

Políticas Públicas

2017, Volumen 10, N° 1

Revista Interdisciplinaria del Centro de Estudios de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

ÍNDICE

Daniel Cerdas-Sandí

El Poder de Asociación de los Trabajadores y las Reformas
Laborales en Contextos Asimétricos: Los Casos de Chile y Costa Rica

Luis David Cruz González

Louis Valentin Mballa

Mecanismos de Participación Ciudadana en las
Políticas Públicas en América Latina

Carlos Riquelme

Consolidando la Política de Inversiones por Medio de la Cláusula
de Nación más Favorecida en los Tratados Internacionales de
Inversión

María Alejandra Silva

Desigualdades Socio-Territoriales Persistentes: Una Mirada desde
la Salud Infantil

EL PODER DE ASOCIACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LAS REFORMAS LABORALES EN CONTEXTOS ASIMÉTRICOS: LOS CASOS DE CHILE Y COSTA RICA

Daniel Cerdas-Sandí

Candidato a Doctor en Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO, México

Correo electrónico: daniel.cerdas@flacso.edu.mx

Resumen

Este artículo analiza los procesos de reforma laboral en Chile (2014-2016) y Costa Rica (2010-2016). Las normas laborales en cada país son distintas, pero convergen al imponer serias limitaciones para organizar sindicatos, negociar colectivamente y ejercer la huelga, lo que se traduce en una marcada unilateralidad por parte de los empleadores en la determinación de las condiciones de trabajo. En este artículo se argumenta que estos procesos no permitieron avances sustantivos en el poder de asociación de los trabajadores debido al fuerte poder instrumental de las élites empresariales lo que, históricamente y salvo coyunturas muy cortas, les ha permitido vetar cualquier posibilidad de avance del poder de asociación de los trabajadores. Para explicar estos procesos y sus resultados se recurre el análisis de los juegos políticos como procesos de reforma en contextos de alto nivel de asimetría de poder entre los actores que tratan de incidir en el proceso.

Palabras Clave: *Poder de asociación de los trabajadores, reforma laboral, juegos políticos, poder instrumental, élites empresariales.*

Abstract

Working Class Associational Power and Labour Reforms in Asymmetrical Contexts: The Cases of Chile and Costa Rica

This article analyzes the processes of labor reform in Chile (2014-2016) and Costa Rica (2010-2016). Labor norms in each country are different, but converge in imposing serious limitations to organize unions, bargain collectively and strike practices, resulting in a marked unilateralism by employers in determining working conditions. This article argues that these processes would not allow substantive progress in the working class associational power, due to the strong instrumental power of business elites, which historically and except very short joints, allowed to veto any possibility of advancement of the power of association of workers. To explain these processes and results, the analysis of political games are used as reform processes, in high-level asymmetrical contexts of power between the actors trying to influence the process.

Keywords: *Working class associational power, labor reform, political games, instrumental power, economic elites.*

Introducción

Chile durante 2014 a 2016 y Costa Rica entre el 2000-2016, enfrentaron procesos de reforma laboral. En cada uno de estos países se puso a discusión el Poder de Asociación de los Trabajadores (PAT)¹, el cual históricamente se ha caracterizado por su bajo nivel. Estos procesos de cambio institucional finalmente no lograron mejorar el poder de asociación. Paradójicamente, ambos países son democracias bien calificadas en los índices internacionales, lo que puede ponerse en entredicho cuando se observa la enorme asimetría en el poder de negociación de los actores sociales en procesos de reforma de la legislación laboral donde está en juego el PAT.

Este trabajo muestra el rol de las élites empresariales en los procesos políticos en torno a las reformas laborales. Se argumenta que una alta asimetría de poder entre los actores interesados en los resultados de las reformas laborales impide avances en la institucionalidad que da forma al PAT. Las élites empresariales no solamente están mejor organizadas que los trabajadores, sino además tienen diversos y estrechos vínculos con el ámbito político (partidos y tomadores de decisiones públicas), al mismo tiempo que sus demandas como empresarios han sido asumidas en los programas del Poder Ejecutivo. Estos tres puntos les permitió contar con los recursos necesarios para detener cualquier avance que significará mejor del PAT.

