en la desvinculación concreta de la dirigencia y de la conducción sindical con las bases sindicales como resultado del agotamiento evidente del liderazgo sindical tradicional en el ámbito nacional, generando lamentablemente una ausencia de espacios de confianza para el debate sindical, la crítica constructiva, la toma de decisiones, el relevo generacional y la construcción de sindicalismo alternativo. Una realidad que se visualiza en el amplio espacio en el que se ha desarrollado el sindicalismo en la región.

Esta grave realidad impulsa, sin querer, por inercia o por ausencia de liderazgo, la desarticulación de las luchas entre los sindicatos de base y los demás sindicatos, entre los sindicatos y los niveles regionales, sectoriales y nacionales y entre los sindicatos y los organismos internacionales. Estamos hablando de un componente que forma parte de la identidad y de la fuerza de las organizaciones sindicales, su capacidad de movilización. Lo que quiere decir que el perjuicio a la existencia de los sindicatos es tan grave que, sin articulación, el resultado para los trabajadores es la desmovilización. En este escenario es donde siempre ganan los patronos, tanto públicos como privados.

En este proceso de involución del sindicalismo nacional también se observan, fundamentalmente en las organizaciones de segundo y tercer grado, otras debilidades que, en suma, describen el tamaño y la dimensión

de los desafíos que debemos superar: desplazamiento de las banderas de origen, ausencia de representatividad, ilegitimidad, desconfianza de las bases, precariedad ética, ausentismo sindical, estructuras organizativas inadecuadas y paralizadas en el pasado, ausencia de respuestas estratégicas y programáticas frente al desafío de este tiempo ajeno, graves problemas de autofinanciamiento, la ausencia de un proceso de formación sociolaboral sistematizado, moderno, eficaz, con nivel académico en la formación de adultos, de calidad para la planificación estratégica que exige este mundo globalizado y constructor de respuestas, la incapacidad aprendida que aún no es superada para manejar la informática, los recursos del conocimiento y la tecnología comunicacional para acelerar su eficacia organizacional y de lucha, compromisos partidistas, patronales y de gobiernos por parte de algunos dirigentes que le hacen un daño enorme a valores originales y específicos del sindicalismo como la autonomía e independencia del movimiento sindical, fragmentación, desarticulación y atomización sindical que impiden la unidad de acción, programática y orgánica que exigen los/as trabajadores/as y este tiempo ajeno.

Nos acercaremos sólo a unos elementos de esta involución para interpretarlos desde adentro, por ejemplo, el tema de la formación sindical y las carencias formativas para iniciar un proceso de recuperación o autotransformación sindical.

## A. Formación sindical

El impacto del contexto socioeconómico, financiero, tecnológico y flexibilizador sobre el ámbito sindical no facilita el desafío de repensar, actualizar y aplicar en el corto plazo un verdadero sistema integrado, local y continental de formación sociolaboral para la clase trabajadora. El movimiento sindical local y nacional está atrapado en muchos frentes de atención, por ejemplo: el momento político, económico y de volatilidad que vive la región, la grave crisis social, económica, de empleo, ingresos y de seguridad integral que atraviesa la población en sus países de origen y en la lucha por sobrevivir que viven nuestros sindicatos de base ante tal ofensiva.

Esta realidad nacional y regional, además, detiene la presión de los trabajadores hacia las cúpulas para que trabajen en la dirección de un sistema o un programa intensivo de formación sociolaboral, por eso en la



mayoría de nuestros países la labor formativa desde los sindicatos no está en su mejor etapa de realización.

Son las urgencias del día: la supervivencia del sindicato, la situación de intemperie jurídica, la ausencia del Estado de derecho, la desaparición de los derechos colectivos del trabajo, los conflictos por la confiscación de reivindicaciones ya conquistadas, la movilización permanente y la acción reivindicativa respecto de realidades impuestas, lo que no ayuda a darle prioridad estratégica a la formación sociolaboral. Ello redundará en una cultura cortoplacista e inmedatista de nuestras organizaciones y de quienes las lideran.

Sin embargo, por encima de estas constataciones y pensando en la sustentabilidad del movimiento sindical, la dimensión de las amenazas y la calidad y característica del tiempo que tenemos por delante, es imperativo pensar en el largo plazo para comenzar a trabajar desde ahora en lo estructural, donde la formación sindical es una herramienta estratégica imprescindible.

La formación sindical frente a la nueva realidad que se le impone desde el mundo del trabajo y desde la órbita de los cambios estructurales que la impactan debe imaginarse y construirse como un sistema permanente y progresivo con objetivos orientados fundamentalmente a: 1. optimizar la capacidad de análisis de los cuadros, dirigentes y militantes; 2. convertir el sistema formativo en un lugar para el debate objetivo sobre los rasgos centrales del proceso globalizador; 3. identificar y analizar las causas y consecuencias de la relación existente entre democracia efectiva y gobernabilidad, crecimiento y desarrollo, productividad y equidad, igualdad de oportunidades y justicia social; 4. colocar la formación sindical como un recurso que retroalimenta el propio proceso y optimiza la capacidad de lucha y de negociación social; 5. facilitar la autorreforma profunda del sindicato y del sindicalismo en el país y en la región; 6. incorporar los nuevos conocimientos de la tecnología comunicacional y de la informática en la gestión y en la lucha diaria de los sindicatos; 7. reforzar los principios y valores que dieron origen a la lucha internacional de la clase trabajadora; 8. consolidar la unidad, el pluralismo, la autonomía, la independencia y la solidaridad militante del movimiento sindical nacional y regional; 9. elaborar contenidos y planes de trabajo frente a las siguientes demandas programáticas: trabajo digno y empleos de calidad, seguridad social, seguridad jurídica, trabajo seguro, poder adquisitivo, trabajo infantil, temas

de género, pensionados, jubilados, tercera edad y sector informal, entre otros; y 10. construir un liderazgo que responda con claridad y fuerza a las exigencias reivindicativas diarias y urgentes de los afiliados al sindicato, militantes y trabajadores/as en general. Se trata de una formación sociolaboral para parir un liderazgo a la altura de este tiempo, que estimule al trabajador/ra a volver a creer en los sindicatos.

Y esta formación sociolaboral debe estar dirigida esencialmente a esos colectivos afiliados al sindicato, los cuales incluyen a: trabajadores/as, delegados, directivos, militantes, estructuras y organizaciones de base, federales, regionales, confederales, centrales y estas, a su vez, a sus diferentes expresiones como: trabajadores urbanos, rurales, cooperativas, pobladores, jubilados y pensionados, trabajadores/as informales y desempleados con atención especial para los jóvenes y las mujeres trabajadoras.

## B. Representatividad sindical: un desafío

La ausencia de representatividad y de nuevas afiliaciones, la incapacidad de movilización y la falta de reconocimiento por parte de los propios trabajadores y la sociedad civil les ha quitado autoridad a las organizaciones sindicales, lo que ha sido motivo de exclusión del sindicato en las decisiones sobre políticas públicas, les ha impedido negociar condiciones de trabajo y contratos colectivos y, en ocasiones, los ha inhabilitado para representar a los trabajadores ante las autoridades del trabajo.

Esta falta de representatividad, cuando se une a la inexistencia de elecciones sindicales o a directivas sindicales con mandatos o plazos vencidos, produce el problema más grave, que es el de la ilegitimidad. Junto a estos temas surge la precariedad ética de algunos dirigentes, que destruye la imagen de los sindicatos, facilita su deterioro y permite al patrono, en algunos casos, disfrutar de esa corrupción generalizada en la que lamentablemente la impunidad ha sido una costumbre en toda la región.

En algunos países donde la crisis del sindicalismo es más aguda se observa un fenómeno de ausentismo sindical de segundo y tercer grado. Lo que quiere decir que la pelea de los sindicatos de base (organizaciones de primer grado) se está realizando sin un acompañamiento real de sus federaciones profesionales o regionales y sin la presencia de su central

o confederación, precisamente por el deterioro ético y la ilegitimidad de las directivas sindicales, aunado al secuestro, no en pocos casos, de la autonomía, la independencia y el pluralismo sindical por parte de algunos gobiernos.

### C. El autofinanciamiento sindical: un verdadero problema

Salvo raras excepciones en las que el Estado y la administración pública local cooperan económicamente con los sindicatos o donde los sindicatos son poderosos en cotizaciones y en el manejo de áreas como la de la seguridad social y la recreación laboral, en la mayoría de nuestros países los sindicatos viven la peor crisis de autofinanciamiento de toda su historia, con cotizaciones cada día más reducidas y, si vienen del empleador público, cada día más condicionadas.

Una limitación estratégica que afecta toda la vida del sindicato, su capacidad de lucha, de movilización, de generar actividades, de funcionar y ahora con el agravante de que la cooperación internacional está significativamente más disminuida y fundamentalmente la que venía de Europa hacia las regiones más debilitadas. Este problema exige compromiso militante, creatividad para generar propios recursos y una responsabilidad muy seria para sus conductores y dirigentes. Si las organizaciones sindicales no se autofinancian, la vida del sindicato se debilita gravemente. No olvidemos que la existencia de sindicatos fuertes y consolidados es determinante para la construcción de sociedades justas, igualitarias, equitativas, libres y con altos niveles de desarrollo humano integral.

### D. La autonomía sindical amenazada desde adentro

La autonomía sindical está en el centro de la crisis del sindicalismo. Es un principio esencial de la actividad sindical que forma parte del acta de nacimiento del movimiento obrero internacional. La autonomía sindical no es un artículo de los estatutos de un sindicato: es la bandera que lo identifica, es su fortaleza y su principal patrimonio histórico.

Básicamente son tres las amenazas permanentes a esa autonomía: 1. cuando es secuestrada por el poder de los gobiernos; 2. cuando es tutelada los partidos políticos; y 3. cuando es comprada por el patrono privado.

En ninguna región o país los sindicatos o el movimiento sindical están inmunes a ataques contra su autonomía y a la vulnerabilidad de algunos de sus dirigentes. En América Latina y el Caribe, la relación entre el sindicalismo y los partidos políticos ha sido muy cercana y peligrosa. Algunos líderes sindicales llegan a ser hasta dirigentes fundamentales en partidos políticos y cuando estos ganan elecciones logran desempeñar funciones públicas de alto nivel y luego, por razones que no enjuiciaremos ahora, terminan siendo un muro de contención ante las acciones gremiales contra sus gobiernos.

Igualmente, hay gobiernos con estímulos económicos, amenazas o simplemente favores personales que secuestran la autonomía del dirigente sin que este sea del partido de gobierno. Son conductas muy visibles en el manejo de los reclamos reivindicativos, los acuerdos contractuales, el manejo de pliegos conflictivos o en el desarrollo de una huelga,

El otro tema es la compra de la autonomía por el patrono privado o la corrupción del sindicalista por el empleador. Esta práctica le ha hecho mucho daño al sindicalismo porque lo desmoraliza. Hablamos del campo ético del dirigente y aunque pueden ser muchas y variadas las razones que impulsan estas conductas, el daño es a la estructura de legitimidad del sindicato y el sindicalismo.

En el texto de un documento oficial sobre la autorreforma sindical, la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), plantea el problema y reitera cómo esta crisis parte también de la propia dirigencia cuando se observan en los sindicatos, federaciones y centrales “equivocadas prácticas en la conducción, derivadas de ciertos hábitos personales de los dirigentes, incluyendo caciquismo, cupularización, verticalismo, autoritarismo, burocratización, ausencia de autonomía política, conflictos intersectoriales e incluso corrupción” (Báez Mosqueira, 2013, pág. 1).

Es imperativo para superar esta etapa de crisis del sindicalismo defender, consolidar y desarrollar el valor de la autonomía sindical y, al mismo tiempo, sancionar y expulsar del movimiento a aquellos “sindicalistas” que traicionan al movimiento obrero con cualquiera de estas tres amenazas

potenciales a la autonomía sindical: gobierno, partido político o patrono privado.

## E. La agenda de lucha

Es imperativo tener una agenda de trabajo y, en este caso, una agenda de lucha que nos indique la ruta mínima posible en el corto y largo plazo. Una agenda estratégica, una agenda programática y una agenda reivindicativa. Adelantemos algunas ideas sobre estos puntos.

### Líneas para el campo estratégico

Cuando una crisis es estructural estamos en el campo estratégico. En consecuencia, la agenda en este nivel debe responder a la superación de las debilidades con formación sociolaboral que ataque la crisis de identidad, representatividad, legitimidad, afiliación, convocatoria, movilización y de liderazgos sin contenidos.

La conducción del más alto nivel tiene que encontrar espacios para repensarse y para elaborar análisis crítico, pensamiento significativo y respuestas al proceso globalizador en cada área de su desarrollo potencial, desde el informático hasta el de los mercados abiertos.

Es estratégico también anticiparse a las consecuencias de la flexibilización, de la globalización técnica, económica y financiera y construir respuestas desde nuestra óptica. Por ejemplo: ¿cómo mejorar las prácticas sindicales ante el Estado y el patrono privado?, ¿cómo construir alianzas estratégicas con otros sectores no gubernamentales y de la sociedad civil?, ¿cómo globalizar nuestra lucha a través de respuestas sectoriales desde nuestras fuerzas regionales o internacionales?

Es preciso rediseñar y definir nuevamente los objetivos políticos del sindicalismo para orientar la lucha. Debe ser una discusión permanente. Por ejemplo: debemos responder con conceptos concretos a la pregunta acerca de si el sindicalismo actual es un instrumento de cambio, de transformación, un actor de desarrollo humano integral, un hacedor de justicia laboral nacional e internacional.

En este piso alto que es lo estratégico de este complejo edificio también debemos buscar los componentes de la fuerza que necesitamos ante

nuestras contrapartes diarias, locales, nacionales y globales. Hablamos de las agencias multilaterales, multinacionales, gobiernos, capitales privados, organismos comerciales, monetarios y financieros supranacionales; bloques geopolíticos; hablamos de los dueños de la tecnología, los capitales y el mercado y también de la propia OIT.

Y luego debemos mejorar nuestra participación en la definición y aplicación de políticas públicas en materia del trabajo y, esencialmente, en lo que afecta directamente a nuestros representados, o encontrar los caminos para que nos incorporen si estamos afuera. Son tareas estratégicas porque resultan de nuestra crisis estructural. En otras palabras, desde este piso alto hay que detener la caída y responder con mayor fuerza y eficacia.

La estrategia es el camino inmediato a transitar en la consecución de los objetivos políticos e ideológicos, la estrategia determina las prioridades organizacionales y la ruta para el trabajo colectivo.

### Líneas para el campo programático

Son los temas definidos o por venir que conforman el entorno de prioridades, los grandes problemas que impactan negativamente en las condiciones de trabajo y de vida de los/as trabajadores/as y exigen una respuesta colectiva de los sindicatos y del movimiento sindical en general. Hablamos de leyes y códigos del trabajo, de la Constitución Nacional y los Convenios Internacionales del Trabajo/OIT, derechos fundamentales, empleos dignos, contratos colectivos, capacidad de negociación, inteligencia emocional, diálogo social, trabajo infantil, seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, juventud y mujer trabajadora, educación y formación, trabajo informal, pensionados, jubilados y trabajadores/as de la tercera edad, la autorreforma sindical y la necesidad de construir sindicatos de servicios.

En este nivel, la flexibilización laboral del empleo y del salario, la tercerización, sus causas y consecuencias, la subcontratación, el trabajo precario y la desaparición de los derechos adquiridos son parte de los desafíos a responder con programas desde nuestra perspectiva.

Y además agregaría la necesidad de elaborar programas que orienten a nuestros dirigentes sobre cómo convertir los sindicatos en instrumentos de servicios adecuados, eficientes y sustentables en materia de asistencia social, educativa, de salud, odontológica, pediátrica, técnica, laboral, jurídica

para emprendedores; y de acompañamiento humano para todos los afiliados/as y las comunidades del entorno geográfico.

### Líneas para el campo reivindicativo

Aquí nos referimos a la utilidad más inmediata del sindicato y su directiva, del contacto permanente y diario con sus afiliados/as, del tratamiento adecuado y de la respuesta oportuna al problema del compañero/a.

Se trata de crear la infraestructura organizativa, comunicacional, sindical, social, jurídica y funcional para darle al sindicato la eficacia humana, sindical, laboral y asesora que demanda el/la afiliado/a.

Esas reivindicaciones pasan por la defensa de su estabilidad, de su empleo, de su salario, de las reivindicaciones alcanzadas en sus condiciones de trabajo, de la administración del contrato colectivo, la violación de sus derechos, de la seguridad y ambiente en el trabajo, los conflictos con el patrono, de los problemas con el sindicato, de un pago incompleto, del reposo médico, de sus vacaciones, horas extras y hasta de su despido.

El campo reivindicativo inmediato trata simplemente de la vida del trabajador en su puesto de trabajo, es decir, de lo más importante para un afiliado o afiliada.

## III. El principio de una reflexión final

La clase trabajadora, desde cualquier empresa o sitio de trabajo de algún país en el globo, exige al sindicalismo ser una alternativa en el plano ideológico, político, estratégico, organizativo, programático, reivindicativo que responda a sus ideales, compromisos, intereses y reales necesidades.

Exige un sindicalismo adecuado no sólo a la coyuntura nacional sino al reto estratégico global, pero además, que sea coherente y exprese los objetivos históricos del movimiento y sea consecuente con los valores y principios genuinamente provenientes de la clase trabajadora.

La demanda al sindicalismo pasa por el reto de luchar con eficacia para humanizar el trabajo, restableciendo su valor, su dignidad, su rol en la sociedad como factor generador del bienestar común, de la riqueza colectiva del país y del pueblo.

Es conquistar de nuevo el poder del movimiento sindical, sus capacidades transformadoras, sus enormes potencialidades revolucionarias; su esencia democrática y de lucha permanente contra toda forma de opresión y explotación; su vocación por la paz.

Por lo tanto, la exigencia indica una ruptura radical y definitiva con el pasado de dependencia respecto de intereses ajenos a la clase trabajadora (partidos políticos, gobiernos y patronos).

La demanda de este tiempo ajeno, al dirigente, cuadro, militante sindical, al sindicato y a sus organizaciones regionales e internacionales, es aumentar nuestra capacidad de movilización, elevar nuestra combatividad, construir alianzas y articulaciones inteligentes y eficaces con los otros sectores sociales excluidos de los beneficios que genera la plusvalía de nuestro trabajo y avanzar en conjunto en el diseño y materialización de un nuevo modelo de desarrollo nacional con acento en lo humano y en lo social, con perfiles integrales e integradores, de carácter armónico, solidario, democrático y verdaderamente revolucionario, que sea capaz de competir con la voracidad del capitalismo en el plano nacional e internacional, fortaleciendo los derechos de la nación y del pueblo, de nuestras economías, y alcanzando el desafío de un desarrollo humano y sostenible con distribución y equidad.

La otra cara en la fotografía nos exige cambiar, transformarnos, repensarnos, para encontrar lo que fuimos y parir lo que debemos ser. Es urgente auto-reformarnos para no desaparecer, para defender derechos históricos, para alcanzar nuevos espacios y para que nuestra gente pueda volver a creer.

## Referencias bibliográficas

- ANTÚNEZ, S. (2003). *El proyecto educativo del Centro*, Barcelona.
- AREA, M. (2004). *Los medios y las tecnologías de la educación*, Madrid.
- BÁEZ MOSQUEIRA, V. (2013). *Sindicalizar el sindicalismo: la autorreforma sindical en las Américas*, San Pablo.
- CABELLO, M. (1997). *Didáctica y educación de personas adultas. Una propuesta para el desarrollo curricular*, Granada.
- LEIVA, S. (2000). *El trabajo a tiempo parcial en Chile*, CEPAL / OIT, Santiago de Chile.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013). *Tendencias mundiales del empleo 2013*, Ginebra.



WELLER, J., GLEJBERMAN, D. ET AL. (2013). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. CEPAL / OIT, Santiago de Chile.  
ZAPATA, F. (2003). *¿Crisis del sindicalismo en América Latina?*, México.

## RESUMEN

Este tiempo ajeno demanda al dirigente, cuadro, militante sindical, al sindicato y a sus organizaciones regionales e internacionales, a aumentar la capacidad de movilización, construir alianzas y articulaciones inteligentes y eficaces, y avanzar en conjunto en el diseño y materialización de un nuevo modelo de desarrollo nacional con acento en lo humano y en lo social, capaz de competir con la voracidad del capitalismo en el plano nacional e internacional, fortaleciendo los derechos del pueblo, de nuestras economías, y alcanzando el desafío de un desarrollo humano y sustentable con distribución y equidad.

## PALABRAS CLAVE

Sindicalismo – trabajadores – descolectivización – convención colectiva – globalización

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – N° 3 – Noviembre, 2013



# **Vías para la actividad económica sostenible y el progreso social en la economía social de mercado\***

## Comisión de Investigación sobre Crecimiento, Bienestar y Calidad de Vida del Bundestag

### **Prólogo de la presidenta de la Comisión**

Señoras y señores, lectores interesados:

Según datos de la Oficina Federal de Estadística, las mujeres de mi edad –nací en 1980– tienen una expectativa de vida de unos 76 años.<sup>1</sup> Yo, con un poco de suerte, voy a vivir, por lo tanto, para ver el aumento de la población de este planeta a nueve mil millones de habitantes para el año 2050.<sup>2</sup> Cuando digo “suerte” no me refiero tanto a mi estado personal de salud sino al bienestar de la raza humana en su conjunto ya que, desde el punto de vista de la actualidad, no hay ninguna certeza de que las sociedades del planeta tendrán éxito en la conciliación de la búsqueda universal de la prosperidad con un entorno natural floreciente, a fin de permitir a nueve mil millones de personas en el mundo disfrutar de una buena vida.

Queda demostrado que este hecho se ha reconocido claramente cuando una Comisión de Investigación del Bundestag afirma,

como lo hizo esta Comisión en el año 2013, que “a pesar de la creciente prosperidad de la población mundial, es necesario aliviar la presión total de la actividad humana sobre el planeta, debido a los recursos planetarios limitados”.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, el estudio demuestra lo difícil que será el proceso de disociación entre el crecimiento económico y el consumo de recursos, por no mencionar el reto aún mayor de separar nuestra prosperidad de las pruebas cada vez mayores a las que se somete a los sumideros de carbono.

Con este informe estamos poniendo otra tarea monumental en la agenda política. Esta tarea será tanto más difícil de realizar si nuestras predicciones sobre las megatendencias globales del siglo XXI se hacen realidad, especialmente la predicción de que cada vez más personas en nuestro planeta procurarán lograr el bienestar tal como se entiende en los países industrializados,

\* Resumen de las conclusiones y recomendaciones principales de la Comisión de Investigación, designada por resolución del Bundestag de fecha 1 de diciembre de 2010 (impreso del Bundestag 17/3853). Extracto del informe final publicado en el impreso del Bundestag 17/13300. Berlín, mayo de 2013.

como una forma de prosperidad basada en el consumo voraz de recursos y energía.

¿Qué concepto de bienestar imperará en la vida de las personas en el año 2050? No lo sabemos con certeza, pero tenemos ejemplos históricos de diversas partes del mundo. Si se examina el desarrollo de las primeras naciones industrializadas, resulta evidente la estrecha correlación entre la prosperidad material de las personas y su satisfacción con su nivel de vida. La historia enseña que en la mayoría de los casos las preocupaciones y necesidades diarias más urgentes —comida, vestimenta y refugio— resultan primordiales. A la vez, en sociedades con un alto nivel de ingresos per cápita, es evidente que la relación entre la satisfacción y la prosperidad material comienza a diluirse a partir de un determinado umbral de ingresos. El bienestar en un sentido global simplemente tiene para las personas un significado que trasciende de la creciente prosperidad material.

Por esta razón, la Comisión de Investigación propone en su informe un nuevo concepto de bienestar junto con una nueva forma de medir el bienestar que va más allá de la prosperidad material, para abarcar también dimensiones sociales y ambientales de bienestar. De esta forma, no solo ofrecemos una reflexión más precisa de lo que las personas entienden por bienestar, sino que también desafiamos el paradigma del crecimiento. El crecimiento económico desde un punto de vista puramente cuantitativo simplemente no conduce automáticamente a una mayor prosperidad material para todos, más justicia social o al éxito en el cumplimiento de los retos ambientales. Los indicadores propuestos de bienestar “W”<sup>3</sup> arrojan luz sobre los conflictos de objetivos que encontramos en todas partes. Por ejemplo, ¿el crecimiento hace que nuestra sociedad sea más desigual o en realidad genera una mayor igualdad? ¿Debemos pagar por la reducción de la deuda pública con un alto desempleo o una política de empleo activo llevaría a la disminución de la

deuda? ¿Los costosos esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero disminuirán nuestros ingresos o las consecuencias de los daños del cambio climático menoscabarán nuestras perspectivas de crecimiento? Para todas estas preguntas deben encontrarse respuestas políticas, tanto en la actualidad como en el futuro. De hecho, la gran ventaja del conjunto de indicadores propuestos es precisamente que ilustra claramente estos conflictos de objetivos. Los actores políticos deben idear formas de solucionarlos. La nueva medida del bienestar obligará a los formuladores de políticas a justificar mejor sus decisiones. Idealmente, fomentará en el ámbito político una cultura de rendición de cuentas más acentuada. Estoy convencida de que esto también mejorará la reputación de la democracia representativa. También da fe de la receptividad de la democracia representativa el hecho de que esta Comisión de Investigación sobre Crecimiento, Bienestar y Calidad de Vida haya adoptado un debate en el que han participado académicos y la sociedad civil durante décadas, y que ha continuado en el Parlamento alemán. Así es, la discusión sobre crecimiento y bienestar no es para nada nueva. Por lo menos desde la publicación en 1972, mucho antes de que yo naciera, del estudio encargado por el Club de Roma titulado “Los límites del crecimiento”, se han formulado y debatido estas preguntas cruciales. Existen diversas evaluaciones sobre el impacto de este debate. Muchos están decepcionados debido a que a la dramática presentación de los problemas no siguieron cambios apropiados en los ámbitos políticos y sociales y, por el contrario, los problemas se agravaron en muchos aspectos. Otros subrayan el éxito rotundo logrado con este debate, que se refleja en el crecimiento de la conciencia ambiental entre amplios sectores de la población, asociado a una orientación ambiental cada vez más importante entre los actores de la sociedad civil y del escenario político.

En la Comisión de Investigación se da una situación similar. Si se comparan con los problemas a los que nos enfrentamos, las conclusiones consensuadas que aquí se presentan pueden parecer vacilantes. Si se compara con la dificultad de cumplir con el mandato extremadamente amplio y exigente conferido por el Bundestag, el resultado es realmente impresionante.

Cuanto más específicas fueron las preguntas formuladas a nuestra Comisión, más precisas fueron las respuestas proporcionadas y, en algunos puntos, los miembros de la Comisión, a pesar de toda su diversidad, lograron alcanzar un grado sorprendentemente elevado de consenso, por ejemplo al describir las consecuencias para nuestra actividad económica de garantizar que no se presione a nuestro planeta más allá de sus límites, al elaborar propuestas para un sistema financiero que fomente la actividad económica estable y sostenible, y al plasmar las condiciones sociales básicas que se requieren para el consumo sostenible.

Al final de sus deliberaciones, los miembros de la Comisión estuvieron de acuerdo en que podrían incluso haber logrado el consenso en un espectro mucho más amplio de temas si la Comisión hubiera tenido más tiempo para deliberar y avanzar gradualmente en la elaboración de posiciones comunes.

Por consiguiente, la labor de la Comisión de Investigación puede compararse con el intento de alcanzar el próximo campamento en un ascenso exigente. Todavía serán necesarias más etapas. Aunque esta Comisión ha presentado una amplia gama de recomendaciones, el hecho es que hay un largo camino por recorrer, desde reconocer y describir los problemas a desarrollar y, en última instancia, implementar enfoques políticos sólidos en las áreas que han sido objeto de debate en este foro. El ascenso continúa.

Para los 62 integrantes<sup>4</sup> que participan como miembros del Parlamento o expertos externos en el trabajo de la Comisión de Investigación durante más de dos años,

su participación fue un proceso fascinante, intenso y enriquecedor. Al final de este proceso, podemos estar orgullosos de lo que hemos logrado, pero también estamos decididos a ayudar a garantizar la continuación del debate esencial y la implementación de las recomendaciones de la comisión.

Agradezco a todos quienes participaron en la preparación del informe y a quienes están trabajando con nosotros para mantener el impulso de este debate y llevarlo a buen término en la acción política.

Espero que disfruten de la lectura de este resumen.

**Daniela Kolbe**

Presidenta de la Comisión de Investigación

## **1. Resumen de las recomendaciones clave y métodos de trabajo de la Comisión**

Al nombrar a la Comisión de Investigación, el Bundestag optó por una amplia mayoría por aprovechar la oportunidad para analizar los avances en las discusiones nacionales e internacionales sobre el tema del crecimiento, bienestar y calidad de vida y presentarlo como una base para el debate político, con el fin de concientizar al cuerpo legislativo sobre cuál debería ser el alcance de las regulaciones y desarrollo futuros. Por esta razón, comenzaremos con una breve descripción de las circunstancias que condujeron a la designación de la Comisión de Investigación.

En octubre de 2009, si no antes, los graves problemas en los presupuestos nacionales a lo largo de la eurozona se hicieron evidentes a raíz de la crisis financiera mundial y los rescates bancarios financiados por el Estado. En la primavera de 2009, las cifras de producción industrial de la eurozona también venían revelando una caída anual de más del 20%. Se reconoció que la incer-

tidumbre sobre el desarrollo de la economía y el mercado laboral, así como las tendencias demográficas y los niveles de deuda pública, eran retos que deberían afrontarse. Estas cuestiones chocaron con problemas que ya se conocían desde hacía bastante tiempo, problemas derivados de los efectos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la falta de equidad intergeneracional y la desigualdad social, tanto a nivel mundial como nacional.

Los problemas originados en estas crisis y desafíos afianzaron el debate original sobre la promoción de la sostenibilidad en la economía y la sociedad. Este debate no solo se plantea en Alemania, sino también en muchos otros países industrializados. También crea puntos de referencia para una aproximación a la medición del bienestar que se opone cada vez más al rol dado al crecimiento económico, representado por el indicador del producto interno bruto (PIB), como el único fundamento y medida del bienestar, la calidad de vida y el progreso social. En general se considera indiscutible que el PIB no refleja adecuadamente los aspectos sociales y ambientales del bienestar. Es más, una vez que se ha alcanzado un cierto nivel de prosperidad, cualquier aumento posterior al parecer genera beneficios decrecientes en la satisfacción personal. Numerosos estudios de investigación han demostrado que, para la mayoría de las personas, el bienestar y la calidad de vida no dependen principalmente del monto de sus ingresos o del PIB, sino que están también supeditados en gran medida a factores sociales y ambientales. En este contexto, parece lógico examinar qué factores y tendencias deben tomarse en cuenta si el bienestar y la calidad de vida van a analizarse y evaluarse con mayor objetividad.

Al igual que muchas otras naciones industrializadas, Alemania tiene una población claramente envejecida. El Bundestag había abordado este fenómeno en períodos electorales anteriores, nombrando comisiones de investigación para analizar el impac-

to del cambio demográfico en la economía y el empleo. La presión sobre los presupuestos públicos a raíz de la crisis financiera llamó la atención una vez más sobre la importancia relativa del crecimiento económico. En este contexto, cabe preguntarse si el desarrollo estable aún es posible con bajas tasas de crecimiento y cómo será posible en el futuro lograr la equidad intergeneracional en la política fiscal y la estabilización a largo plazo de la seguridad social sobre la base del modelo europeo del Estado de Bienestar.

Una forma de lograr el desarrollo sostenible puede ser a través de una política de regulación formulada cuidadosamente, que abarque aspectos económicos, sociales y ambientales. La situación del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida también influyen en las posibilidades de ejercer una actividad económica y una forma de vida sostenibles en el futuro.

Para sus deliberaciones, la Comisión de Investigación estableció cinco grupos de proyecto, que debían centrarse en las siguientes áreas temáticas:

- La importancia que se atribuye al crecimiento en la economía y la sociedad.
- El desarrollo de un indicador global de bienestar y progreso.
- La ruptura de los vínculos entre el crecimiento, el uso de los recursos y el progreso técnico (disociación); posibilidades y límites.
- La sostenibilidad a través de políticas de regulación.
- El mundo del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida.
- A continuación se resumen los resultados de estas deliberaciones y exhaustivas opiniones disidentes.

### **La importancia que se atribuye al crecimiento en la economía y la sociedad**

El crecimiento económico, medido por los cambios en los niveles del PIB, a me-

nudo ha sido considerado por los medios de comunicación y el público en general como el indicador económico fundamental y se presenta como la clave del bienestar. A la vez, la atribución de este rol clave al crecimiento ha sido durante mucho tiempo objeto de críticas, que se remontan por lo menos al estudio del Club de Roma del año 1972. En la decisión por la que se nombró a la Comisión de Investigación, el nuevo organismo fue convocado a evaluar el crecimiento anterior y a analizar si el modelo alemán de economía social de mercado podía cumplir con los desafíos ambientales, sociales, demográficos y fiscales, tanto presentes como futuros, incluso con bajas tasas de crecimiento, y a identificar los obstáculos relacionados con el crecimiento que pudieran presentarse.

En el grupo de proyecto 1, encargado de llevar a cabo una investigación sistemática sobre la importancia del crecimiento en la economía y la sociedad, los intensos debates dieron lugar a la aparición de considerables diferencias sustanciales, lo que llevó a que la presentación de informes se efectuara a partir de la primavera de 2012 en dos grupos de trabajo separados, uno integrado por los miembros de los partidos de la coalición y el otro por los de los partidos de la oposición. Cada uno de estos grupos presentó a la Comisión de Investigación un informe preliminar en el otoño de 2012.

El informe aprobado por la mayoría ofrece una exposición detallada de los vínculos entre el crecimiento, la economía y la sociedad, y aborda las principales controversias que rodean al tema del crecimiento en la actualidad. El informe deja claro que el crecimiento no es un fin en sí mismo pero que, sin embargo, tiene gran importancia como un medio para la consecución de otros fines. El capítulo 3 incluye observaciones sobre la interacción entre el crecimiento y los presupuestos públicos, los mercados financieros y las tendencias de empleo. En lo que a la influencia del cre-

cimiento sobre la distribución del ingreso refiere, el informe sostiene que la brecha de ingresos solo se ha ampliado de forma muy moderada desde el año 1960, y que esto se debe en gran medida a la disminución de la magnitud de los presupuestos públicos en los países industrializados.

Por su parte, la opinión disidente de la minoría ilustra, con ayuda de un extenso análisis teórico y empírico, que el crecimiento económico no es una condición suficiente para el bienestar y la calidad de vida. Seis subcapítulos analizan la interacción entre el crecimiento y el medioambiente, los presupuestos públicos, los mercados financieros, las empresas, el empleo y la distribución de la riqueza. El último capítulo hace hincapié en que, a pesar de las tasas de crecimiento moderadas en Alemania, se ha producido un marcado aumento en la desigualdad del ingreso y la riqueza desde mediados de los años noventa. De acuerdo con el informe de la minoría, la forma de contrarrestar el aumento del gasto social impulsado por las tendencias demográficas no consiste en recortar beneficios, sino en establecer una base de financiamiento más amplia y aumentar el empleo en trabajos sujetos a contribuciones sociales obligatorias. La reorientación tendiente a una interpretación global del bienestar requiere un marco más amplio de regulación social y ambiental.

### **Desarrollo de un indicador global de bienestar y progreso**

Además de la importancia económica y social de una economía en crecimiento, la Comisión de Investigación examinó también las cuestiones relacionadas con la medición del bienestar, como el segundo de sus temas prioritarios. El punto de partida para el debate sobre una nueva forma de medir el bienestar fue la crítica que se había venido gestando desde hacía años en los círculos académicos y políticos de que el PIB, que nunca podría ser un indicador adecuado

del bienestar y la calidad de vida, se estaba, no obstante, utilizando con frecuencia para este propósito. Los puntos débiles del PIB como medida del bienestar son evidentes. Los bienes y servicios que no se comercializan en el mercado, tales como el trabajo voluntario o la “producción doméstica”, como la crianza de los hijos o el cuidado del hogar, no se tienen en cuenta en el PIB, mientras que la contaminación del medioambiente y el agotamiento de los recursos no renovables no disminuyen el PIB y pueden incluso aumentarlo.

De acuerdo con la decisión por la que se nombró a la Comisión de Investigación, el grupo de proyecto 2, al que se encomendó la tarea de elaborar un nuevo indicador, debía “examinar cómo pueden tomarse en cuenta debidamente los factores que influyen en la calidad de vida y el progreso social e introducirse en un indicador común” con vistas a “la creación de una base adecuada para la evaluación de las decisiones políticas en función de criterios económicos, ambientales y sociales”. La tarea consistió en desarrollar una medida del bienestar que fuera igualmente relevante y significativa para los políticos, los investigadores y el público, y que indicara también el lugar en el que se encontraba Alemania en relación con los otros países del mundo.

En la primera parte de su trabajo, el grupo de proyecto 2 abordó con gran detalle los métodos para medir el bienestar, con el fin de recopilar información completa que le permitiera sistematizar, clasificar y evaluar diferentes métodos de medición, con el objeto de obtener ideas para crear su propio modelo. El grupo de proyecto tomó en cuenta toda la gama de métodos para la medición del bienestar a partir de indicadores consolidados, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, prosiguiendo con el Índice Nacional de Bienestar alemán (NWI, por sus siglas en alemán) y, finalmente, examinando iniciativas actuales, tales como las que se han

puesto en marcha en países como Australia, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Con el fin de obtener conocimientos adicionales para la construcción de un modelo de indicadores del bienestar, el grupo de proyecto 2 encargó un dictamen y un informe resumido de expertos. El dictamen examinó en qué medida los responsables de la adopción de decisiones políticas y administrativas de la actualidad conocen los indicadores predominantes más comunes del bienestar, cómo se utilizan, qué barreras existen para el uso y la interpretación de estos indicadores y qué mejoras se consideran deseables. El informe resumido de expertos examinó cómo construir un modelo de indicadores que los medios de comunicación pudieran adoptar con entusiasmo y reflejar adecuadamente.

En la segunda parte de su labor, el grupo de proyecto 2 elaboró el conjunto de indicadores para la medición del bienestar. En el contexto de los cambios y la incertidumbre que repercuten sobre la relación entre el crecimiento, el bienestar y la calidad de vida, la tarea consistió en identificar las dimensiones esenciales del bienestar y encontrar indicadores coincidentes que ofrecieran a la gente una clara visión panorámica de los diversos aspectos del bienestar en el mundo de hoy y de su desarrollo.