Cook (2007) mencionaba que el estudio de las reformas laborales, más que el análisis de una política pública, es un espacio privilegiado de observación de las relaciones de poder ya que muestra conflictos sociales y económicos importantes. En este espacio se desarrolla una disputa por la distribución de poder entre quienes son dueños de los medios de producción y quienes no tienen más que su mano de obra para subsistir. En particular, diversas investigaciones en los últimos años han mostrado la relevancia de los derechos laborales colectivos, que dan forma al PAT, en la atenuación de la desigualdad y en

1 El poder de los trabajadores consiste, principalmente, en dos subtipos de poder: 1. El poder de asociación (working class associational power) se refiere, siguiendo a Wright (2000: 962), a las diversas formas de poder que resultan de la formación de organizaciones colectivas de los trabajadores (sindicatos, partidos políticos, cooperativas, entre otras), y está relacionado con las instituciones laborales y políticas. 2. Poder estructural: poder que resulta de la ubicación de los trabajadores dentro del sistema económico y que responde a la dinámica económica (Wright, 2000: 961). Este poder incluye dos dimensiones: a) Poder de negociación en el mercado de trabajo. b) Poder de negociación en el lugar de trabajo.

el desarrollo de la democracia (Pateman, 1970; Rodwan & Cingranelli, 2007; Francese & Mulas-Granados, 2015; Jaumotte & Osorio Buitron, 2015).

A pesar de estas evidencias que muestran la importancia del PAT, no está claro el futuro que puedan tener los derechos y la acción colectiva de los trabajadores, *en un mundo globalizado*². *Lo que parece estar claro es que la globalización y los factores económicos inciden de manera desigual en las diferentes dimensiones del PAT. Así inciden negativamente en la capacidad de agremiación de las organizaciones, debido a los cambios en la estructura de los mercados de trabajo, mientras que las dinámicas políticas domésticas adquieren mayor relevancia en las características y el alcance de la negociación colectiva. Varios estudios cuantitativos, con observaciones transversales y longitudinales (Schmitt & Mitukiewicz, 2012; Hessami & Baskaran, 2014), que incluyen países industrializados y emergentes, concluyeron que el arreglo institucional de cada país es un factor más importante en la configuración de las características del PAT que la globalización o el cambio tecnológico. Además, demuestran la importancia de la política nacional en la atenuación de los efectos negativos de la globalización sobre el PAT. Este trabajo, por tanto, se centra en entender esas dinámicas políticas en dos casos de América Latina.*

Para comparar los límites que enfrenta el PAT, aun cuando se dan procesos que busquen mejorarlo, se recurre metodológicamente a la “comparación contextualizada” (Locke & Thelen, 1995; Bensúsán, 2016). Este tipo de comparaciones permiten vislumbrar cómo a pesar de que los arreglos institucionales nacionales son diferentes se obtienen resultados similares sobre el PAT. El análisis de los procesos de cambio institucional se realiza a partir de entenderlos como “juegos políticos” en los que participan “jugadores” (diversos actores políticos y sociales) con poderes asimétricos, a través de transacciones y negociaciones que se expresan de alguna forma en el resultado de las reformas, (Scartascini, Stein & Tommasi, 2010)).

El poder de asociación de los trabajadores es evaluado a partir de las oportunidades o restricciones que la vieja y la nueva institucionalidad laboral otorga para la organización de sindicatos, la negociación colectiva y el ejercicio a la huelga, lo que nos permitirá identificar, en su caso, los avances, los retrocesos o el estancamiento. Al centrarse en la forma en que diferentes arreglos institucionales crean diferentes conjuntos de rigideces y flexibilidades, podemos identificar una gama de posibles “puntos de fricción”, que son a su vez

2 Bensúsán (2015) muestra las diferentes posturas que existen sobre la temática.

las fuentes potenciales de conflicto entre representantes laborales y empresariales durante los procesos de reforma (Locke & Thelen, 1995; Bensusán, 2016).