La búsqueda de una medida adecuada del bienestar planteó numerosos desafíos. Debido a la gran diversidad de juicios de valor, ideologías e intereses de las personas, el concepto de una “vida plena” se define naturalmente de muchas formas. Cualquier selección de factores es prescriptiva y, por lo tanto, está abierta a la discusión. En estas circunstancias, la principal preocupación de los parlamentarios y expertos fue determinar lo que las personas, incluidas las generaciones futuras, necesitan para disfrutar de una vida buena y exitosa. Sobre este punto hubo un gran consenso general político y moral, pero a la hora de decidir cuál de estos factores debería incluirse en última ins-



tancia en el indicador de bienestar afloró un conflicto de objetivos, entre el deseo de garantizar que la complejidad de los fenómenos de bienestar y calidad de vida se reflejara plenamente en indicadores adecuados y la preocupación de seleccionar el menor número de indicadores posible para que el conjunto de indicadores de bienestar pudiera seguir transmitiéndose a un público más amplio. De hecho, en última instancia, algunas de las ideas debatidas resultaron ser inviables en la práctica por falta de datos estadísticos. Por ejemplo, el trabajo en los hogares, ajeno al mercado, que sin duda contribuye al bienestar, no se ha medido regularmente de una manera que permita la comparación internacional. Del mismo modo, no existen datos disponibles fidedignos a nivel internacional sobre la biodiversidad.

Después de abocarse a esta tarea durante dos años, el grupo de proyecto 2 presentó un “PIB mejorado”, que comprende diez indicadores clave y, además de las dimensiones materiales del bienestar, también tiene en cuenta las dimensiones sociales y de inclusión así como factores ambientales. El mensaje para el Bundestag, encapsulado en este conjunto de indicadores, es que otros factores, además de la prosperidad material, juegan el mismo papel en la creación de bienestar. Tanto la preservación de la libertad y la democracia como la inclusión social a raíz de una buena formación académica y del empleo para el mayor número de personas, así como la buena salud, desempeñarán un papel en el futuro, cuando la sociedad evalúe su propio estado de bienestar. Al mismo tiempo, la nueva medida más amplia mostrará si este bienestar es sostenible, ya que también abarca la calidad ambiental y la deuda nacional.

Los diez indicadores darán impulso al debate público de alto nivel, en función de una base amplia y sólida de información, sobre las mejoras o deterioros en aspectos específicos del bienestar. En el futuro, los

conflictos de objetivos se destacarán con mayor claridad, lo que alimentará el debate en la sociedad. Las comparaciones con otros países adquirirán también mayor importancia, dado que los observadores verán las economías de rápido crecimiento, como las de China e India, con otros ojos, si las cifras de crecimiento se acompañan de indicadores de calidad del medioambiente, inclusión social o libertades civiles. La nueva medida del bienestar planteará también nuevas preguntas. Por ejemplo, la esperanza de vida significativamente menor en los Estados Unidos que en el resto del mundo industrializado se pondrá de manifiesto cada vez que el bienestar de los estadounidenses se compare con el de los alemanes. Para resumir el mensaje central de la Comisión de Investigación, la mayor cantidad de bienes y la mayor prosperidad material han dejado ya de ser la medida de todas las cosas.

Todas las fracciones parlamentarias coincidieron en la necesidad de contar con indicadores sociales y ambientales, además de los indicadores económicos. No obstante, hubo diferencias en cuanto a cómo llevarlo a la práctica.

El bloque del Partido de Izquierda (*Die Linke*) sostiene en su opinión disidente que es necesario un trío de indicadores de calidad de vida. Este trío comprendería el salario medio bruto como un indicador de bienestar material, la división de los bienes entre las clases sociales como un indicador de bienestar social e inclusión, y la huella ecológica para reflejar el uso y abuso de la biosfera. A su vez, la fracción del Partido de Izquierda aboga también por la creación de un “Consejo de Bienestar Social y Ambiental”, que informaría anualmente sobre la calidad de vida en Alemania y el mundo en general.

En su opinión disidente, la fracción parlamentaria de Alianza 90/Los Verdes propuso un conjunto de indicadores para la comunicación política en la forma de una “brújula de bienestar” que cubriría cuatro

dimensiones: ambiental, socioeconómica, social y económica. Cada dimensión se basa en un indicador, es decir, la huella ecológica, que se expresa como un porcentaje de la biocapacidad disponible (dimensión ambiental), una relación de 80 a 20 de la distribución de ingresos (dimensión socioeconómica), satisfacción con la vida (dimensión social) y PIB per cápita (dimensión económica). Como una forma de control político, la fracción de Alianza 90/Los Verdes propone reforzar los indicadores establecidos en la Estrategia Nacional de Sostenibilidad.

El profesor Meinhard Miegel, uno de los expertos, explicó en su opinión disidente por qué considera que el conjunto de indicadores elaborados por la Comisión es difícil de comunicar y no muy adecuado para el uso diario.

#### **La ruptura de los vínculos entre el crecimiento, el uso de los recursos y el progreso técnico; posibilidades y límites**

En los primeros capítulos de su informe, el grupo de proyecto 3 se ocupó de los problemas que implica la ruptura del vínculo entre la actividad económica y el consumo de recursos (“disociación”). Con este fin, examinó tanto el estado actual de las investigaciones sobre la situación del medioambiente y la disponibilidad de los recursos renovables y no renovables como las megatendencias globales pertinentes. El resultado decisivo de esta descripción inicial del problema fue la constatación de que los límites ecológicos de la capacidad de recuperación del medioambiente mundial determinan los límites de nuestra acción. Estos límites ya han sido superados en la actualidad en algunos aspectos, tales como la emisión de gases de efecto invernadero, la pérdida de la biodiversidad y la sobrecarga del ciclo del nitrógeno. En muchos casos, entonces, el objetivo debe consistir no solo en

disociar el crecimiento económico del uso de los recursos ambientales, sino en lograr una reducción absoluta en la utilización de esos recursos.

En función de este objetivo, el grupo de proyecto 3 examinó desafíos clave de la disociación. En este contexto se prestó particular atención al fenómeno conocido como el efecto rebote, que con frecuencia lleva a que las ganancias de eficiencia no ofrezcan la reducción esperada en el consumo, sino que se compensan con un aumento de la propensión a consumir. En estrecha relación con lo anterior puede darse el “desplazamiento de los problemas”, cuando las medidas adoptadas para solucionar los problemas ambientales dan lugar al surgimiento de nuevos problemas, a la exacerbación de los problemas existentes en otros sectores o a que se produzca un “desplazamiento geográfico” que lleve a que surjan o se agudicen los problemas en otros países. Los desafíos estructurales, psicológicos y culturales de los procesos de disociación se presentan de diversas formas. Si bien el examen de las opciones de respuesta reveló un gran potencial sin explotar para una combinación de innovaciones tecnológicas, institucionales y sociales que podrían reducir el consumo de recursos ambientales, también se hizo evidente que muchos actores importantes han limitado su esfera de acción. Por ejemplo, varios de los límites ambientales analizados son de naturaleza global, lo que reduce el margen de acción nacional, una situación conocida como la “tragedia de los comunes”.

El grupo de proyecto describió también el aspecto relacionado con los desafíos ambientales en términos del concepto de Antropoceno, la edad del impacto humano en la tierra. La profundidad y la escala global de las intervenciones en el mundo natural llevan a que resulte esencial efectuar cambios radicales. Estos pueden verse, por un lado, como una nueva fase de la adaptación del sistema económico y social a los cam-

bios globales, que se refleja en crisis ecológicas y sociales. Por otro lado, pueden considerarse también síntoma de una inminente ruptura de la continuidad, comparable a los cambios radicales que aparejó la Revolución Industrial. Las fracciones de la oposición expusieron sus conclusiones en una opinión disidente sobre la transformación socioecológica (véase la opinión disidente en el apartado D 7.1.3 del informe).

El grupo de proyecto 3 ideó puntos de referencia para la acción alemana y europea, asumiendo un papel pionero en la implementación política de la disociación. A partir del análisis descrito brevemente se llegó a la conclusión de que este papel pionero tendría que jugarse dentro de un marco global en vista de los problemas mundiales, se tendría que recurrir más a límites absolutos (límites máximos) con respecto a los daños al medioambiente y al uso de los recursos, y que debería desarrollarse un enfoque integral equilibrado. Estos principios relacionados con una estrategia de acción alemana y europea se resumen en el siguiente capítulo, “Recomendaciones de actuación”. Puede consultarse material adicional sobre este punto en el apartado D 7.2 del informe, a partir de una opinión disidente de la oposición que allí se reproduce.

### **Sostenibilidad a través de las políticas de regulación**

El grupo de proyecto 4 abordó la cuestión sobre cómo las políticas de regulación pueden ayudar a hacer posible la actividad económica sostenible. Por ejemplo: ¿qué tipo de sistema jurídico, estructura impositiva y fiscal se necesita y cómo debe enmarcarse el derecho de la competencia? El grupo de proyecto comenzó su tarea arrojando luz sobre los diversos aspectos de las políticas de regulación actuales. A continuación analizó los instrumentos específicos a modo de ilustración en cuatro subtemas: regulación de los mercados financieros, políticas

financieras viables, actividad económica sostenible (tomando como ejemplo la industria química) y política climática, y formuló recomendaciones de actuación (para obtener más información, véase el capítulo siguiente titulado “Conjunto de indicadores y recomendaciones de actuación”).

La mayoría de los integrantes del grupo de proyecto 4 consideró que la economía social de mercado, con sus principios constitutivos y regulatorios, había acreditado básicamente su valía y demostrado continuamente su capacidad de adaptación. Para lograr la sostenibilidad en las nuevas circunstancias mundiales, no había necesidad de un cambio radical, sino solo de ajustes pragmáticos, en particular la regulación de los bienes globales comunes. Por el contrario, los miembros de la oposición consideraron que los retos inminentes requerían un reajuste de la economía social de mercado, una transformación social y ambiental (véase la opinión disidente de las fracciones de la oposición en el apartado E 1 del informe completo).

En opinión de todos los miembros del grupo de proyecto 4, para lograr mercados financieros sostenibles es necesario remediar los déficits de regulación existentes y los defectos constructivos en la arquitectura del sistema financiero, para que sea eficiente, a prueba de crisis y estable. Se acogen explícitamente las recientes iniciativas regulatorias nacionales y europeas en este sentido. En opinión de todos los miembros del grupo de proyecto 4, a partir de ahora el objetivo primordial debe ser garantizar aún más la observancia de los siguientes principios:

1. El principio de responsabilidad: las claves para la aplicación de este principio son mayores requisitos de capital para las entidades financieras, estructuras de remuneración que aumenten la concientización del riesgo, así como la regulación comparable de los bancos que operan a la sombra.

2. La mejora continua de la transparencia: esto implica, por ejemplo, sancionar

normas con el objeto de regular (e incluso prohibir) productos financieros complejos, poco transparentes y peligrosos.

3. La coherencia en la supervisión y la gestión de la insolvencia, que comprende tanto potestades reforzadas para la adopción de decisiones de las autoridades supervisoras, como intervenciones para casos de crisis y regímenes de resolución eficaces para bancos (para obtener más información sobre estas cuestiones, véanse las opiniones disidentes de las fracciones de la oposición en los apartados E 2.3.2, E 2.3.4 y E 2.3.5 del informe completo).

Dado que el endeudamiento repercute sobre el desarrollo a largo plazo de nuestra economía nacional, el objetivo de una política financiera sostenible, en opinión unánime del grupo de proyecto 4, es el equilibrio presupuestario durante el ciclo económico, acompañado de un bajo nivel de deuda y de la financiación de los principales cometidos públicos. De acuerdo con la percepción común sobre el alcance de los cometidos públicos y de la calidad requerida para su prestación, la financiación debería tener lugar partiendo del ejemplo del sistema educativo, a través del ajuste de los gastos y, en su caso, la eliminación de los subsidios. Por un lado se identificó la necesidad de adoptar medidas para reducir la deuda pública explícita, que actualmente se sitúa alrededor del 80%. Por otro lado, se deben hacer esfuerzos para hacer frente a la deuda implícita, la brecha de sostenibilidad condicionada por factores demográficos que actualmente asciende al 3,1% del PIB. Una gran mayoría dentro del grupo de proyecto 4 considera que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el freno a la deuda son instrumentos adecuados para la reducción de la deuda explícita (sobre este punto, véase la opinión disidente del Partido de Izquierda en el apartado E 3.4 del informe completo). Para poder también hacer frente en el futuro a la deuda implícita, la mayoría de los miembros del grupo de proyecto consi-

deran sumamente importantes las medidas para el crecimiento aceptable desde el punto de vista social y ambiental, mientras que los miembros de la oposición dan prioridad a la necesidad de mejorar los ingresos de los presupuestos públicos y seguros sociales (véase la opinión disidente de las fracciones de la oposición en los apartados E 3.5 y E 3.6 del informe completo).

La importancia de la sostenibilidad a través de las políticas de regulación para el sector industrial se puede ilustrar, en opinión unánime del grupo de proyecto 4, en relación con la industria química, ya que allí puede observarse la cadena completa de valor agregado. La combinación de disposiciones reglamentarias, valores límite, cargas fiscales y obligaciones autoimpuestas ha tenido éxito en la industria química alemana e incluso ha mejorado su situación competitiva. Todos los miembros del grupo de proyecto 4 coinciden en el deseo de seguir este camino en el futuro, con una combinación coherente de instrumentos, teniendo como objetivo: (1) la reducción absoluta del uso de recursos, (2) la internalización de los costos externos, como una cuestión de principios, y (3) el fomento del pensamiento en términos cíclicos, lo que reduce las medidas a adoptar en las etapas finales.

Al centrarse en la cuestión de las condiciones regulatorias básicas necesarias para que Alemania y Europa puedan dar el ejemplo “unilateralmente” en la reducción de gases de efecto invernadero, como parte de su rol pionero, los miembros del grupo de proyecto 4 continuaron la tarea del grupo de proyecto 3. El grupo de proyecto 4 examinó dos enfoques diferentes para la reducción eficaz y eficiente de CO<sub>2</sub>: (1) medidas en el marco de un sistema basado en límites máximos, y (2) medidas para la promoción de tecnologías específicas. Dado que no existe un marco normativo coherente discernible para los numerosos instrumentos de políticas aplicados hasta la fecha, la mayoría de los miembros del grupo de proyecto 4 se refirió

a la necesidad de centrarse en el enfoque de límites máximos como parte de la europeización sistemática de la política climática, a la vez que se identificaron campos iniciales de actuación. Por su parte, los miembros de la oposición hicieron también hincapié en la importancia de una estrategia de varios niveles y en el importante carácter complementario de los instrumentos (véase la opinión disidente de las fracciones de la oposición en el apartado E 5 del informe completo).

### **El mundo del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida**

El grupo de proyecto 5 debía cubrir un área muy extensa. Dada la escasez de tiempo, solo podía lograr sus objetivos centrándose en los temas básicos especificados en la decisión de nombramiento, es decir, estilos de vida sostenibles, el cambiante mundo del trabajo y el consumo sostenible.

Los miembros comenzaron examinando enfoques y formas de sistematización que permitieran al grupo describir estilos de vida y su relación con la sostenibilidad. Se desprendió claramente de estas deliberaciones que no es ni posible ni apropiado hablar en la actualidad de un estilo de vida sostenible. Uno de los retos consiste en la divergencia existente entre las actitudes conscientes en relación con el medioambiente y, simultáneamente, los patrones de conducta que en gran medida no son sostenibles, que se describe como una brecha entre conciencia y comportamiento. Se abordaron las formas en que un estilo de vida sostenible puede, no obstante, ser posible o más fácil, en relación con los actores de la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo empresarial y la política. Se llegó a la conclusión de que la diversidad de estilos de vida individuales en nuestra sociedad se debe reflejar en un rango que sea también así de diverso de políticas e iniciativas para la promoción de la sostenibilidad.

En el capítulo de empleo viable, el grupo de proyecto examinó los cambios en el

mundo del trabajo y en las formas de empleo. Comenzó analizando las tendencias generales, como la globalización y los cambios demográficos y la evolución del mundo del trabajo. La “revolución organizacional”, la “sujetivación del trabajo” y la flexibilización y eliminación de líneas de demarcación que las acompañan fueron objeto de un examen más detallado. Otro punto central fue el cambio en las formas de empleo. En este contexto, el grupo analizó las formas de empleo atípicas, que se diferencian de la relación de empleo normal, y el tema de la equidad de género. Fue imposible lograr el consenso entre las diferentes fracciones en relación con la naturaleza del empleo viable en el futuro y la identificación de medidas políticas adecuadas. Por acuerdo general, las diversas ideas se esbozaron en la forma de tres modelos idealizados, para exponerlas al debate público. Los tres modelos: “la ampliación del trabajo remunerado”, “el desarrollo del trabajo remunerado sobre la base de buenos puestos de trabajo y, en casos individuales, menos horario laboral”, y “la organización de toda la estructura de empleo para su viabilidad futura”, son indicativos de las distintas posiciones políticas y estrategias de actuación. Los modelos idealizados permitieron presentar los diversos puntos de vista, así como poner de relieve las líneas de conexión y referencias cruzadas con las opciones de organización de las esferas macro y microeconómica.

El consumo sostenible fue la tercera área prioritaria abordada por el grupo de proyecto. Este partió de la hipótesis de que el consumo consciente puede promover la sostenibilidad, aunque dentro de ciertos límites. El grupo de proyecto 5 se propuso arrojar luz sobre el alcance y las limitaciones de este enfoque, describir los obstáculos y presentar las opciones para apoyar el consumo sostenible.

Para aprovechar las oportunidades que ofrece el consumo sostenible, el grupo de proyecto 5 considera que existen dos enfo-

ques que deberían adoptarse de forma conjunta:

- En primer lugar, se deben crear las condiciones básicas necesarias para el consumo sostenible.
- En segundo lugar, debería apoyarse a los consumidores para permitirles aprovechar las oportunidades resultantes para el consumo sostenible. Deben tener la posibilidad de cuestionar sus hábitos de consumo y se les debe facilitar la adopción de un estilo de vida sostenible.

Con este fin, debe fortalecerse el debate público sobre el consumo sostenible y la educación para el mismo. Es necesario un proceso de aprendizaje en el que se cuestionen las formas de vida y patrones de consumo, se respeten los estilos de vida divergentes y, al mismo tiempo, se adopten estilos de vida que sean compatibles con los principios de sostenibilidad social, ambiental y económica. La información sobre los productos y servicios debería ser más transparente, confiable y creíble. Esto podría lograrse a través de la acreditación mediante sellos y certificaciones de calidad y certificados, así como de la mejora en la información presentada por las empresas en relación con la sostenibilidad. A su vez, las empresas deberían poder ofrecer productos más sostenibles, llevando a cabo análisis del ciclo de vida, asumiendo una mayor responsabilidad compartida por los productos y optimizando el desarrollo de sus productos. El estado, determinando las condiciones adecuadas y facilitando la infraestructura esencial, debería crear incentivos para el consumo sostenible y, como gran consumidor en sí mismo, debería aplicar sistemáticamente criterios de sostenibilidad al efectuar adquisiciones. Se analizó en profundidad el tema de la ecosuficiencia en la parte del informe que trata sobre el consumo sostenible. Se incluye una opinión disidente de la fracción del FDP sobre este tema.

## 2. Conjunto de indicadores y recomendaciones de actuación

### 2.1 Conjunto de indicadores

Partiendo de la premisa de que el bienestar es más que la prosperidad material, la Comisión de Investigación recomienda al Bundestag establecer una nueva forma de medir el bienestar y el progreso: los “indicadores W<sup>3</sup>”.<sup>5</sup>



La finalidad de los indicadores W<sup>3</sup>, que comprenden tres dimensiones del bienestar y diez variables clave, es brindar información en el futuro sobre el bienestar y la calidad de vida en Alemania. Además de la dimensión del bienestar material, su objetivo es llamar la atención sobre sus dimensiones social, de inclusión y medioambiente.

El bienestar material y su sostenibilidad se reflejan en el PIB per cápita, la distribución del ingreso y la deuda pública. La dimensión social y de inclusión se mide por los indicadores de empleo, educación, salud y libertad, y el aspecto ambiental se representa por las variables de gases de efecto invernadero, el balance de nitrógeno y la biodiversidad. En el anexo adjunto, así como en la parte 3, apartados 3.2 y 3.4 del informe completo, puede obtenerse información detallada sobre los indicadores. A continuación se reproducen tres opciones para la presentación de los indicadores W<sup>3</sup>, que pueden servir de base para la planificación futura.<sup>6</sup>

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	2,14
BIODIVERSIDAD NACIONAL	66
NITRÓGENO NACIONAL	95 kg/ha
GASES DE EFECTO INVERNADERO NACIONAL	937 millones de toneladas
EMPLEO	68,5%
EDUCACIÓN	78%
SALUD	h 79 años, m 83 años
LIBERTAD	92,49
DEUDA PÚBLICA	80,7%
PIB	31 000 € / +3,5%

Los diez indicadores clave identificados son los fundamentos principales de la nueva medida del bienestar. Además, existen indicadores de fondo, denominados “luces de advertencia”. Estos indicadores presentan información importante en las áreas pertinentes del bienestar. Complementan los indicadores clave pero aparecen y se analizan únicamente si señalan una tendencia adversa o traspasan determinados límites. De esta manera, la atención se centrará en los acontecimientos no deseados que los indicadores clave no reflejen adecuadamente o que puedan revertir las tendencias favorables en los indicadores clave.

Las luces de advertencia se asignan a los siguientes grupos de indicadores: en el área de bienestar material hay luces de advertencia para la inversión neta, la distribución de la riqueza y la sostenibilidad financiera del sector privado; en el área de bienestar social e inclusión son el subempleo, la formación ulterior y los años de vida saludables, y las luces de advertencia del área del medioambiente se refieren a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, el balance global de nitrógeno y la biodiversidad global.

El bienestar material de un país está determinado tanto por la producción de mercado como por la actividad productiva ajena al mismo (como la crianza de los hijos, el cuidado del hogar y el trabajo voluntario),

una fuente importante de valor agregado en las economías nacionales que no ha recibido nunca mucha atención. Sin embargo, dado que los datos estadísticos sobre la producción ajena al mercado aparecen solo una vez cada diez años, la Comisión de Investigación recomienda que la Oficina Federal de Estadística lleve a cabo la encuesta sobre la utilización del tiempo en intervalos de cinco años, con el fin de medir la producción ajena al mercado. Cada vez que existan nuevas cifras disponibles, la producción ajena al mercado deberá tomarse en cuenta en los indicadores W<sup>3</sup>.

En cuanto a todos los demás indicadores, la Comisión de Investigación recomienda que el cálculo se efectúe de manera regular, por ejemplo una vez al año. En el futuro, a intervalos igualmente regulares, el gobierno federal debería emitir su opinión sobre los indicadores, de forma interdepartamental. Durante la preparación de esta declaración del gobierno, los consejos de expertos pertinentes podrían analizar los indicadores W<sup>3</sup>, hacer comentarios al respecto y, de ser necesario, ampliarlos de manera constructiva. En cualquier caso, debe solicitarse al Consejo Alemán de Expertos encargado de examinar el desarrollo económico y al Consejo de Expertos sobre Cuestiones del Medioambiente que desempeñen esta función. A comienzos de la próxima le-

gislatura debería examinarse si y hasta qué punto otros grupos de expertos y órganos consultivos pueden y deberían contribuir a esta discusión pública.

Los indicadores  $W^3$  deberían también ponerse en conocimiento del público general y estimular el debate público. Para ello, debería incluirse una presentación en internet del conjunto de indicadores, de preferencia en un formato interactivo. Además de incluir una presentación llamativa de los indicadores  $W^3$ , una nueva página web debería facilitar el acceso a la información de fondo. La página podría ubicarse en el sitio web de la Oficina Federal de Estadística, por ejemplo, que podría encargarse de administrar y procesar los datos. Al igual que en el sitio web del Índice para una Vida Mejor de la OCDE, los usuarios deberían poder obtener un índice agregado a partir de los indicadores individuales en la página  $W^3$ , ponderando los diversos indicadores de acuerdo con sus propias preferencias.

Además, la Comisión de Investigación recomienda que los indicadores  $W^3$  figuren como una instalación en uno de los edificios centrales del Bundestag. La Comisión de Investigación solicita al Consejo de Ancianos del Bundestag recabar propuestas para una instalación apropiada y decidir so-

bre la ejecución del proyecto. Se debe también considerar si una exposición itinerante podría resultar beneficiosa.

En la página siguiente se muestran posibles visualizaciones de los indicadores  $W^3$  en las instalaciones del Bundestag. Los ejemplos seleccionados muestran una proyección de hormigón a la vista y un expositor con funciones interactivas.

Al elaborar la nueva medida del bienestar, la Comisión de Investigación identificó la necesidad de adoptar medidas en relación con varios datos estadísticos. En ese sentido, por ejemplo, debería mejorarse notoriamente la medición de la distribución del ingreso y la riqueza. También parece conveniente completar el informe de estadísticas educativas registrando los niveles educativos reales. En el ámbito del medioambiente es necesario, por un lado, para la recopilación de datos comparativos, al menos a escala de la UE, para el índice de aves o, mejor aún, la introducción de un indicador de la biodiversidad, diseñado de forma más integral. Por otro lado, debería aumentarse considerablemente la disponibilidad de los datos sobre el balance global de nitrógeno. En términos generales, se debería intentar recopilar y publicar la información con mayor frecuencia.







## 2.2 Posibilidades y límites de la disociación

El grupo de proyecto 3 se centró principalmente en tareas analíticas. Formuló también un conjunto de principios para la estrategia de acción alemana y europea. Uno de los grandes principios rectores es que Alemania y Europa deben desempeñar un papel pionero. Este enfoque se caracteriza por procurar encontrar el mejor camino para promover la cooperación internacional, en vista del ámbito de acción nacional restringido. Esta cooperación se hace imprescindible debido al carácter cada vez más global de muchos problemas ambientales. El rol pionero se considera no solo eficaz a nivel global, sino también un imperativo ético.

El grupo de proyecto 3 hace especial hincapié en tres maneras de dar forma a este rol: (1) Las innovaciones de diversos tipos pueden ayudar a reducir el costo de la disociación, no solo para Europa, sino también para otras partes del mundo. (2) Las transferencias y sanciones, tales como costos suplementarios, pueden inducir a otros países a adherirse a los convenios internacionales. (3) Al sancionar normas o establecer una reputación, por ejemplo a través de sus propias medidas de disociación, un país puede ejercer presión sobre otros. Dado que el

impacto de una estrategia pionera aumenta con el número de socios participantes, el objetivo es lograr una estrategia de disociación con una fuerte base europea.

En vista de la diversidad de los retos y las diferentes maneras en las que podría conformarse una estrategia pionera, se recomienda un enfoque integral diferenciado. Este lograría una distribución equilibrada de los recursos a los diversos retos e instrumentos ambientales, e incluiría un modelo alemán y europeo, tanto en materia de cambio climático como en otras cuestiones ambientales. Basándose en la labor del grupo de proyecto 3, el grupo de proyecto 4 elaboró recomendaciones relativas a la naturaleza de esta función.

El grupo 3 no pudo llegar a un acuerdo común sobre las recomendaciones de actuación específicas. Por esta razón, la oposición emitió una opinión disidente que contiene un amplio catálogo de medidas, y expertos y miembros del Parlamento expusieron otras opiniones diferentes (véase la opinión disidente en el apartado 7.2).

En vista de la naturaleza sumamente analítica de la labor realizada por el grupo de proyecto 3, los temas de investigación sin resolver planteados por el grupo se equipararon también a las recomendaciones de actuación. Por ejemplo, se identificó una necesidad continua de mejorar

los datos estadísticos, así como de obtener más información sobre los sistemas y los escenarios de desarrollo globales posibles. Las estrategias para hacer frente al efecto rebote y al desplazamiento de los problemas requieren un mayor desarrollo, ya que el objetivo real de fijación de límites máximos de emisiones globales a menudo es inalcanzable. Por último, la posibilidad de disociación mediante innovaciones no pudo analizarse de forma tan completa para otras cuestiones ambientales como sí se pudo hacer en relación con el cambio climático. Además, la opinión disidente del apartado D 7.3 contiene propuestas complementarias de la oposición relativas a la necesidad de investigación.

### 2.3 Sostenibilidad a través de políticas de regulación

Las recomendaciones formuladas en la parte del informe dedicada a la regulación se refieren a cuatro áreas fundamentales:

#### 2.3.1 Regulación de los mercados financieros

##### Requisitos de capital más estrictos

- Debe introducirse rápidamente un coeficiente de apalancamiento mucho más alto, en 2015 de ser posible. El coeficiente debe ser utilizado como la medida clave del capital propio, ya que es menos susceptible a la manipulación que el capital a razón de los activos ponderados por riesgo. La obligación de mantener la suficiencia de capital ponderado por riesgo como instrumento adicional tiene como finalidad ayudar a evitar la asunción excesiva de riesgo. No obstante, esto solo se logrará si esta obligación se cumple de una forma mucho más estricta de lo que ha sucedido hasta ahora. El requisito de

mayor capital propio no solo otorga más validez al principio de responsabilidad, fundamental para cualquier economía de mercado, sino que también ayuda a asegurar que la cantidad de fondos de ajuste de emergencia necesarios en caso de crisis sea inferior que en el pasado, lo que aliviará la tendencia a la baja, a raíz de las ventas masivas a precios sumamente bajos y las contracciones del balance financiero, que han agudizado crisis anteriores.

- Los requisitos de capital propio deben contener un componente especial para los bancos, por lo que los bancos que son importantes para el sistema o que tienen una alta cantidad, poco habitual, de reprogramación de vencimientos, es decir, se endeudan a corto plazo pero otorgan créditos a largo plazo, deben mantener un capital propio adicional.

##### Mejores instrumentos anticíclicos y macroprudenciales

- Debido a las desventajas de las cuotas de capital ponderadas por riesgo, deben complementarse con un nuevo coeficiente de apalancamiento anticíclico.
- Además, las autoridades de supervisión deben estar facultadas para modificar la relación máxima permitida entre el préstamo y el valor en los préstamos. La reducción de la relación préstamo a valor obligaría a los prestatarios a aportar más capital propio. Un límite más bajo de préstamo a valor para las hipotecas, por ejemplo, podría frenar el auge de los precios de vivienda.
- Del mismo modo, las autoridades de supervisión podrían imponer relaciones préstamo a depósito en

determinadas circunstancias, limitando así la relación de préstamos frente a depósitos tradicionales.

- Por último, debe tenerse en cuenta la conveniencia potencial de una variación anticíclica de la tasa bancaria, como una tasa más alta en caso de préstamos excesivos.

En una opinión disidente emitida por las fracciones de la oposición se identifican nuevas medidas anticíclicas y macroprudenciales (véase la opinión disidente en el apartado E 2.3.2 del informe completo).

#### **Regulación eficaz del sistema bancario en la sombra**

- Los bancos deberían incorporar plenamente las actividades de entidades con cometido especial relacionadas con ellos en su sistema de información financiera.
- Debería encargarse a las autoridades de supervisión prohibir por completo entidades con cometido especial y actividades fuera del balance en casos particulares.
- Con el fin de limitar las repercusiones del sistema bancario en la sombra sobre el sistema bancario convencional debería restringirse fuertemente la exposición de los bancos a otras partes del sistema bancario en la sombra, como los fondos de cobertura.
- Con el fin de aumentar la estabilidad del sistema bancario en la sombra, las normas que rigen el coeficiente de apalancamiento y la reprogramación de vencimientos deberían también intensificarse en este sistema; todas las divergencias con respecto a los límites que se aplican a los bancos convencionales deberían justificarse debidamente.

- Por último, deberían clausurarse los paraísos regulatorios por medio de acuerdos bilaterales y multilaterales, con el fin de evitar maniobras de evasión.

#### **Aumento de la transparencia y la supervisión**

- Puesto que la regulación dará lugar al aumento de las innovaciones financieras diseñadas para evitarla, las revisiones periódicas de las normas no son la única medida importante que se debe adoptar. Las autoridades reguladoras también deben estar facultadas para exigir información adicional a los participantes del mercado cada vez que se identifiquen riesgos potenciales.
- También es necesario considerar si deben prohibirse ciertos instrumentos potencialmente peligrosos o al menos hacerse claramente menos atractivos. Por ejemplo, no se reconoce el sentido económico de las titulizaciones múltiples, mientras que el riesgo de las cascadas de titulización poco transparentes se ve claramente. Por esta razón, las retitulizaciones deberían, o bien hacerse mucho más difíciles a través de requisitos de retención considerablemente más altos, o bien prohibirse categóricamente. Existe controversia sobre si y en qué medida los derivados de crédito, en particular los bonos soberanos, poseen un potencial similar de alto riesgo y deberían también estar prohibidos o ser más difíciles de adquirir y vender.

En dos opiniones disidentes de las fracciones de la oposición se identifican nuevas medidas para aumentar la transparencia y la supervisión (véanse las opiniones disidentes en el apartado E 2.3.4 del informe completo).

### Regulación de los sistemas de remuneración

- La remuneración total y sus distintos componentes deben estar sujetos a límites monetarios, que el consejo de administración deberá establecer cada año, si corresponde.
- A su vez, el elemento variable de la remuneración no debe basarse principalmente en un rendimiento del capital, ya que esto incentiva la participación en transacciones a corto plazo no sostenibles, que pueden aumentar indebidamente el riesgo empresarial.
- Además, el informe de remuneración deberá mostrar la siguiente información para cada miembro de la junta directiva: (1) emolumentos pagados en el año del informe, incluyendo beneficios complementarios; (2) en el caso de los elementos variables de la remuneración, deberán acompañarse por una indicación de las cantidades máximas y mínimas adjudicables; (3) el importe de la retribución fija devengado en o para el año del informe, la remuneración variable a corto y largo plazo, desglosada por los distintos años de referencia; (4) en el caso de las remuneraciones plurianuales variables y pensiones, los gastos para el año del informe.

En una opinión disidente de la oposición se incluyen otras medidas propuestas para la regulación de los sistemas de remuneración (véase la opinión disidente en el apartado E 2.3.5 del informe completo).

### Un mejor instrumento de intervención en caso de crisis

- Debe crearse un mecanismo de intervención para los bancos en caso de crisis e insolvencia que funcione.

Debería ser el medio a través del cual se ejercieran los derechos de intervención temprana de las autoridades supervisoras. Un buen punto de referencia para este mecanismo es el enfoque en tres etapas diseñado por el Consejo alemán de expertos encargado de examinar el desarrollo económico.

### Supervisión bancaria europea eficaz

- Una estructura europea de supervisión para el sector bancario debería estar dotada de genuinas facultades de ejecución, al menos en lo que refiere a los bancos que llevan a cabo operaciones internacionales. Esto se aplica especialmente al procedimiento que debe seguirse en el caso de los bancos que operan en varios Estados miembros y que se enfrentan a problemas o insolvencia. Es necesario un régimen de resolución en toda la UE para esta eventualidad, o al menos un régimen para la eurozona. Debe acompañarse de una norma según la cual la carga potencial sobre los presupuestos públicos derivada de los rescates bancarios se reparta entre los Estados miembros en función de la responsabilidad del causante.

### Contención de la “captura regulatoria”

- Para evitar la “captura regulatoria” deberá afianzarse la capacidad financiera y humana de las autoridades reguladoras así como su independencia.
- La falta de transparencia debería subsanarse mediante normas claras de transparencia y el acceso de las distintas partes interesadas al proceso de regulación, así como el control externo por parte de los órganos políticos, el poder judicial, los medios

de comunicación y grupos de expertos independientes, y la supervisión interna, en forma de normas de responsabilidad, la rotación para evitar el desarrollo de vínculos estrechos entre el personal encargado de la regulación y los órganos regulados, definiciones normativas, etc.

### **La viabilidad de un sistema bancario separado**

- Como consecuencia de la última crisis financiera, algunos integrantes del grupo de proyecto 4 propusieron establecer un sistema bancario separado, es decir, la separación institucional de las funciones comerciales y de inversión de los bancos. Otros integrantes consideran que el sistema bancario universal de Alemania debería preservarse, porque sería difícil implementar la separación de las dos funciones y porque tampoco parece ser un factor decisivo para el objetivo de lograr mercados financieros estables. No obstante, en caso de que la voluntad política general favoreciera la separación, el grupo de proyecto recomienda por unanimidad que se efectúe a través de un *holding*, con la subdivisión de las actividades bancarias en tres sectores.

### **Regulación de las agencias de calificación crediticia y posibilidad de crear una agencia de calificación europea**

- Si las normas sobre requisitos de capital se centraran principalmente en los activos no ponderados (véase la recomendación sobre las disposiciones de adecuación de capital), la importancia de las calificaciones crediticias ya se vería disminuida. Además, debería fomentarse que los bancos desarrollaran sus propios procedimientos de calificación con el fin de reducir aún más su dependencia de las calificaciones externas.
- Algunos miembros del grupo de proyecto proponen la creación de una agencia calificadora de crédito europea independiente y sin fines de lucro, lo que generaría una mayor competencia en el mercado internacional de calificación y establecería procedimientos de evaluación que no se verían distorsionados por los conflictos de intereses. La mayoría de los integrantes del grupo de proyecto 4 vería con buenos ojos la intensificación de la competencia del sector privado en el mercado internacional de calificaciones. Sin embargo, se mostraron escépticos sobre el establecimiento de una agencia de calificación de crédito del sector público o con financiación pública. En principio, no consideran que la evaluación de la calidad de los productos del mercado financiero sea un asunto de Estado.

#### *2.3.2 Política financiera viable*

### **Medidas centradas en la deuda explícita**

- El freno a la deuda consagrado en la Constitución de Alemania y el Pacto Fiscal se consideran medios útiles para limitar la deuda pública y deben acatarse.
- Debe restringirse aún más la posibilidad de endeudarse fuera de los presupuestos básicos.
- Con el fin de limitar el alcance de la interpretación en caso de grandes crisis económicas o desastres naturales, la mayoría de la coalición de gobierno propone que se defina un criterio más riguroso para determinar el momento de surgimiento de una

crisis o desastre. El SPD y la Alianza 90/Los Verdes creen que la redacción de la Constitución es adecuada en este sentido.

- Además del freno a la deuda, las normas europeas para una sólida política financiera contempladas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado y en el Pacto Fiscal, que se aplican también a las autoridades locales y a los proveedores de seguros sociales, en principio se evaluaron favorablemente, a pesar de que aún es demasiado pronto para evaluar la contribución real de estos instrumentos a una sólida política financiera en Alemania. Alemania debería procurar –y se supone que lo está haciendo– desempeñar una función ejemplar en Europa en el ámbito de la política financiera, y también es necesario mejorar aún más la coordinación de las políticas fiscales en la Unión Europea.