El trabajo es tá ordenado en cuatro secciones. En la primera sección se expone el abordaje teórico que se utiliza para el estudio. La segunda sección trata los puntos de fricción de la institucionalidad laboral de cada país, que implican un débil poder de asociación de los trabajadores, y que se ponen en juego durante los procesos de reforma. En tercer lugar, se identifican las características de los juegos políticos en torno a dichos procesos y cómo en estos las élites empresariales y su gran poder instrumental impiden avances del PAT. La última sección presenta las reflexiones finales en las que se exploran las principales limitaciones que presenta el cambio institucional relacionado con el PAT.

El Juego de las Políticas en los Procesos de Reforma Laboral

El proceso de formulación de políticas (PFP) en las democracias contemporáneas puede ser entendido como un proceso de tratos e intercambios entre los distintos actores políticos y socioeconómicos (Ardanaz, Scartascini & Tommasi, 2010, p. 10), es decir un juego político que involucra varios jugadores³. No obstante, se trata de una compleja interacción entre actores para lograr los resultados, pues el proceso está influido por una amplia gama de factores políticos, institucionales e históricos.

Estos factores afectan los recursos de poder de cada uno de los actores, las características de los escenarios en los que interactúan y la naturaleza de las operaciones en las que participan (Scartascini et al., 2010, p. 2). Al ser este juego una complicada interacción entre actores políticos y sociales, influenciada por otros factores, el resultado del proceso de formulación y aprobación de alguna reforma “depende fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo” (Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi, 2011, p. 6).

Los resultados finales de estos procesos políticos responden a la coordinación e interacción de actores con diferentes niveles de

3 Los actores o jugadores políticos son los diversos grupos organizados y personas que participan en los procesos políticos de formulación y aprobación de políticas públicas, estos pueden interactuar en espacios formales (legislaturas, gabinete) o en espacios informales (protestas en las calles por ejemplo) (Scartascini et al., 2011: 14).

poder, enmarcados en plazos de tiempo, con múltiples incentivos y que se relacionan en diversos escenarios con distintas reglas que regulan su interacción (Scartascini et al., 2011, p. 14). Estos resultados no implican que se den en términos de satisfacción para cada actor, dependerá del poder de veto de cada jugador aceptar o no el resultado final (Tsebelis, 2002).

Aunque desde este enfoque se menciona que los jugadores participantes tienen distintos grados de poder para incidir en el resultado, se debe de considerar que en algunos contextos existen jugadores con un altísimo poder sobre la formulación de las políticas, en comparación a sus contrapartes. Es decir que la interacción entre actores se da con una alta desigualdad de condiciones para influir sobre los resultados. Los casos de Chile y Costa Rica en las últimas reformas laborales son ejemplo de esto, al existir un alto poder de élites empresariales sobre los procesos políticos que les garantiza vetar el cambio a favor del PAT.

Se trata entonces de juegos políticos asimétricos donde las élites empresariales cuentan con mayor poder frente a los otros actores. Las élites son aquellos grupos que tienen o que ejercen la dominación dentro de una sociedad o dentro de un área particular de la vida social. La élite empresarial o económica es “un grupo inter-organizacional de personas que ocupan posiciones de dominio en las organizaciones empresariales y que pueden tener ciertos poderes adicionales a su alcance” (Scott, 2008, p. 37) que le permiten influir y/o imponer sus intereses.

¿Cómo influyen estas élites sobre el proceso político? La literatura sobre el tema⁴ distingue dos principales formas de influencia: poder instrumental (Fairfield, 2010; Schneider & Karcher, 2012) y poder estructural (Przeworski & Wallerstein 1988; Fairfield, 2010). Según Fairfield (2010, p. 40) el poder instrumental implica una acción política deliberada que busca incidir en el resultado de una política y tiene que ver con las relaciones entre empresarios y tomadores de decisiones. En tanto el poder estructural tiene que ver con el comportamiento de la economía y de las percepciones de los tomadores de decisiones sobre el impacto que una determinada política puede tener sobre los indicadores económicos, siendo la principal variable las posibles amenazas a la desinversión.