En una opinión disidente, la fracción parlamentaria del Partido de Izquierda enumeró las desventajas del actual marco legal (véase la opinión disidente en el apartado E 3.4 del informe completo).

#### **Medidas centradas en la deuda implícita**

- Frente al aumento de la esperanza de vida y al descenso del empleo debido a factores demográficos, es absolutamente imprescindible cumplir la decisión adoptada por la Gran Coalición en 2007 de aumentar la edad legal de jubilación gradualmente a 67 años. Mientras que el Consejo alemán de expertos encargado de examinar el desarrollo económico, en uno de sus dictámenes del año 2011, consideró llevar gradualmente hasta el 2060 la edad de jubilación a los 69 años, y algunos de los miembros expertos de la Comisión de Investigación examinaron también esta opción, los integrantes del Parlamento consideraron que subir la edad de jubilación gradualmente a los 67 años está de acuerdo con la decisión del gobierno y que, junto con la continuación de la consolidación presupuestaria sistemática y una política económica favorable al crecimiento, constituye la respuesta adecuada a la necesidad de hacer frente a la brecha de sostenibilidad. Las fracciones de la coalición y la oposición se opusieron al aumento de la edad de jubilación a los 69 años. La fracción del Partido de Izquierda también se opuso al aumento a 67 años; la fracción del SPD sometió su aprobación de la jubilación a los 67 años a ciertas condiciones (véanse las opiniones disidentes en los apartados E 3.1 y E 3.5 del informe completo).
- La Comisión también fue unánime en la opinión de que el apoyo a la inmigración de mano de obra calificada, las medidas dirigidas a conciliar el trabajo con la familia con el fin de aumentar la tasa de empleo femenino, el aumento de las tasas de empleo entre los mayores de 55 años y una nueva reducción del desempleo están contribuyendo a la mejora sostenida de la situación presupuestaria.
- Es absolutamente esencial hacer uso de cualquier margen presupuestario que pueda materializarse en los próximos años para reducir la deuda acumulada con rapidez y crear así un margen de maniobra para hacer frente a las futuras cargas aparejadas por los cambios demográficos, ya que se puede suponer que ni siquiera las medidas indicadas anteriormente serán suficientes para cerrar la brecha de sostenibilidad.

- Además, una política financiera viable debería promover el crecimiento social y ambiental aceptable. El Estado, por ejemplo, debería fomentar la inversión en educación, investigación y desarrollo, y reforzar las fuerzas productivas del mercado. De esta manera, las cargas futuras derivadas de la disminución y el envejecimiento de la población podrían distribuirse con más facilidad.

En una opinión disidente, las fracciones de la oposición se refirieron a la necesidad de reformar la política financiera actual, con el fin de proporcionar fondos suficientes para invertir más en educación, infraestructura y sistemas de seguridad social. Sus propuestas tendientes al logro de este objetivo incluyen un aumento en los tipos máximos impositivos y la ampliación de la base de financiación para el seguro social. Afirmaron que para obtener una visión completa de la situación de las finanzas públicas, es necesario también examinar la situación con respecto a los activos privados (véase la opinión disidente en los apartados E 3.5 y E 3.6 del informe completo).

### *2.3.3 Actividad económica sostenible ejemplificada por la industria química*

#### **Suministro sostenible de materias primas**

En este contexto, se deben examinar las opciones siguientes:

- promover el uso óptimo de la biomasa, particularmente de productos de desecho, para sustituir combustibles fósiles;
- lograr el uso y la conversión total de la biomasa sin dejar residuos, garantizando que el aporte de recursos orgánicos se mantenga continuamente en ciclos tecnológicos cerrados o se reintegre en ciclos biológicos como nutrientes;
- recuperación y uso de CO<sub>2</sub> como materia prima para química orgánica mediante microorganismos (separación de humo-gas) o de catalizadores orgánicos NHC que no plantean ningún riesgo para la salud ni el medioambiente, con la ayuda de energía excedente generada a partir de fuentes renovables, por ejemplo en poliuretano y metano o en ácido benzoico y fórmico;
- proporcionar apoyo estatal para enfoques integrados para el pretratamiento biotecnológico de la biomasa para la producción de productos químicos derivados de recursos biológicos renovables (bio-refinerías) y el uso secuencial de biomasa, primero como material y posteriormente para la producción de energía, porque de esta manera se puede utilizar tanto el potencial del material como energético de biomasa;
- proseguir con el enfoque de interiorizar costos externos relacionados con el uso de biomasa, como en otras áreas, particularmente como un medio de promover el uso de residuos y materiales de desecho, debido a que no compiten con los cultivos alimentarios;
- crear normas de sostenibilidad vinculantes para la producción de biomasa, que deben estar sujetas al orden de prioridades siguiente para el uso de biomasa: (1) producción de alimentos, (2) uso como materiales y (3) uso como fuente de energía.

Algunos miembros del grupo de proyecto desean que también se examinen las opciones siguientes, mientras que otros opinan que estas opciones no servirán para lograr los objetivos deseados, e incluso pueden ser contraproducentes en algunos casos:

- introducir un perfil de recursos-eficacia para los productos químicos, de modo que se puedan comunicar los niveles evaluados de eficacia respecto de los recursos; este perfil puede influir sobre las decisiones de compra en la cadena de suministros y se puede introducir en el marco de la presentación de informes sobre actividad económica sostenible;
- introducir un pago por el uso de las materias primas extraídas e importadas, lo que afectaría a todas las materias primas no renovables que se emplean en la industria química, es decir, aceite mineral, gas natural, carbón, fósforo, etc., sujeto al análisis simultáneo de gravámenes existentes potencialmente concurrentes.
- centrar las actividades de investigación y apoyo a la investigación en las áreas en las que se pueden esperar las innovaciones más importantes en materia de eficacia de los recursos, por ejemplo (1) biotecnología industrial (“blanca”); (2) energía de reacción solar, es decir, el aprovechamiento directo de energía luminosa como acelerador de reacción según el modelo de la fotosíntesis o bien en la forma de fotocatalisis; (3) optimización de los procesos para la separación de mezclas de sustancias; (4) procesos de síntesis más eficientes con catalizadores mejorados, ya que estos acelerarán la síntesis y, en algunos casos, la harán posible en primer lugar;

### Producción y procesamiento sostenibles

Para poder aumentar la eficacia de los recursos, se deben examinar las opciones siguientes en particular:

- llevar a cabo análisis y observaciones con el propósito de evitar escapes de carbono –el desplazamiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> como consecuencia de la transferencia de las operaciones de producción a otros países– mediante un marco legislativo más riguroso;
- fomentar la ubicación de empresas químicas en parques químicos para propiciar la cooperación entre empresas;
- establecer redes de energía y eficacia de recursos de la industria química; esta es otra área en la que los parques químicos podrían desempeñar un papel especial. En todos los programas, normas y disposiciones legales destinadas a aumentar la eficacia; los efectos rebote se deben tomar en cuenta desde el principio;
- integración de la investigación o de la evaluación de riesgos, según corresponda, en programas de investigación apoyados por el gobierno;
- análisis de las opciones normativas con el fin de establecer la biodegradabilidad como una característica clave de los productos de plástico, con el fin de abordar las raíces del problema de la eliminación de basura, especialmente en los océanos y, en virtud de la necesidad de modificar la estructura química de los plásticos, crear las condiciones para el reciclaje de productos químicos.

Algunos miembros de la Comisión de Investigación desean que también se examinen las opciones siguientes, mientras que otros opinan que estas opciones no servirán para lograr los objetivos deseados, e incluso pueden ser contraproducentes en algunos casos:

- considerar evaluaciones del ciclo de vida para la concesión de licencias de nuevos productos y procesos, en el campo de la nanotecnología, por ejemplo, además de los criterios de prueba actuales;



- recomendar límites máximos absolutos para las emisiones de gases de efecto invernadero de la industria química (introducción de objetivos sectoriales).

Los límites de emisión absolutos recomendados para la industria química deberían aplicarse independientemente de los volúmenes de producción. En el marco de la UE, el régimen de comercio de derechos de emisión podría adaptarse en consecuencia, y los objetivos climáticos, alineados con los objetivos climáticos de Alemania para el año 2020, se podrían hacer más estrictos.

### Productos químicos sostenibles

A continuación se exponen los principales aspectos relativos a la evolución posterior del sistema REACH:

- La lista de sustancias propuestas que se deben analizar en relación con el requisito de autorización se debe compilar y publicar más rápidamente porque en cuanto se agrega un producto químico a la lista de sustancias propuestas como sustancia extremadamente preocupante (SVHC, por sus siglas en inglés), su proveedor contrae ciertas obligaciones relativas a la provisión de información a compradores y usuarios.
  - Es necesario mejorar la información a los usuarios de conformidad con normas uniformes supervisadas y proporcionar información accesible al público sobre la peligrosidad de las sustancias, aunque debe cumplirse con la protección de los secretos comerciales e industriales. Con este fin, por ejemplo, se podría establecer una base de datos de productos para el hogar en Alemania y en la UE, del tipo de las que han funcionado con éxito en los Estados Unidos durante muchos años, adaptada a las necesidades de información específicas de los usuarios.
  - El régimen REACH se debe adaptar para abarcar nuevos tipos de sustancias, especialmente nanomateriales. Si bien REACH en principio es adecuado para la regulación de los nanomateriales, existe la necesidad de elaborar criterios de evaluación y procedimientos de prueba que concuerden con las características específicas de los nanomateriales.
- Algunos miembros de la Comisión de Investigación desean que también se examinen las opciones siguientes, mientras que otros opinan que estas opciones no servirán para lograr los objetivos deseados, e incluso pueden ser contraproducentes en algunos casos:
- consideración total de los efectos combinados de los productos químicos objeto del régimen REACH; es decir, consecuencias indeseadas derivadas de las reacciones de algunas sustancias sobre otras;
  - examen de la viabilidad de establecer la obligación de usar productos químicos inocuos (obligación de sustitución), si durante la implementación de REACH se descubren deficiencias que exigen mayor grado de sustitución;
  - mejora del cumplimiento de las exigencias actuales establecidas en el Reglamento REACH y adopción de aranceles que cubran los costos de REACH, con el fin de subsanar el déficit de implementación resultante de la falta de capacidades de las autoridades competentes.
- Los miembros del grupo de proyecto no lograron ponerse de acuerdo respecto de la creación de listas blancas de sustancias de bajo riesgo o de muy bajo riesgo en el marco del trabajo de REACH.

### Comunicación sobre sostenibilidad

- Se debería afianzar la tendencia hacia la presentación de informes sobre sostenibilidad en la industria química, particularmente entre empresas químicas pequeñas y medianas, que necesitan ponerse al día con las grandes empresas en este punto. Un posible paso en este sentido sería una iniciativa por parte de la Asociación de la Industria Química Alemana (VCI, por sus siglas en alemán), que también debería promover la normalización de los informes sobre sostenibilidad dentro de la industria.
- Se deberían hacer esfuerzos para garantizar que las universidades y otras instituciones terciarias incorporaran aspectos de la sostenibilidad en los planes de estudios de cursos de química y relacionados con la química.
- La capacitación respecto de la sostenibilidad y la conducta responsable es particularmente importante para la fuerza laboral de la industria química. Como parte de un enfoque centrado en el personal, las empresas deberían integrar temas de la actividad económica sostenible más plenamente en la formación inicial y la formación continua de su personal, de manera que los conocimientos se pudieran adquirir directamente en las propias empresas.
- La industria química debería continuar valiéndose de compromisos voluntarios como instrumento de comunicación sobre la sostenibilidad. Lo importante en este contexto es que estos compromisos deberían ser verificables y que debería haber informes de progreso periódicos sobre su cumplimiento. El “lavado verde” (*greenwashing*) por

parte de la industria química debe evitarse a toda costa, porque la confianza que se pierde en estos casos es muy difícil de recuperar.

- El Estado, por su parte, está llamado a dar a conocer de manera más comprensible para la industria y el público las disposiciones normativas concebidas para apoyar el desarrollo sostenible en la industria química.

#### *2.3.4 Política sobre el clima: requisitos previos para un modelo a seguir alemán/ europeo unilateral*

- El grupo de proyecto 4 considera que es un requisito fundamental de la investigación un examen sistemático del marco normativo existente, así como su conciliación con los criterios enumerados, que incluya la identificación de las complejas interacciones entre ellos. Se recomendará al próximo Parlamento alemán que se lleve a cabo un examen exhaustivo en profundidad y a continuación se emprenda una mejora sistemática del marco normativo, ya que hasta ahora ha faltado un enfoque global coherente, consecuente y completo (a pesar de que algunos miembros del grupo de proyecto 4 prefieren un enfoque de múltiples esfuerzos). En función de los resultados de este proceso, la política alemana sobre la reducción de los gases de efecto invernadero en Alemania y Europa debería europeizarse cada vez más, aunque la transición deberá planificarse con cuidado.
- Aun en la actualidad, las medidas nacionales o incluso las medidas regionales en Europa ya deberían estar sujetas a la aplicación estricta del principio de subsidiariedad y ser coherentes en el sentido de poseer hacia

delante compatibilidad. La mayoría de la Comisión de Investigación cree que, en aras de un marco normativo coherente y fiable, y con el fin de lograr medidas rentables para hacer frente al cambio climático, es imprescindible que el marco normativo se configure en función de un enfoque de “arriba hacia abajo”. Algunos miembros del grupo de proyecto 4, por otra parte, enfatizan el éxito de una política europea de varios niveles sobre el cambio climático, en la que las provincias y los estados federados o los ayuntamientos y las autoridades locales han sido las fuerzas impulsoras de la innovación, y expresan la opinión de que esta política debería reforzarse aún más.

#### **Medidas necesarias sobre el comercio de derechos de emisión de la UE**

- Se deben examinar opciones para hacer frente a los niveles actuales de precios muy bajos de los certificados de CO<sub>2</sub>, que comprometen el papel principal del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y, en algunos casos, la aceptación del régimen. Se tratan las siguientes opciones: (1) restricción temporal de la oferta de certificados (“*back-loading*”), (2) restricción permanente de la oferta de certificados (“*set aside*”), y (3) acción anticipada para definir un objetivo ambicioso para el siguiente período comercial de 2020 a 2030, con la posibilidad de realizar transacciones financieras.
- En una fecha próxima se debe definir un objetivo explícito para el período 2020-2030, para brindar a los participantes en el mercado la confianza necesaria para planificar con antelación.
- Cuando se defina el objetivo para el período 2020-2030, se debe tener en cuenta la volatilidad que han sufrido las tendencias en los precios de CO<sub>2</sub> en los últimos años.
- Se debe explorar el ámbito de vinculación consecuente del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE con los de otras partes del mundo.
- Existe la necesidad de examinar en qué medida el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) debería seguir formando parte del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y en qué medida y qué otras opciones hay para lograr los mismos objetivos en las negociaciones globales sobre el clima, por ejemplo mediante la vinculación. El MDL, por otra parte, se debe volver a evaluar, ya que los países en vías de desarrollo se han comprometido ahora a sus propias contribuciones de reducción en virtud de los acuerdos de Durban y Cancún. El MDL solo se debería reconocer si estas reducciones prometidas se superaran, ya que, de lo contrario, las medidas se deberían contabilizar dos veces.

#### **Algunas de las medidas necesarias para crear apoyo para recursos renovables**

- Debería haber un límite sostenido en los gastos derivados del gravamen impuesto por la Ley de Energías Renovables (EEG, por sus siglas en alemán). Para este fin, es indispensable el análisis de los objetivos individuales para tecnologías específicas, como lo es el análisis de las normas sobre exenciones, particularmente en vista de la legislación de la UE en materia de ayudas estatales.

- La energía a partir de fuentes renovables debería integrarse más plenamente en el mercado de la electricidad, y esto debería incluir la asunción de mayores responsabilidades para el sistema y una mayor proporción del riesgo de mercado.
- Se debería definir y establecer institucionalmente un objetivo europeo respecto de fuentes renovables para el año 2030. Este objetivo debe coordinarse además con el objetivo elegido de CO<sub>2</sub>.
- Deben adoptarse medidas con el fin de obtener más beneficios de la sinergia europea, en particular dentro del mercado continental de Europa central y occidental, en su mayor parte sin obstáculos.
- Se deben utilizar mecanismos bilaterales a corto plazo, y acompañarse por la creación a largo plazo de un mecanismo de apoyo armonizado en toda la Unión Europea.
- El desarrollo de la red debe ser acelerado, inclusive el establecimiento de las conexiones transfronterizas. Debe prestarse especial atención a nuevas fusiones de los operadores de la red.
- Debe haber mayor armonización europea de la normativa de la red nacional.

#### **Medidas necesarias sobre estrategias de reducción en sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE**

- Existe la necesidad de crear estrategias de reducción, eficientes y eficaces, en los sectores de generación de calor y transporte, así como formular claramente los objetivos sectoriales de la UE. Una opción lógica sería ampliar el régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE a otros sectores. Esa ampliación probablemente implicaría la conversión del comercio de emisiones de la UE de un sistema “descendente”, en el que los emisores están sujetos a impuestos, a un sistema “ascendente”, en el que los productores e importadores de combustibles fósiles estarían sujetos a imposiciones tributarias.

#### **Algunas de las medidas necesarias para crear el mercado interior europeo de electricidad**

- Existe la necesidad de aclarar las cuestiones relativas a la situación geográfica de los mercados mayoristas de electricidad con respecto a las áreas de comercialización transfronterizas, asociación de mercados, división de mercados y reexpedición transfronteriza.
- Existe la necesidad de aclarar si es necesario contar con mecanismos de capacidad y, de ser así, qué tipos de mecanismos.
- Se deberían ampliar las opciones de flexibilidad dentro del sistema de suministro de electricidad, especialmente las opciones a corto plazo, en particular mediante la mejora de la atención a la demanda.

#### **Medidas necesarias para el uso del “doble dividendo”**

- Asimismo, hay que tener en cuenta como cuestión de prioridad el uso de los ingresos adicionales obtenidos por la hacienda pública a través del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y de la recaudación del IVA, parte de lo cual representa ingresos adicionales, derivados de los gravámenes establecidos por la Ley de Energías Renovables y la Ley de producción combinada de

calor y electricidad (KWKKG, por sus siglas en alemán).

### Otras medidas necesarias que van más allá del enfoque descrito anteriormente

- medidas relativas a la transferencia de tecnología y la protección de patentes;
- medidas destinadas a aumentar la transparencia para los usuarios;
- examen de los ajustes fiscales en las fronteras y las opciones alternativas;
- creación de un marco normativo transfronterizo europeo para la captura y almacenamiento de carbono;
- examen de la eficacia del ajuste actual de la ley de arrendamiento para superar el conflicto de usuario-inversor;
- incentivos fiscales para el reacondicionamiento de edificios.

En una opinión disidente, las fracciones de la oposición exponen brevemente sus propias prioridades —a veces diferentes— en materia de cambio climático y se refieren a la necesidad de un enfoque de varios niveles e impulsos múltiples (véase la opinión disidente en el apartado E 5 del informe completo).

## 2.4 El mundo del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida

### 2.4.1 Estilos de vida

Se hicieron las siguientes recomendaciones de actuación en materia de estilos de vida:

#### Nutrición

Muchas de las recomendaciones sobre estilos de vida sostenibles se relacionan con la nutrición.

- Se debe instaurar una mesa redonda con el fin de inducir a todos los

actores importantes a comprometerse voluntariamente a reducir a la mitad el volumen de residuos de alimentos para el año 2025.