4 La literatura sobre el tema aborda diversas aristas del poder de las élites empresariales, al respecto se puede consultar Tirado (2015). El presente estudio se ha enfocado en comprender cómo el poder instrumental empresarial afecta los resultados de las políticas públicas.

Las variables que componen el poder instrumental, siguiendo a Fairfield (2010) serían tres:

1. *Cohesión empresarial*: capacidad de las organizaciones empresariales de forjar un consenso entre los distintos sectores económicos y coordinar el cabildeo desde una postura única.

2. *Vínculos con el ámbito político*: las forma en que el sector empresarial logra obtener, aliarse o influir sobre representantes en partidos políticos, poderes ejecutivo y legislativo, a lo que se suma la financiación empresarial a los partidos políticos y campañas electorales.

3. *Concertación de agendas entre gobierno y empresarios*: tiene que ver con la existencia y alcances de espacios (formales o informales) de diálogo entre gobierno y el sector empresarial. También entra aquí el impulso de medidas económicas de interés para las élites empresariales (la política económica en general del gobierno).

El poder estructural emana del modelo económico adoptado en cada país. “En contraste con el poder instrumental, el poder estructural no requiere de actividad política para influir en la política” (Fairfield, 2010, p. 41). La medición del poder estructural es más difícil de realizar en economías abiertas. Si bien se puede observar el comportamiento de varios indicadores económicos, es complicado determinar con exactitud cuándo estos responden directamente a las expectativas que puede generar una reforma y no a otras influencias como por ejemplo el comportamiento de los mercados internacionales. Una forma de observar este poder estructural, en el caso de reformas laborales, es identificando las relaciones entre el modelo económico y el modelo laboral. Así se pueden determinar las exigencias del primero sobre las características del segundo.

Al ser uno de los temas menos estudiados, el presente texto privilegia el análisis del poder instrumental de las elites económicas como variable que moldea el PAT. Otros estudios ya han abordado las relaciones entre modelo económico y el modelo laboral (ver Boyer, 2005; Mosley, 2011; Bizberg, 2014). Asimismo, aunque no se enfatiza aquí, no se ignora que el débil PAT en los países estudiados está relacionado a la persistencia de legados autoritarios presentes en la institucionalidad laboral (Caraway, Cook & Crowley, 2015).

Puntos de Fricción en la Configuración del Poder de Asociación de los Trabajadores en Chile y Costa Rica

Existen puntos de fricción en la legislación laboral que funcionan como pilares en los que se asienta la restricción del PAT. Estos puntos garantizan la unilateralidad patronal en la determinación de las condiciones laborales. La voz de los trabajadores está ausente y por ende las condiciones laborales son lo que los empleadores quieren que sean, lo que impide vincular los salarios con el aumento de la productividad, profundiza la desigualdad entre trabajo y capital, y entre las diferentes categorías de trabajadores. Al mismo tiempo se afectan las posibilidades de participación de los trabajadores como ciudadanos en la democracia, toda vez que se les niega el derecho a la libre asociación, lo que conlleva a una profunda asimetría de poder entre trabajadores y empleadores.

Se trata de restricciones que afectan las posibilidades de organizar un sindicato, negociar colectivamente y ejercer el derecho de la huelga. Si bien cada uno de estos tres derechos colectivos son significativos en la configuración del PAT, es importante observar que el derecho de huelga es crítico ya que sin este no puede existir una negociación seria entre trabajadores y empleadores. Más aún, éste es el único medio legítimo para reducir la asimetría de poder entre ambos, lo que posibilita conseguir soluciones equilibradas a los conflictos redistributivos.

Chile, la Persistencia del Modelo Laboral de Pinochet: Grupos Negociadores, Negociación Colectiva a Nivel de Empresa y Huelga que no Paraliza

El modelo laboral chileno está basado en el Plan Laboral de la dictadura de 1979, del cual a pesar de las reformas sigue vigente. Las implicaciones negativas sobre el PAT del Plan Laboral de 1979 son tales que “de 100 trabajadores sólo 14 están afiliados a algún tipo de sindicato y sólo 12 de cada 100 han podido negociar colectivamente sus condiciones de trabajo” (Doniez, 2012, p. 1)⁵.

La última reforma (2014-2016)⁶, a pesar de haberse promovido como una iniciativa para equilibrar las relaciones laborales retirando

5 No hacen distinción entre trabajadores públicos o privados.

6 Mensaje No. 1055-362, Proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al código del trabajo, Santiago de Chile, 29 de diciembre de 2014.

algunas de las restricciones del PAT, finalmente no lo logró. Los puntos de fricción de la institucionalidad laboral chilena que afectan negativamente el PAT se encuentran en la existencia de organizaciones que compiten con los sindicatos (no hay titularidad sindical exclusiva), la imposibilidad de negociar más allá del nivel de empresa, y finalmente la huelga, que no logra paralizar la empresa (Caamaño & Ugarte 2008; Brega & Doniez, 2015; Durán, 2015).

La existencia de “grupos negociadores” representa un problema para la conformación de sindicatos. La legislación laboral chilena admite una doble titularidad de representación laboral⁷ con lo que los sindicatos no tienen la exclusividad para representar a los trabajadores, sino que compiten con estos otros grupos (Tapia, 2008; Durán, 2015). Es una abierta sustitución del sindicato en oposición a los convenios 87, 98, 135 de la OIT ratificados por Chile desde 1999. La existencia de estos grupos atomiza la representación de los trabajadores, lo que en la práctica resulta en desorganización de los intereses laborales y favorece la no reivindicación de demandas de los trabajadores.

El proyecto de reforma laboral pretendía que el sindicato fuera el sujeto principal en la representación de los trabajadores, no sólo en la negociación colectiva, sino en cualquier proceso de negociación directa con el empleador. No se planteó eliminar los grupos negociadores, pero sí limitar su accionar, al establecer que estos serían posibles sólo en los casos en que no existiesen sindicatos. Esto finalmente no fue aceptado por el Tribunal Constitucional (TC) al considerarlo inconstitucional⁸.

Al mismo tiempo que se buscó la preponderancia del sindicato frente a los grupos negociadores, se incluyeron medidas regresivas en relación a los quórums mínimos para la conformación de sindicatos de empresas pequeñas y medianas (PYMES). Desde 2001 (Ley No. 19759) se estableció que eran necesarios ocho trabajadores indistintamente del tamaño de la empresa. A partir de la nueva ley, los trabajadores de PYMES deberán cumplir con quórums más altos, al exigirse como mínimo para la conformación de un sindicato la participación del 50% de los trabajadores de la empresa (Paúl y Penaforte, 2016). Está es una medida que afectará a cerca del 60% de los asalariados privados del país (Durán, 2016).

Otro punto de fricción del modelo laboral chileno, y que no se buscó cambiar con la reforma, es la imposibilidad de negociar

7 Es decir, aun cuando en una empresa exista un sindicato, los trabajadores pueden organizar otros sindicatos, o incluso organizar grupos que no son sindicatos (“grupos negociadores”) con lo que los sindicatos no son los titulares únicos de la representación de los trabajadores.

8 Sentencia del Tribunal Constitucional STC-3016-16 (3026-16).

colectivamente más allá del ámbito de la empresa. La legislación no la prohíbe, sólo que la deja sujeta a la voluntad de los empleadores, quienes siempre se han opuesto a ese tipo de negociación y se opusieron incluso a que fuera tema de debate. Además, en la negociación sectorial no está permitido el ejercicio del derecho de huelga y ni existe fuero para los líderes sindicales que busquen la negociación (Tapia, 2008).

El tercer punto se encuentra en las restricciones para ejercer el derecho a la huelga. El Código de Trabajo se ha encargado de ponerle amplias limitaciones que hacen de su ejercicio un mecanismo que no genera presión sobre los empleadores, debilitando así el PAT. La huelga solamente se puede ejercer en los procesos de negociación colectiva reglada (que establece plazos y pasos a seguir). No se admite realizar huelgas por solidaridad, ni contra políticas públicas, ni por incumplimiento de acuerdos entre trabajadores y empleadores (Brega & Doniez, 2015, p. 9). Además, la legislación impone normas que desalientan el ejercicio de este derecho, como la exigencia del más del 50% de participación de los trabajadores de la empresa o la posibilidad de que una vez iniciada una huelga los trabajadores de forma individual se puedan retirar del proceso reintegrándose al trabajo (Jiménez, 2015).