- Los cambios en los hábitos alimentarios de los países industrializados, en particular al disminuir el porcentaje de productos de origen animal en la alimentación (menor consumo de carne), podrían ser eficaces no solo para ayudar a combatir el cambio climático, sino también para mejorar la salud pública. Algunos ejemplos de opciones en este aspecto son mejorar la educación de los consumidores, crear un marco normativo e incluir como factor el daño emergente a la salud y al medioambiente en los precios. El informe completo contiene una opinión disidente de la fracción del FDP respecto de la educación sobre nutrición.
- Deberían adoptarse medidas para promover prácticas alimentarias basadas en productos de temporada y de comercio justo a través de campañas intensivas de educación por parte del Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor (BMELV, por sus siglas en alemán), especialmente en las escuelas.
- El logro del objetivo fijado por el plan de acción nacional del BMELV para una alimentación saludable, titulado *In Form 2008*, de asegurar, en cooperación con la comunidad empresarial, que los anunciantes eviten dirigirse a los niños menores de doce años.

#### Vivienda

La vivienda sostenible puede significar más que el logro de altos niveles de eficiencia.

- El uso del espacio se debe transformar por medio de la planificación espacial, por ejemplo mediante la creación de

zonas residenciales y comerciales mixtas, redes de ciclovías, zonas para peatones y espacios compartidos.

- Se deben apoyar las formas de viviendas comunitarias. Cuando la gente quiera vivir en una comunidad social, las políticas municipales de bienes inmuebles y de vivienda deberían prestarles ayuda. Además de fomentar nuevas redes intergeneracionales, estas comunidades pueden ayudar a revertir la tendencia hacia viviendas más unipersonales y lugares de residencia cada vez más grandes.

### Movilidad

Las siguientes medidas de política de infraestructura facilitarán estilos de vida sostenibles en el ámbito de la movilidad:

- Se recomienda un cambio para medios de locomoción más eficientes y no motorizados, tales como caminar y ciclismo para cubrir distancias cortas. De esta manera, las calles de los centros de las ciudades y las poblaciones se pueden adaptar para el uso de bicicletas, como ha ocurrido en Copenhague, por ejemplo.
- El instrumento de los límites de velocidad puede llevar a mayor coexistencia en las vías públicas donde el espacio es limitado. Los automóviles particulares que se mueven más lentamente necesitan menos espacio, liberando vías de comunicación en beneficio de los ciclistas. Al mismo tiempo, se mejora la seguridad vial y se reduce la contaminación.
- Se deben apoyar nuevos modelos comerciales e infraestructura. Se debe mejorar el atractivo de las nuevas opciones cotidianas, como compartir el automóvil, por medio de la creación de condiciones básicas adecuadas, por ejemplo mediante el uso de la

tecnología de la comunicación en la planificación de la ruta, para obtener propuestas para el uso óptimo de los medios de transporte disponibles. Los fabricantes de automóviles deben considerarse a sí mismos cada vez en mayor medida como proveedores de servicios de movilidad en el sentido más amplio.

- Se deben introducir carriles especiales de tránsito para los vehículos con sistemas de propulsión ecológicos, lo que aumentaría el atractivo de este tipo de vehículos, sobre todo durante las horas pico. Deberían modificarse las normas de tránsito para que incluyeran una nueva señal de tráfico para estos carriles especiales.
- Se podría hacer una adición al apartado 12 de las normas de tránsito para facilitar el estacionamiento para las personas que compartan automóviles, al determinar la designación de espacios especiales de estacionamiento para automóviles compartidos.
- Podría darse el mismo estatus al uso compartido de automóviles que al transporte público local, mediante la creación de zonas de tráfico tranquilo con acceso vehicular restringido al transporte público local y al uso compartido de automóviles.
- Se deberían dictar nuevas normas sobre el monto global de estipendio para viajes de los empleados y los impuestos reducidos de los vehículos oficiales utilizados para fines privados, teniendo debidamente en cuenta las condiciones de vida en las zonas rurales.

### Apoyo a las innovaciones efectuadas por la sociedad civil

En la actualidad existen numerosos innovadores –grupos sociales y personas– que ya han empezado a hacer la transición cultural a estilos de vida sostenibles. Se los

debe apoyar con medidas como las que se describen a continuación:

- Las cooperativas de suministro de energía, asociaciones de productores y consumidores, cooperativas de vivienda y cooperativas de crédito se caracterizan por un fuerte sentido de comunidad y por los derechos de participación y de cogestión de sus miembros. Se deben reducir las trabas burocráticas creadas por la legislación fiscal y los requisitos de auditoría con el fin de ayudar a este tipo de iniciativas. En el futuro, se debe conceder a estos organismos el acceso igualitario a las medidas de apoyo comercial y los programas de creación de empresas.
- La regionalización de los procesos económicos puede beneficiar no solo al medioambiente, sino también a las personas y sus relaciones sociales. Los productos que se transportan a través de grandes distancias inevitablemente dejan una huella ecológica mayor debido al tráfico adicional que generan. En lo que se refiere a la dimensión social, las cadenas regionales de valor agregado se basan en un nivel diferente de conocimiento. En particular, en el ámbito de suministro de alimentos, el conocimiento mutuo entre los productores y los consumidores en el contexto regional parece estar adquiriendo importancia una vez más. El dinero no debe ser un obstáculo para la alimentación saludable, por lo que se necesitan otras medidas complementarias, además de la educación sobre alimentación sana. Por ejemplo, para el suministro de alimentos a centros públicos como guarderías y escuelas también se debería cambiar a productos provenientes de la región local.
- El concepto de “economía solidaria” abarca numerosas formas de

interacción social, tales como intercambios de reparaciones, círculos de trueque, esquemas de jardinería urbana y piscinas comunitarias de acuerdo con el principio de “uso sin posesión”, sin mencionar la ayuda al prójimo en el sentido tradicional. Están intrínsecamente adaptadas a las condiciones locales y por consiguiente apoyan los procesos económicos regionales. Estas formas de relaciones económicas merecen el apoyo político, porque fomentan estilos de vida sostenibles.

### Comercialización sostenible

La comercialización debe abarcar todo el ciclo de vida de un producto, desde la idea para su realización hasta su diseño, fabricación, venta, uso y, finalmente, en las economías más sostenibles, el reciclaje del producto utilizado.

- La idea del productor-consumidor o “prosumidor” es muy cercana al principio de producción en función de la demanda. Los consumidores actúan como productores en el sentido de que sus deseos específicos, por ejemplo para los artículos que se pueden reparar o piezas que se pueden intercambiar, reciben más atención por parte de las empresas antes del proceso de producción. Como consecuencia, también se puede afianzar la nueva lealtad del cliente a largo plazo. En este contexto, se plantean cuestiones acerca de la aplicabilidad de determinadas normas técnicas, por ejemplo a través de programas de implementación de las mejores tecnologías (“*top runner*”). El informe completo contiene una opinión disidente con respecto a la evaluación crítica de la publicidad (véase la opinión disidente después del apartado F 4.5 del informe completo).

### 2.4.2 Trabajo

Sobre el tema del trabajo, se diseñó la siguiente tipología particular:

Sobre la base de un “acuerdo para dis-crepar”, el grupo de proyecto 5 elaboró tres modelos idealizados de trabajo “viable” que podrían existir en el futuro. Representan interpretaciones idealizadas de tres formas *potenciales* del mundo laboral futuro.

- Tipo I: aumento del empleo remunerado
- Tipo II: desarrollo del empleo remunerado en función de buenos puestos de trabajo y, en casos específicos, menos horas de trabajo
- Tipo III: la organización de toda la estructura de empleo para su viabilidad futura

En el centro de esta tipología *potencial* está el *impulso* detrás de cada uno de los tipos:

- Tipo I: deseo de responder a los cambios demográficos, la globalización y la escasez de personal calificado
- Tipo II: deseo de pleno empleo en puestos de trabajo de alta calidad

- Tipo III: deseo de redistribución social y eliminación de la asignación de roles de género y subestimación

Cada tipo es idealizado en el sentido de que se pone énfasis en las características únicas que conlleva. El marco general se proporciona en relación con el tema de la educación y la formación a nivel macroeconómico y de protección de la salud a nivel microeconómico.

Otras opciones macro y microeconómicas no se pueden asignar necesariamente a un tipo específico, pero pueden aplicarse a más de un tipo, en función de la forma que adopten. Cuanto más cerca se encuentre una opción de la descripción de un tipo particular de mundo laboral dentro del diagrama, más posiblemente esa opción se podría vincular a ese tipo. Por el contrario, cuanto más alejadas estén las otras opciones de la descripción de un tipo particular, más difícil es establecer una conexión lógica entre ambos.

Debido a la diversidad de ideas de la vida laboral futura, hay toda una serie de formas en que se podría configurar el futuro mundo laboral y el diagrama no pretende ser una lista de sugerencias exhaustiva.



**Posible clasificación de los futuros tipos de vida laboral (tres tipos), con opciones macro y microeconómicas de varios tipos**

Opciones macroeconómicas de varios tipos									
Educación y formación									
Ingreso de los ciudadanos (véase F 3.4.3.9)	Formación profesional (véase F 3.4.3.1)	Aumento del empleo femenino (véase F 3.4.3.3)	Política de negociación salarial colectiva (véase F 3.4.3.6)	Igualdad de oportunidades en el mercado laboral (véase F 3.4.3.4)	Salario mínimo (véase F 3.4.3.5)	Mundo laboral con equidad de género y favorable a la familia (véase F 3.4.3.4)	Empleo de tiempo completo con horario reducido (véase F 3.4.3.8)	Empleo de tiempo parcial (véase F 3.4.3.8)	Ingreso básico (véase F 3.4.3.10)
Aumento del empleo remunerado (aumento del volumen de trabajo, activación del potencial existente e inmigración)	Aumento de las horas trabajadas (vida laboral más larga, empleo de tiempo completo)	El empleo remunerado es fundamental en este modelo, al igual que la igualdad de género	No hay un aumento en el volumen de trabajo (conciliación de la vida y el trabajo y una mejor calidad de vida para los empleados)	Nueva comprensión del trabajo: trabajo de asistencia y cuidado, participación ciudadana, integración del trabajo propio de las personas con el empleo remunerado (no jerárquico y favorable al medioambiente), reducción del horario de trabajo y distribución más equitativa del trabajo entre hombres y mujeres	Grupos y empresas: economía basada en la solidaridad (movimientos cooperativos, nuevos movimientos comunes y producción propia); formulación de políticas como tarea de todos				
<b>Impulso detrás del tipo I</b> Respuesta a los cambios demográficos, la globalización y la escasez de personal calificado			<b>Impulso detrás del tipo II</b> Pleno empleo en puestos de trabajo de alta calidad			<b>Impulso detrás del tipo III</b> Redistribución y eliminación de la asignación de roles específicos de cada género y subestimación			
Confianza en sí mismos de los empleados: financiación de medidas para el empleo a largo plazo, aprender a asumir responsabilidades	Flexibilización, desregulación (ampliación del sistema de seguros sociales) y una mayor productividad a través del aumento del capital humano	Empleados: condiciones de empleo con bajo estrés (ingresos y seguridad en el trabajo, junto con derechos de codécision y facultades de gestión)	Tareas del Estado del Bienestar: integración en el mercado laboral	Impuesto sobre las transacciones financieras, mayor imposición sobre el uso de recursos, elementos de la renta básica, mayor desarrollo del sistema de seguros sociales en un sistema global de infraestructura centrada en lo social	Actividad económica sostenible: social y ambientalmente compatible y equidad de género				

Opciones macroeconómicas de varios tipos						
Educación y formación						
Políticas corporativas de recursos humanos (véase F 3.4.4.7)	Participación de los empleados (véase F 3.4.4.6)	Capacitación de los trabajadores mayores (véase F 3.4.4.8)	Calidad del empleo remunerado (véase F 3.4.4.9)	Liderazgo y cultura corporativa (véase F 3.4.4.2)	Codeterminación de los empleados (véase F 3.4.4.4)	Empleo remunerado, responsabilidades familiares y actividades de cuidado y atención (véase F 3.4.4.1)
Protección de la salud						
Opciones microeconómicas (todos los tipos de trabajo)						
Horario laboral		Destinatarios			Varias opciones	

### 2.4.3 Consumo sostenible

Las opciones identificadas por el grupo de proyecto 5 con respecto al consumo sostenible se pueden describir de la manera siguiente:

- Si deben aprovecharse las oportunidades para el consumo sostenible, se deben crear las condiciones básicas esenciales para el mismo, y los consumidores deben recibir ayuda para aprovechar las oportunidades de consumo sostenible que se les presenten a consecuencia de estas condiciones. Deben tener la posibilidad de cuestionar sus hábitos de consumo, y se les debe facilitar que adopten y mantengan un estilo de vida sostenible.
- Los consumidores individuales, las asociaciones e iniciativas han tratado la cuestión del consumo. Estos debates se deberían volver a explorar e intensificar. Se deben crear buenos ejemplos y, en algunos casos, normas y reglas. Se deben respetar los estilos de vida divergentes, y, al mismo tiempo, se deben adoptar estilos de vida que sean compatibles con los

principios de sostenibilidad social, ambiental y económica.

- Se debe reforzar la educación para el desarrollo sostenible, y se debe implantar firmemente en los centros educativos. Las instituciones federales que tengan una función educativa pueden adaptar el contenido del curso a la necesidad educativa respecto al desarrollo sostenible. En el sistema federal de educación los estados federados deberían integrar la educación para el desarrollo sostenible en los programas.
- La información sobre los productos y procesos debe ser transparente, confiable y verosímil. Con este fin, la credibilidad de las marcas y certificados de calidad debería aumentarse, y se deberían mejorar los informes de sostenibilidad corporativa. Se debería evitar el “lavado verde” mediante la consagración en la ley sobre prácticas comerciales justas de las disposiciones relativas a la obligatoriedad de las afirmaciones de sostenibilidad efectuadas en anuncios.
- Las empresas pueden sentar las bases para el desarrollo de productos sostenibles y ampliar el alcance de la

reparación y reciclaje de productos llevando a cabo análisis del ciclo de vida, asumiendo una mayor responsabilidad compartida por los productos, y optimizando el desarrollo de sus productos.

- El Estado establece las condiciones básicas para el consumo sostenible sancionando reglamentos y normas y facilitando infraestructura. Al mismo tiempo, es un consumidor por derecho propio. Se deben tener en cuenta los efectos de la planificación espacial y la legislación con el fin de promover el consumo sostenible. En las adquisiciones públicas deben aplicarse de manera sistemática todos los criterios de sostenibilidad.

### 3. Parte general

#### 3.1 Métodos de trabajo y proceso de deliberación

Desde el principio, la Comisión de Investigación acordó que sus deliberaciones debían ser lo más transparentes posibles. En ese sentido, decidió que en principio sus sesiones serían públicas y que pondría a disposición del público los documentos clave tomados en cuenta en sus discusiones. Además de sus sesiones ordinarias, la Comisión de Investigación invitó a un simposio académico, que tuvo lugar el 21 de marzo de 2012. A su vez, sus deliberaciones se grabaron y transmitieron en el canal de televisión parlamentario. Tras varias de sus sesiones, la Comisión ofreció sesiones de chat públicas, en las que algunos de sus integrantes respondieron a las preguntas de la ciudadanía en línea. Además, a partir de su 15ª sesión, la Comisión creó un blog en el que las personas interesadas podían publicar comentarios sobre los temas tratados en sus sesiones. Los documentos accesibles al público se pueden

encontrar en el sitio web del Bundestag a través del siguiente enlace: <http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/enquete/wachstum/index.jsp>.

##### 3.1.1 Sesiones de la Comisión, audiencias y otros eventos

La sesión constitutiva de la Comisión de Investigación sobre Crecimiento, bienestar y Calidad de Vida se llevó a cabo el 17 de enero de 2011 y fue presidida por el profesor Norbert Lammert, presidente del Bundestag. Desde ese momento y hasta la aprobación de su informe final el 15 de abril de 2013, la Comisión celebró un total de 31 sesiones. Por recomendación de los voceros del grupo, se decidió desde el principio de su trabajo que las sesiones del pleno de la Comisión se celebrarían en público, mientras que las sesiones de trabajo de los grupos de proyecto designados tendrían lugar a puertas cerradas. La única sesión plenaria no pública de la Comisión fue la celebrada a puertas cerradas los días 6 y 7 de febrero de 2011 para planificar el trabajo de la Comisión, en la que la Comisión de Investigación en pleno dispuso los arreglos esenciales para el programa y la estructura de sus deliberaciones.

Tanto en sus sesiones plenarias como en los grupos de proyecto, la Comisión de Investigación celebró numerosas audiencias públicas, a las que se invitó a expertos externos para aprovechar sus conocimientos para la labor de la Comisión y el proceso de discusión. Los resúmenes de las audiencias celebradas adjuntos al informe completo ofrecen una visión general de estas consultas.

Además de su régimen regular de sesiones, la Comisión de Investigación celebró un simposio académico el 21 de marzo de 2012, con el título “*Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - ein neuer Kompass für Politik und Gesellschaft*” (“Crecimiento, bienestar y calidad de vida: una nueva brújula para la política y la sociedad”). El objetivo de este acto público, que tuvo lugar en el

edificio Paul Löbe del Bundestag en Berlín, fue discutir aspectos del trabajo de la Comisión en un amplio foro de expertos. Cerca de 300 personas aceptaron la invitación de la Comisión y contribuyeron animadamente a los debates que siguieron a las ponencias y mesas redondas.

Las actas de las sesiones y actos públicos se han puesto a disposición del público en la página web de la Comisión de Investigación (véase más arriba).

### 3.1.2 Grupos de proyecto

En su sesión a puertas cerradas, la Comisión de Investigación sobre Crecimiento, Bienestar y Calidad de Vida acordó preparar el material para sus deliberaciones en grupos de proyecto, de acuerdo con la estructura del mandato encomendado en la decisión de nombramiento (impreso del Bundestag 17/3853). Se nombraron los grupos de proyecto para encargarse de las siguientes áreas temáticas:

- Grupo de proyecto 1: La importancia que se atribuye al crecimiento en la economía y la sociedad  
Presidido por la diputada Claudia Bögel, hasta junio de 2012, a partir de entonces por el diputado Florian Bernschneider
- Grupo de proyecto 2: Desarrollo de un indicador global de bienestar y progreso  
Presidido por la diputada Stefanie Vogelsang
- Grupo de proyecto 3: La ruptura de los vínculos entre el crecimiento, el uso de los recursos y el progreso técnico (disociación); posibilidades y límites  
Presidido por el diputado Dr. Hermann E. Ott
- Grupo de proyecto 4: Sostenibilidad a través de políticas de regulación  
Presidido por el diputado Edelgard Bulmahn

- Grupo de proyecto 5: El mundo del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida  
Presidido por la diputada Sabine Leidig

De conformidad con los artículos 55 y 12 del Reglamento del Bundestag, los grupos de proyecto se constituyeron como subcomités, lo que significó que los once miembros de cada grupo de proyecto debían reflejar la relación de fuerzas de las fracciones parlamentarias del Bundestag. En consecuencia, la fracción CDU/CSU estuvo representada con cuatro miembros para cada grupo de proyecto, el SPD contó con tres miembros, el FDP con dos y las fracciones del Partido de Izquierda y Alianza 90/Los Verdes uno cada uno, que fueron designados entre el círculo de los miembros parlamentarios y expertos. Además, se nombraron miembros suplentes para los grupos de proyecto, aunque estos no estaban sujetos a límites numéricos.