La discusión al respecto, durante el debate parlamentario, se ha centrado en el reemplazo de los huelguistas, porque esa posibilidad desvirtúa al instrumento como mecanismo de presión. Aunque la actual legislación prohíbe el reemplazo de trabajadores en huelga, algunas excepciones contenidas en el mismo artículo permiten que el empleador pueda contar con los llamados rompehuelgas (Gutiérrez, 2015). El proyecto planteó algunos cambios para evitar el reemplazo, aunque agregó otros elementos (servicios mínimos, adecuaciones necesarias y cambios de turno⁹) que garantizan que la huelga no paralice la empresa y por tanto la huelga no sea un mecanismo de verdadera presión (Fundación Sol, 2015, p. 27). La tabla 1 resume los puntos de fricción discutidos en la reforma laboral de 2014-2016.

9 Los *servicios mínimos* es una obligación de los sindicatos en la huelga en la que deben de establecer un plan de funcionamiento mínimo de algunas actividades de la empresa. La *adecuación necesaria* es una facultad del empleador para ordenar a trabajadores que no están en huelga a que realicen aquellas funciones de los huelguistas. Los *cambios de turnos* faculta al empleador a modificar los turnos de los trabajadores que no están en huelga con el fin de cubrir las laborales de lo que sí están.

Tabla 1.
Resumen de los puntos de inflexión del poder de
asociación de los trabajadores en el trámite de reforma en
Chile 2014-2016

Puntos de Inflexión	Legislación previa	Reforma propuesta	Resultado Final
Organización de Sindicatos:	WSindicatos comparten la titularidad de representación de los trabajadores	Cuando existan sindicatos en una empresa no podrán crearse "grupos negociadores"	Sin cambios
-Titularidad sindical			
-Procedimientos	Quórum de constitución de un sindicato: 8 trabajadores	Aumenta quorum para la constitución de sindicatos en PYMES	Cambios, contra trabajadores de PYMES
Negociación confinada a la empresa	La negociación colectiva supraempresa sólo es posible si los empleadores están de acuerdo	Sin cambios	Sin cambios

Huelga que no paraliza	Huelga sólo posible en la negociación colectiva reglada	Sin cambios	Sin cambios
	Se establecen excepciones para reemplazar trabajadores en huelga	Se prohíbe el reemplazo de trabajadores en huelga, pero se introducen formas de “reemplazo interno regulado”: Servicios mínimos, cambios de turnos y adecuaciones necesarias	Cambios, sin lograr que la huelga pueda paralizar la empresa

Fuente: Elaboración propia.

Costa Rica: Comités Permanentes, Arreglos Directos y Procedimientos para Ejercer la Huelga

La institucionalidad laboral en Costa Rica presenta tres principales limitaciones que afectan negativamente el poder de asociación de los trabajadores: los arreglos directos, los comités permanentes y las restricciones para organizar una huelga legal. El proyecto de reforma¹⁰ tenía como principal objetivo llenar el vacío de la legislación en materia del proceso laboral, no obstante, la reforma no se limitó a temas procesales e incluyó los tres puntos de fricción mencionados.

El Código de Trabajo, vigente desde 1943, define los arreglos directos y los comités permanentes como espacios para resolución de conflictos¹¹. En la práctica estos se han convertido en sustitutos de los sindicatos y la negociación colectiva. Las estadísticas muestran los resultados negativos para el PAT de estas instancias: en 2012 las convenciones colectivas fueron 6 y los arreglos directos 64; para 2014 los convenios colectivos llegaron a 10 y los arreglos directos a 36 (MTSS¹², 2012; 2014). Además, en 2014, se encontraban vigentes 160 arreglos directos, pero sólo 15 convenciones colectivas, todas ellas a nivel de empresa (Castro, 2014: p. 91).