Los grupos de proyecto se reunieron regularmente en las mañanas de los días en que estaban programadas las sesiones plenarias de la Comisión. Llevaron a cabo 136 sesiones en total. Además de sus sesiones de consulta, los grupos de proyecto también llevaron a cabo audiencias de expertos en los diversos temas de su competencia que, a diferencia de la Comisión de Investigación, no estaban abiertas al público.

Al inicio de su actividad, la Comisión de Investigación acordó escalonar las fechas de inicio de las deliberaciones de los grupos de proyecto. La discusión sobre la importancia atribuida al crecimiento en la economía y la sociedad del grupo de proyecto 1, así como el examen de las posibilidades y límites de la disociación por el grupo de proyecto 3, se consideraron fundamentales para la discusión de los otros temas, por lo que se programaron para el inicio del mandato de la Comisión. La fecha límite para la conclusión de

las deliberaciones de estos grupos se estableció a finales de 2011. En ese momento comenzaría el trabajo del grupo de proyecto 4 sobre la sostenibilidad a través de políticas de regulación y del grupo de proyecto 5 sobre el mundo del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida, que se basaría en las conclusiones de los grupos 1 y 3. La duración del trabajo del grupo de proyecto sobre el desarrollo de un indicador global de bienestar y progreso (grupo de proyecto 2) se programó para todo el período del mandato de la Comisión de Investigación, para que pudiera incorporar las conclusiones de los otros grupos de proyecto en el desarrollo de un indicador de bienestar y progreso.

El calendario de trabajo de los grupos de proyecto, que se elaboró antes del inicio de las deliberaciones de la Comisión de Investigación, era ambicioso, ya que el 17º período electoral del Bundestag estaba avanzado y la Comisión debía concluir su labor antes de la finalización de dicho período. Pronto se puso de manifiesto que los temas de la agenda de los grupos de proyecto que debían iniciar su labor en primer lugar requerían un análisis más detallado de lo esperado, lo que significó efectivamente que el grupo de proyecto 4 (“sostenibilidad a través de las políticas de regulación”) y el grupo de proyecto 5 (“el mundo del trabajo, los patrones de consumo y estilos de vida”) no podrían comenzar sus sesiones y deliberaciones sustantivas hasta marzo de 2012.

Tras la conclusión de los debates sustantivos, los grupos de proyecto presentaron sus conclusiones por escrito a la Comisión de Investigación, que las incorporó al informe final después de adoptarlas formalmente en una sesión plenaria. En consecuencia, los datos que figuran en estas contribuciones al informe final y la situación jurídica que describen solo pueden reflejar la situación existente al momento en que se presentaron los informes de los grupos de proyecto.

### *3.1.3 Dictámenes e informes resumidos de expertos*

Además de sus deliberaciones internas y de la consulta a expertos externos, la Comisión de Investigación sobre Crecimiento, Bienestar y Calidad de Vida también encargó varios dictámenes de expertos académicos sobre los temas comprendidos en su mandato. Los temas de los dictámenes e informes resumidos, así como los nombres de los expertos comisionados, se indican en el apartado H 5 del informe final.

### *3.1.4 Debate en sesión plenaria del Bundestag*

Además del debate en la sesión plenaria celebrada en el Bundestag sobre el nombramiento de la Comisión de Investigación sobre Crecimiento, Bienestar y Calidad de Vida, los voceros de las fracciones parlamentarias decidieron solicitar un debate adicional en sesión plenaria antes de la presentación prevista del informe final. Este debate tendría como finalidad ofrecer un veredicto inicial sobre las deliberaciones conjuntas aproximadamente un año después de la designación de la Comisión de Investigación. El debate tuvo lugar en la 178ª sesión el 10 de mayo de 2012 y está documentado en el volumen 17/178, páginas 21172 A y ss. del registro de actas plenarias.

### *3.1.5 Integración de la Comisión de Investigación*

La Comisión de Investigación estuvo integrada por 17 miembros del Bundestag y 17 expertos. Se designó a un miembro suplente por cada uno de los integrantes del Parlamento. Los 17 miembros expertos no pertenecían ni al Bundestag ni al gobierno federal. Al igual que los miembros del Parlamento, fueron nombrados por las fracciones políticas con representación en

el Bundestag y designados para integrar la Comisión por el presidente del Bundestag. El derecho a designar miembros expertos se determinó en razón de la fuerza relativa de las fracciones dentro de la Comisión. La fracción de la CDU/CSU nombró a seis miembros expertos; la del SPD, a cuatro; la fracción del FDP, a tres; y las del Partido de Izquierda y Alianza 90/Los Verdes, dos cada uno. El Anexo 2 contiene una lista de los integrantes de la Comisión.

En la sesión constitutiva del 17 de enero de 2011, Daniela Kolbe (SPD), diputada por Leipzig, fue elegida presidenta de la Comisión. Se designó vicepresidente al Dr. Matthias Zimmer, de la fracción CDU/CSU. Las fracciones parlamentarias eligieron a los siguientes diputados como sus voceros: Dr. Georg Nüsslein, (CDU/CSU), Peter Friedrich (SPD), que fue sucedido por Edelgard Bulmahn (SPD) en julio de 2011, Claudia Bögel (FDP), sucedida en abril de 2012 por Florian Bernschneider (FDP), Ulla Lötzer (Partido de Izquierda) y Kerstin Andreae (Alianza 90/Los Verdes), sucedida por el Dr. Hermann E. Ott (Alianza 90/Los Verdes) en abril de 2012.

### **3.2 Apoyo organizativo y administrativo al trabajo de la Comisión**

La Administración del Bundestag proporcionó a la Comisión de Investigación sobre Crecimiento, Bienestar y Calidad de Vida una secretaria, encargada de las actividades organizativas y administrativas de la Comisión y de llevar a cabo investigaciones para los integrantes de la misma. Se atribuyó especial importancia a la organización de los cinco grupos de proyecto, así como a su asistencia académica. Además de coordinar el contenido de las contribuciones al informe final, este apoyo también implicó la formulación de los documentos de trabajo iniciales y el seguimiento de la evolución de su contenido en el transcurso de las deliberaciones de los grupos de proyecto.

Además, la actividad de la Comisión de Investigación fue supervisada y contó con el apoyo del personal de las fracciones parlamentarias, integrantes del Parlamento y los miembros expertos de la Comisión.

En el apartado H.4. se adjunta al informe final la lista del personal que participó en el trabajo de la Comisión.

**Anexo 1:  
Información detallada del conjunto de indicadores  
con luces de advertencia**

Bienestar económico	Bienestar e inclusión		Bienestar ambiental
Indicadores clave			
PIB: PIB per cápita y tasa de crecimiento de PIB per cápita (ranking global de PIB absoluto)	Empleo: tasa de empleo	Educación: porcentaje de educación a nivel secundario II	Gases de efecto invernadero: emisiones nacionales
Distribución del ingreso: P80/20	Salud: expectativa de vida		Nitrógeno: excedente nacional en el balance de nitrógeno
Deuda pública: relación deuda pública y PIB (brecha de sostenibilidad)	Libertad: Voz del Banco Mundial e Índice de Responsabilidad		Biodiversidad: índice nacional de aves
Luces de advertencia			
Inversión neta: tasa de inversión neta	Calidad del empleo: tasa de subempleo		Gases de efecto invernadero: volumen de las emisiones globales
Distribución de la riqueza: 90/50	Formación continua: porcentaje de la fuerza laboral que recibe formación continua		Excedente en el balance global de nitrógeno
Sostenibilidad financiera del sector privado: brecha entre crédito y PIB, brecha en el precio real de las acciones, brecha en el precio real de los inmuebles	Salud: años de vida saludables		Biodiversidad: índice global de aves
Luz de recordatorio			
Producción ajena al mercado			

**Anexo 2:  
Integrantes de la Comisión**

<b>Presidencia:</b>	Daniela Kolbe (Leipzig), diputada	
<b>Vicepresidencia:</b>	Dr. Matthias Zimmer, diputado	
<b>Fración parlamentaria</b>	<b>Miembros plenos</b>	<b>Miembros suplentes</b>
<b>CDU</b>		
Miembros:	Bilger, Steffen Heider, Dr. Matthias Middelberg, Dr. Mathias <b>Nüsslein</b> , Dr. Georg Vogelsang, Stefanie Zimmer, Dr. Matthias	Göppel, Josef Klamt, Ewa Klimke, Jürgen Linnemann, Dr. Carsten Murmman, Dr. Philipp Schön, Nadine (Sankt Wendel)
<b>SPD</b>		
Miembros:	Arndt-Brauer, Ingrid <b>Bulmann</b> , Edelgard (vocera desde julio de 2010) <b>Friedrich</b> , Peter (vocero hasta abril de 2011) Kaczmarek, Oliver (hasta enero de 2011) Kolbe, Daniela (Leipzig) Wolff, Waltraud (Wolmirstedt) (desde febrero de 2011)	Gross, Michael Peter (a partir de marzo de 2012) Heil, Hubertus (Peine) Högl, Dra. Eva (hasta febrero de 2012) Kelber, Ulrich Schaaf, Anton
<b>FDP</b>		
Miembros:	<b>Bernschneider</b> , Florian (vocero desde abril de 2012) <b>Bögel</b> , Claudia (hasta junio de 2012) vocera hasta marzo de 2012) Meierhofer, Horst (desde julio de 2012) Skudelny, Judith	Kauch, Michael Sänger, Björn (hasta enero de 2012) Simmiling, Werner (desde febrero de 2012) Vogel, Johannes (Lüdenscheid)
<b>Partido de Izquierda</b>		
Miembros:	Leidig, Sabine <b>Lötzer</b> , Ulla	Birkwald, Matthias W. (desde marzo de 2012)  Bulling-Schröter, Eva Schlecht, Michael (hasta febrero de 2012)



**Alianza 90/Los Verdes**

Miembros:	<b>Andrae</b> , Kerstin (vocera hasta febrero de 2012)	Gambke, Dr. Thomas (hasta febrero de 2012)
	Gambke, Dr. Thomas (desde marzo de 2012)	Walter-Rosenheimer, Beate (desde marzo de 2012)
	<b>Ott</b> , Dr. Hermann E.	Wilms, Dr. Valerie (vocero desde abril de 2012)

Los apellidos de los voceros de las fracciones parlamentarias están en negrita.

En el caso de los miembros de la circunscripción, el electorado se indica entre paréntesis después del nombre del miembro.

**Miembros expertos**

Bettzüge, profesor Marc Oliver	Jochimsen, profesora Beate (desde mayo de 2011)
Bracht, Georg van	Miegel, profesor Meinhard
Brand, profesor U Irich	Müller, Michael
Buchner, profesor emérito Herbert (hasta abril de 2011)	Paqué, profesor Karl-Heinz
Carstensen, profesor Kai	Reuter, Dr. Norbert
Enderlein, profesor Henrik (hasta junio de 2012)	Schmidt, profesor Christoph
Habisch, profesor André	Schneidewind, profesor Uwe
Hassel, profesora Anke (a partir de noviembre de 2012)	Unger, profesora Brigitte (desde julio de 2012 hasta noviembre de 2012)
Hexel, Dietmar	Wagner, profesor Gert
Hölz, profesor Hanns Michael	
Jänicke, profesor Martin	

**Notas**

1. Esto significa que la expectativa de vida en Alemania se ha duplicado en poco más de cien años.
2. Véase apartado 2.2.1 – Tendencias demográficas (grupo de proyecto 3).
3. Véase apartado 7.2.5 – Conclusiones del grupo de proyecto 3.
4. Incluye tanto a los miembros plenos como a los suplentes.
5. Este logotipo, el nombre y la presentación del conjunto de indicadores fueron elaborados por Ergo Kommunikation a solicitud de la Comisión de Investigación.
6. Los valores de los indicadores expuestos y el sentido de las flechas de tendencias son solo para fines ilustrativos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – No 3 – Septiembre, 2013



ENSAYOS

# **Partidos políticos y organizaciones civiles en América Latina\***

Juan B. Scartascini del Río

“Los partidos políticos no mueren de muerte natural; se suicidan.”  
José Enrique Rodó

## **I. A modo de introducción**

La drástica y tajante afirmación del excelso escritor uruguayo es más que representativa de la situación, tanto de los partidos políticos como de los sistemas de partidos en América Latina y, si se quiere, en gran parte de “Occidente”.

- \* Trabajo coordinado por la renombrada politóloga argentina Liliana de Riz; inspirado en sus reflexiones respecto de las transformaciones sociopolíticas en América Latina y cuyas apreciaciones agradezco vivamente.

### **JUAN B. SCARTASCINI DEL RÍO**

Lic. en Relaciones Internacionales (Univ. Nacional de Rosario). Master en Relaciones Internacionales, Europa-América Latina (Università di Bologna-Alma Mater Studiorum). Funcionario de carrera del Servicio Exterior de la Nación de la República Argentina y codirector desde 2008 del Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Civil Estudios Populares-ACEP (Argentina). Prof. de la Cátedra Análisis Internacional de Noticias de la Facultad de Cs. de la Educación y la Comunicación Social de la Universidad del Salvador. Cofundador del proyecto Observanto de Análisis Internacional ([www.observanto.com](http://www.observanto.com)).

Inmersos en una crisis de representatividad y de legitimidad y sumidos en una realidad global más que dinámica que entremezcla lo público y lo privado, los partidos políticos han dejado, por acción u omisión, de ser las entidades intermedias entre el Estado y sus ciudadanos; esas “arenas” en donde se lucha por el poder.

A través del presente ensayo se aspira a analizar la situación a nivel regional y, anclado en apreciaciones teóricas diversas, se proponen visiones innovadoras sobre la realidad actual de los partidos políticos en nuestra región.

## II. La crisis de los sistemas de partidos

“Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora la función de los partidos tiene una idea equivocada de los regímenes políticos contemporáneos; quien conoce la función de los partidos e ignora el derecho constitucional clásico tiene una idea incompleta, pero exacta, de los regímenes políticos contemporáneos.” Esta lúcida reflexión del eximio politólogo y constitucionalista francés Maurice Duverger nos sirve de disparador para dar cuenta de la relevancia que, “bien o mal”, los partidos políticos tienen en los diferentes regímenes actuales.

Tanto a nivel global como a nivel latinoamericano, los diversos regímenes políticos democráticos han atravesado profundas crisis en sus respectivos sistemas de partidos. Desde Italia a Venezuela, de Holanda a la Argentina, de Japón a México, entre muchos otros casos, diferentes sistemas partidarios establecidos antaño han atravesado en los últimos lustros transformaciones tan profundas que, en algunos casos, han pulverizado esas instituciones intermedias llamadas “partidos” que sirven de enlace y articulador de poder entre el Estado y los ciudadanos (tal es el caso de Italia o Venezuela); o, cuanto menos, han visto transformados sus sistemas de partidos –más allá del sistema electoral– siendo fieles testigos del advenimiento de nuevos actores y partidos políticos (especialmente el caso de Italia, México y, si se quiere, Japón).

En este escenario, y prestando atención a América Latina, se observa el acompañamiento de tres fenómenos.

Uno es el desvanecimiento de las “partidocracias” (o democracias pactadas), como las de la “Venezuela del puntofijismo”, el “México del PRI”

e inclusive, hasta cierto punto, la “Colombia de los liberales y conservadores”. Estos regímenes, considerados como “democracias de baja intensidad”, no harían más que –ante el advenimiento de una crisis económica regional– desnudar sus fragilidades, demostrando sus debilidades e imposibilidades de generar estructuras institucionales, de gobierno y partidarias, capaces de trascender.

El segundo fenómeno es el del desfallecimiento (en los casos más extremos) del sistema de partidos debido a su “congénita debilidad”, como se observa, sólo a modo de ejemplo, en la Italia “post-*tangentopoli*” o en la Argentina “post y pre 2001”. Allí, los sistemas de partidos tradicionales fueron pulverizados y fueron reemplazados por movimientos de escasa intensidad burocrática, estructuras ínfimas, debilidades administrativas, vaciamiento doctrinario y elevada dinamicidad. En muchos casos, cuanto más, se mantienen algunas estructuras partidarias como meras maquinarias electorales que son funcionales al movimiento, frente o coalición gobernante, e inclusive supeditándose al propio líder en el poder. Situaciones como ésta no hacen más que trastornar y corromper los sistemas electorales, obligando a pensarlo nuevamente y, cuando no también, al sistema político en general.

El tercero y más reciente fenómeno observado es el de la crisis de legitimidad y, en parte, de representatividad por la cual hoy atraviesan grandes miembros de “Occidente”. Respecto de tal crisis es menester diferenciar la legitimidad “de origen” de aquella “de ejercicio”, siendo la primera obtenida gracias al acto eleccionario, momento en que se “sella” el pacto social, mientras que la segunda se refiere a la que se obtiene a través del ejercicio del “buen gobierno”. Teniendo presentes ambas simultáneamente y sin ser separadas, se observa que en casos como los de España, Grecia, Reino Unido e incluso los Estados Unidos, los sucesos que acompañan a la actual crisis económica se traducen en problemáticas sociales y en –si se quiere– ebullición política, principalmente en los estratos más jóvenes de la sociedad. Estos debilitados e indefensos sectores, que hoy se encuentran fuertemente golpeados por los efectos que una reducción de la demanda global posee en el empleo, han sido los principales colectivos sociales que se “indignaron” en España, en Grecia y, posteriormente, en los Estados Unidos. Seguidores del recientemente extinto nonagenario escritor, pensador y diplomático franco-alemán Stéphane Hessel, el autor del *Indignez-vous!* (Indignaos!) (Hessel, 2011), movimiento que por momentos amenazó con globalizarse y expandirse a otras regiones, inclusive la latinoamericana...

### III. Los partidos y los regímenes “híbridos” en América Latina

En América Latina, la crisis del sistema de partidos, acompañada de los fenómenos observados, ha llevado a situaciones políticas peculiares y por momentos impensadas. El 6 de diciembre de 1998, un por entonces paracaidista militar con historial golpista ganaba las elecciones presidenciales en Venezuela, la hasta entonces y a lo largo de todos los años sesenta y setenta paradigma de la democracia latinoamericana. Desde entonces, el “dragón del trópico” –en palabras de Javier Corrales– (ver Corrales - Penfold, 2011) infundiría un modo de ejercer la política cuanto menos particular, en donde la legitimidad de origen es válida, por medio de elecciones más o menos limpias y competitivas, pero con un gran desprecio por las instituciones y en donde existe una sociedad económica, política y socialmente dividida entre clases claramente diferenciadas y contrapuestas, pasando rápidamente a convertirse –la polarización– en una de las claves del éxito y, si se quiere, principal sostén en el poder (ver Muñoz, 2011).

De acuerdo con Corrales y Penfold, parecerían esgrimirse las raíces de un régimen que ellos llaman “híbrido”, una denominación poco satisfactoria y que parecería aspirar a evitar identificar el “bolivarianismo” con otras categorías más convencionales de regímenes políticos.

Al respecto de esta problemática, quizás una categoría poco utilizada en la región y que podría ser equiparable a la denominación de “híbrido” podría llegar a ser la de “democracia dirigida”, más allá del poco feliz uso de las “adjetivaciones” de la palabra democracia. Esta denominación de “democracias dirigidas” es ampliamente usada para identificar regímenes políticos post-soviéticos en la Europa del Este.

No obstante, y siguiendo lo expresado por Corrales y Penfold, su caracterización se restringe, por ahora, mayormente al caso venezolano, aunque es evidente que su “llama bolivariana” (siguiendo la “lógica del dragón” de Corrales) se expande al Norte y al Sur, hacia Centroamérica y el Caribe tanto como a Sudamérica; en concreto, podríamos mencionar a los miembros del ALBA, en donde la “Revolución Bolivariana” encuentra fértil territorio, pero no se restringe exclusivamente a ellos.

En efecto e independientemente de la propagación del bolivarianismo, se espera que la crisis de los sistemas de partidos se profundice,

principalmente en aquellos regímenes que muestran mayores debilidades sistémicas, como pueden ser los casos de Bolivia, Paraguay, Argentina, Ecuador o Perú, sin excluir algunos procesos especialmente inestables en Centroamérica.

Estos procesos se caracterizan por un conjunto de reformas estructurales de la “superestructura” en donde descansa el poder tradicional. En el paradigmático caso venezolano, desde sus albores se sucedieron “reformas parciales del Estado que posibilitaron un estado de cosas que todavía hoy constituye la base institucional de su poder” (ver Muñoz, 2011), entre ellas:

- Una Constitución hiper-presidencialista
- Control de la Asamblea Nacional
- Control de los ascensos en las fuerzas armadas
- Alejamiento del modelo liberal
- Eliminación por cuotas de la autonomía institucional (ver Muñoz, 2011)

En concreto, a lo largo de los ya casi 15 años de “bolivarianismo” en parte de América Latina, el proceso evidencia que vía las instituciones se des-institucionaliza el sistema político tradicional, trayendo aparejada de manera indefectible una profusa transformación del sistema de partidos y de los partidos políticos en sí como entidades en lucha por el poder medianamente competitivas. En efecto, “el foco del sistema fue desplazado de los partidos a la presidencia” (ver Muñoz, 2011), lo que afecta de manera profunda el tradicional sistema político democrático, que da lugar a un régimen que algunos coinciden en denominar “híbrido”.

#### **IV. Después de los partidos, ¿qué?**

Ahora bien, habiendo dado cuenta, para bien o para mal, de la crisis del sistema partidario en América Latina, acaecida con el devenir del nuevo siglo y en el marco de una crisis de representación de tales instituciones intermedias, y habiendo dejado de lado todo tipo de “clivajes”, siendo el último el que contraponía el liberalismo económico vs. el Estado-centrismo

en los noventa, observamos que en un escenario de radicalización política y debilitamiento de la democracia tradicional –o al menos de sus instituciones republicanas–, en gran parte de la América Latina (democracia representativa vs. plebiscitaria y delegativa) la figura del partido político, y en particular de las instituciones proselitistas (más allá de la figura partidaria en sí), reciben amenazas constantes.

Es decir, en un escenario “híbrido” o bien “dirigido”, la fortaleza de los gobiernos va en detrimento no sólo de las instituciones –opositoras o no– encarnadas en el partido político, que a su vez se ve debilitado por el proceso de crisis arriba explicitado –muchas veces producto de sus propios fracasos y el desencanto de su electorado–, sino que a su vez es el “rol opositor-propositivo” el que se ve minado. Es decir, ya no sólo su institución partidaria, sistémica y sistemáticamente diluidas, sino su discurso, su propuesta y su opinión, sea ésta una mera contraposición a estadísticas oficiales, la judicialización de la protesta callejera o bien la creciente obstaculización para participar en los medios de comunicación públicos o privados.

En un contexto tan dinámico y, por qué no, innovador como este, el rol del tercer sector pasa a ser determinante, quizás no para la lucha por el poder en sí, sino como refugio de la opinión y del discurso republicano, más allá del sencillamente opositor.

En concreto, las organizaciones y asociaciones civiles y sociales, junto a las ONG temáticas, englobadas en las organizaciones de la sociedad civil (OSC), pasan a tener una importancia superlativa en el juego político latinoamericano, que, salvo contadas excepciones, no logra superar la profunda crisis de los sistemas de partidos y de los partidos políticos, que usualmente se hace extensiva a la dirigencia política y social en general (mala reputación hacia “la clase política” y sus allegados).

En efecto, en los últimos lustros se ha visto un incremento en el número y en el accionar de tales organizaciones civiles que, directa o indirectamente, hacen al juego político, lo nutren, purifican y enriquecen.



## V. Apreciaciones teóricas y problemáticas actuales

Para abordar los fenómenos hasta aquí descriptos desde una perspectiva más teórica, tal vez sirva acudir a algunos especialistas, ciertamente muy diferenciados, quienes han valorado, en mayor o menor medida, el rol de las organizaciones en la vida política. En primer lugar podemos hacer mención al peculiar y escasamente estudiado Moisei Ostrogorski, una versión rusa pre-revolucionaria de Alexis de Tocqueville. Bielorruso de nacimiento, burocrata del Zar y miembro de la Primera Duma del Imperio ruso, escribió en los albores del siglo XX –el siglo de los partidos políticos– un ensayo que “sentenciaba de muerte” a la institución del partido político, de acuerdo con su experiencia vivida en su estadía en Inglaterra y los Estados Unidos.

A su regreso, en 1902, publicó su mayor obra, *La democracia y los partidos políticos* (ver Ostrogorski, 2009), completada con una segunda edición diez años más tarde, en la cual señalaba la imperiosa necesidad en cuanto a que los partidos deberían dejar de ser estructuras rígidas y burocráticas, como ya entonces lo eran. Ostrogorski señala una dificultad referida a la capacidad de un partido político para ofrecer respuestas a todos los asuntos de la cosa pública, cuestiones de índole tan diferenciada como asuntos de salud, defensa o educación, por mencionar sólo algunos. De igual modo, el autor estaba convencido de que la organización partidaria se corrompía más allá del tamaño que adoptase y señalaba que cuando la organización partidaria se vuelve un fin en sí mismo –y no un medio– pierden sentido los principios, las convicciones, los programas e incluso la moral pública y privada, para pasar a convertirse el partido en el propio germen de la corrupción político-partidaria. Una síntesis de su pensamiento se resume en la sentencia de que “los partidos han sido exitosos para asegurarse el control del gobierno, pero han fracasado miserablemente en sus funciones representativas” (Ostrogorski, 2008, pág. 39).

Por el contrario, el peculiar autor propone una solución ciertamente novedosa y no menos radical: el partido temporal, agrupado en torno a demandas particulares y que facilite la diversidad ideológica tornándola aún más amplia. Su radical tesis se basa en refundar los partidos en “un modelo de acción política y organizaciones con fines concretos” (Ostrogorski, 2008, pág. 116), con cierto carácter “frentista”, “transversal” y, si se quiere –y por qué no–, “movimentista”.

En concreto, lo que propone Ostrogorski es un nuevo método de acción basado en organizaciones *ad hoc*, especie de ligas o frentes “temáticos” y temporales que se arman y se desarman de acuerdo con temas puntuales –banderas específicas– que movilizan a sus interesados. Tales ligas o asociaciones de carácter cívico, militancia abierta y financiamiento propio proveniente de sus miembros deberían descartar la disciplina, la burocracia y las élites partidarias que degeneraron el ideal del partido como institución, para pasar a estar al servicio exclusivo de su/s causa/s y así recobrar, el partido y su organización, su papel mediador, alejando el fin en sí mismo y dignificando el gobierno democrático merced a sus efectos virtuosos.

Advenida la Revolución Rusa, se desconoce la posición del bielorruso y, aislado de la vida pública, sus aportes se van a ir diluyendo a medida que la revolución bolchevique se expandía fortaleciendo a la naciente Unión Soviética. No obstante ello, no podríamos negar que la influencia de Ostrogorski en la ciencia política occidental ha sido superlativa, aunque ciertamente, muchas veces sus aportes y su reprobación a la forma organizativa de los partidos políticos pasa inadvertida. Por el contrario, es Robert Michels, un alemán discípulo del eximio Max Weber, quien ya entrado el siglo XX y desde una óptica si se quiere más aristocrática, retomará “las huestes” del bielorruso olvidado.

El propio Michels, en su obra *Los partidos políticos*, formula la “ley de hierro de la oligarquía” (ver Michaels, 2008), en la cual afirmaba que “tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría”, y teniendo tal idea como básica es que toda organización –no sólo la partidaria– se torna oligárquica, especialmente cuando ve agrandado su tamaño. Es decir, cuanto más grande es un partido y una organización, menos democrático es en su interior, sin importar sus banderas e ideales.

Al igual que su antecesor bielorruso, Michels observará con desprecio la figura del líder político, más preocupado por incrementar o mantener su poder a cualquier precio, e incluso olvidando sus viejos ideales, que por su fiel electorado.

En lo que se diferencian ciertamente es en que mientras que para el alemán la “rutinización” –en términos estrictamente weberianos– de los partidos conlleva una tendencia indeclinable a adoptar posturas oligárquicas –siguiendo su “ley de hierro”–, para su par bielorruso tales organizaciones se corromperán sin necesidad de sentimiento aristocrático alguno y

olvidando cualquier tipo de “rendición de cuentas” hacia su electorado; lo que hoy identificaríamos como *accountability*.

## VI. El rol de las organizaciones civiles

Más allá de que hoy, más de un siglo después de que Ostrogorski escribiera sus líneas, podríamos arriesgarnos a identificar a las organizaciones civiles y ONG apartidarias como equivalentes a sus “ligas o partidos temporales”, podríamos asimismo tener una segunda apreciación más actual y ciertamente local. Al respecto, cabe destacar la labor de Oscar Oszlak, quien –junto a Guillermo Malvicino y siguiendo la tradición teórica inglesa– llega a acuñar el término “quangos”, apelativo con que se identifica con las *quasi autonomous non-governmental organizations* o también *non-departmental public bodies*.

En este caso ejemplificador, lo público se entremezcla con lo privado, destacándose en ese “juego” las organizaciones de servicio público no estatales. Los autores señalan la rica experiencia de los “quangos” como “innovadoras vinculaciones entre el Estado y el sector no estatal de la sociedad” (Oszlak - Malvicino, 2001, pág. 21).

Finalmente, en este entremezclar de lo público y lo privado, cabe destacar la aparición del lobby –en sus diversas formas y a través de los múltiples actores–, principalmente a través de la *multi-level governance* (o gobernanza multinivel, relacional o bien democracia multinivel), siendo ésta una más que interesante e innovadora corriente teórica que destaca el accionar de los actores supra-nacionales, nacionales, subnacionales y para-nacionales. En esta re-lectura del “federalismo” y de la tradicional “descentralización” existen una multiplicidad de estructuras de autoridad interactuando en la emergencia de la política económica global y regional y en donde el entrelazamiento íntimo de los diversos niveles de la autoridad –nacional-regional-internacional– es iluminado gracias a las sinergias positivas que se generan entre los diversos actores; dinámicas que escapan a lo político y repercuten en lo social y en lo económico (mayores estándares democráticos y democratización de las relaciones económicas: equidad y felicidad pública).

Esta “re-lectura” de “El Federalista” de Hamilton, Madison y Jay (bajo el seudónimo de “Plubius”) se destaca no sólo por la diseminación,

la legación de los recursos (mera descentralización), sino del poder en sí mismo, con una libertad de acción casi plena, que es parte del complejo entramado del proceso de toma de decisión (*decision making*) que se esgrime a partir de la misma, y en la cual interactúan una miríada de actores.

Asimismo, esta innovadora propuesta apuesta por dos variables imperiosamente necesarias: la democratización sustantiva de sus sociedades y la integración regional de sus Estados, que lleva a la diagramación de una especie de “democracia multi-nivel” que interactúa entre los diferentes niveles del Estado y los diversos actores, ya sean estatales o privados como –los analizados en este ensayo– del tercer sector.

## VII. Consideraciones finales

Este nuevo rol político de las organizaciones civiles en un escenario de crisis del sistema de partidos latinoamericano se enmarca en un debate que, desde hace ya varias décadas, se refiere a la separación de la esfera pública de lo privado. Mientras que ya “no es obvio dónde trazar las demarcaciones que separan al Estado y ‘lo público’ de la sociedad y ‘lo privado’, bien puede ser que ciertas nociones heredadas –como la de una tajante separación entre ‘lo público’ y ‘lo privado’ tengan que ser repensadas frente a nuestra emergente realidad” (Oszlak - O’Donnell, 1976, pág. 8).

Del mismo modo, es necesario tener en cuenta el debate sobre el devenir de los partidos como entidades intermedias. Al respecto, cabe mencionar el evidente fracaso de la idea de Pier Luigi Zapetti, quien en los sesenta aducía a un inminente pasaje del Estado liberal al Estado de los partidos dentro de una evolución de la representación política en el marco de las instituciones del Estado liberal democrático. Evidentemente, este pasaje o tránsito en algún momento perdió su senda y devino en partidocracia o “grupocracia”, como el propio Zapetti define. Dieron nacimiento así, una vez saturados y deslegitimados tales regímenes, a los “regímenes híbridos” y a las “democracias dirigidas” que desde hace más de una década se expanden, cuanto menos, por algunas regiones de la América Latina.

Por lo tanto, teniendo en mente el fenómeno crítico de los sistemas de partidos políticos latinoamericanos, el devenir de sus regímenes políticos, las transformaciones de sus sociedades, más las tempranas reflexiones

de Ostrogorski, los lúcidos aportes de Oszlak, las polémicas apreciaciones de Michels y las innovadoras vertientes sociopolíticas que advienen, podríamos considerar la imperiosa necesidad que existe –en palabras del propio Zapetti– de determinar los grupos de interés individualizando vínculos que ligan a los ciudadanos con los partidos, independientemente de las formas que éstos adopten, y hoy también, por qué no, de las organizaciones civiles con el/los grupo/s social/es.

Más allá de las apreciaciones teóricas observadas y de la posibilidad de identificar o no parte del tercer sector (las organizaciones civiles y sociales) como una especie de “post-partido” en clave de Ostrogorski, es evidente que la crítica situación de los sistemas de partidos latinoamericanos merece una reforma y una acción inmediata por parte de la ciudadanía de cada uno de los países afectados, en mayor o menor medida, para oxigenar y re-democratizar sus propios regímenes políticos.

## Referencias bibliográficas

- AALBERTS, TANJA E. (2004). *The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe - A Constructivist Reading*. Vrije Universiteit, Amsterdam. JCMS Vol. 42, No. 1. págs. 23-46.
- BACHE, IAN (2005). *Europeanization and Britain: Towards Multi-level governance?* Paper preparado para la EUSA 9th Biennial Conference en Austin, Texas, 31 de marzo-2 de abril.
- BURKE, EDMUND (1980). “Partido y representación”, en Kurt Lenk y Franz Neuman (eds.), *Teoría y Sociologías críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona.
- CORRALES, JAVIER - PENFOLD, MICHAEL (2011). *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Brookings Institution Press, Washington.
- DE RIZ, LILIANA (1986). “Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, en *Desarrollo Económico* N° 100, Vol. 25, enero-marzo.
- DUVERGER, MAURICE (1961). *I partiti politici*. Milano, Comunità.
- HEssel, StÉPHANE (2011). *¡Indignaos! Un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica*. Barcelona, Destino.
- HIX, SIMON - LORD, CHRISTOPHER (1997). *Political Parties in the European Union*. St. Martin's Press, New York.
- HOOGHE, LIESBET - MARKS, GARY (2003). *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*. University of North Carolina at Chapel Hill. *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 2.

- LIJPHART, AREND (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- LIPSET, SEYMOUR - ROKKAN, STEIN (1992). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, Barcelona.
- MAINWARING, SCOTT - SCULLY, TIMOTHY (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford.
- MICHELS, ROBERTS (2008). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- MUÑOZ, BORIS (2011). "A propósito de *Dragon in the Tropics*", en <http://prodavinci.com/2011/06/21/actualidad/a-proposito-de-dragon-in-the-tropics-por-boris-munoz/> al 11-X-2011.
- OFFE, CLAUS (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema, Madrid.
- OSTROGORSKI, MOISEI (2009). *Democracy and the Organization of Political Parties*. Volume II: The United States. Seymour Martin Lipset. The State University of New Jersey.
- OSZLAK, OSCAR - O'DONNELL, GUILLERMO (1976). "Estado y políticas estatales en América latina: Hacia una estrategia de investigación". *Documento CEDES/G.E CLACSO* N° 4, marzo de 1976, Buenos Aires, pág. 8.
- OSZLAK, OSCAR - MALVICINO, GUILLERMO (2001). "Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino". Artículo inédito escrito para el *Programa de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros*, República Argentina, marzo 2001, Buenos Aires.
- PANEBIANCO, ANGELO (1990). *Modelos de Partido*. Alianza Universidad, Madrid.
- PASQUINO, GIANFRANCO (2007). *Los poderes de los jefes de gobierno*. Bononiae Libris, Buenos Aires.
- ROKKAN, STEIN (1970). "Nation building, cleavage formation and the structuring of mass politics", en Rokkan, Stein, *Citizens, Elections, Parties: Approches to Comparative Study of the Processes of Development*. Universitetsforlaget, Oslo.
- SARTORI, GIOVANNI (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, Madrid.
- WARE, ALAN (1966). *Political Parties and Parties Systems*. Oxford University Press.
- WOLIN, SHELDON (2008). *Democracia, S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Editorial Katz, Buenos Aires.
- ZAMAGNI, STEFANO - BRUNI, LUIGINO (2007). *Economía civil, eficiencia, equidad, felicidad pública*. Bononiae Libris, Università di Bologna-Alma Mater Studiorum - Representación en Buenos Aires.

ZAPETTI, PIER LUIGI (1969). *Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico*. Rizzoli, Milano.

#### CONSULTAS ONLINE

<http://www.brookings.edu>  
<http://www.politicas.unam.mx>  
<http://prodavinci.com>  
<http://redalyc.uaemex.mx>

## RESUMEN

A través del presente ensayo se aspira a analizar la situación a nivel regional de los partidos políticos y de los sistemas de partidos. Inmersos en una crisis de representatividad y de legitimidad, y sumidos en una realidad global más que dinámica que entremezcla lo público y lo privado, los partidos políticos han dejado de ser -por acción u omisión- las entidades intermedias entre el Estado y sus ciudadanos, rol que acostumbraban ostentar. Anclado en apreciaciones teóricas diversas, que van desde Ostrogorski y Michels hasta Oszlak y la *Multi-level Governance*, se proponen visiones innovadoras sobre la realidad actual de los partidos políticos en nuestra región prestando especial atención al rol del tercer sector -las organizaciones civiles- en los regímenes "híbridos" de nuestra región.

## PALABRAS CLAVE

Partidos - sistemas de partidos - organizaciones civiles - tercer sector - regímenes híbridos

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXX – N° 3 – Noviembre, 2013





# Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: [info.montevideo@kas.de](mailto:info.montevideo@kas.de), dirigidos al Jefe de Redacción Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
  - a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
  - b. Tamaño de hoja: A4
  - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
  - d. Interlineado: 1,5
  - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
  - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
  - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
    - i. Título del artículo
    - ii. Nombre del autor
    - iii. Institución a la que pertenece
    - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
    - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (\*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
  - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
  - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
  - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
  - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.









IMPRESO Y ENCUADERNADO EN  
MASTERGRAF S.R.L.  
GRAL. PAGOLA 1823 - TEL. 2203 47 60\*,  
11800 MONTEVIDEO, URUGUAY  
E-MAIL: MASTERGRAF@MASTERGRAF.COM.UY

DEPÓSITO LEGAL . . - COMISIÓN DEL PAPEL  
EDICIÓN AMPARADA POR EL DECRETO 218/96