La OIT en reiteradas ocasiones, y desde la década de 1980, ha venido señalando el carácter antisindical de los comités permanentes y arreglos directos¹³, al ser utilizados por los empleadores como instrumentos para evitar la formación de sindicatos e impedir la negociación colectiva (Goldin, 2007; Van der Laat & Schapira-Felderhoff, 2008).

La huelga, por su parte, presentó dos ejes de discusión, por un lado, lo referente al procedimiento de convocatoria y el porcentaje mínimo de trabajadores que debían participar para ser considerada una actividad legal. Por otro lado, lo concerniente a la huelga en el sector público, en especial la definición de servicios esenciales en que

10 Reforma Procesal Laboral (RPL), expediente legislativo No. 15990, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 188 del 30 de septiembre del año 2005. Aunque este proyecto inicio su formulación desde 1998, las negociaciones entre sectores retrasaron el inicio del trámite legislativo hasta 2005.

11 Ante un conflicto muy específico en la empresa, los trabajadores conforman un comité permanente con tres representantes que le presenta el problema al patrono, una vez que llegan a un acuerdo se firma un arreglo directo.

12 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica

13 Esta conformación, no la hacían directamente, sino a través de las asociaciones solidaristas (especies de mutuales de ahorro y crédito) que están conformadas por patronos y trabajadores (Castro, 2014)

la huelga sería prohibida.

A pesar de estar consagrado como derecho constitucional (art. 61), en la práctica la huelga no ha podido ejercerse legalmente, a tal punto que desde 1943 a 2001 sólo se habían declarado dos huelgas legales (Programa Estado de la Nación, 2001, p. 358). La imposibilidad de lograr huelgas legales se ha debido a los elevados requisitos impuestos en el Código de Trabajo para lograrlo. El art. 373 exigía la participación del 60% de los trabajadores de la empresa para lograr una huelga legal. La Sala Constitucional, en el año 2011, declaró inconstitucional la exigencia del 60%, y dejó un vacío legal sobre el tema. Esto permitió incluir cambios en el quórum para la huelga, aunque con resultados exiguos, pues se estableció en 50%, aun cuando los sindicatos abogaron por el 40%.

Asimismo, la legislación costarricense exige el agotamiento de un prolongado procedimiento judicial antes del inicio de una huelga legal. Dicho procedimiento tarda años en ser agotado¹⁴, de forma que hace imposible lograr organizar una huelga legal.

La huelga en el sector público se convirtió en el tema de mayor controversia en todo el proceso de la reforma y fue incluso la excusa con la cual el proyecto de ley fue vetado por la Presidenta de la República en 2012. El Código de Trabajo presentaba una conceptualización muy amplia del “servicio público” en el que se prohíbe la huelga. El proyecto de ley planteaba diferenciar entre servicio público y servicio esencial¹⁵, de forma que la mayoría de los trabajadores públicos pudieran gozar del derecho a la huelga. Finalmente esto fue vetado por las élites empresariales. La tabla 2 resume los puntos de inflexiones discutidos en la reforma laboral de 2000-20.

14 Sobre esto, un dirigente sindical comentó: “[...] nuestra organización sindical presentó un procedimiento de conciliación desde hace más de 4 años y ni siquiera se ha procedido a integrar el tribunal de conciliación, debido a que si bien las organizaciones sindicales cumplimos con nombrar a nuestros árbitros, ni los empresarios ni el Ministerio de Trabajo hacen lo propio y ello muchas veces dificulta y por qué no, impide la integración del tribunal de conciliación y paraliza indefinidamente el procedimiento; lo cual implica que la posibilidad de cumplir con este requisito para lograr la legalidad del movimiento sea imposible de alcanzar” (Morales, 2011).

15 Según la OIT el servicio esencial es aquel que al ser paralizado por una huelga representa una amenaza evidente para la vida, la seguridad o la salud, de toda o parte de la población” (OIT, 1996).

Tabla 2.
Resumen de los puntos de inflexión del poder de asociación de los trabajadores en el trámite de reforma en Costa Rica 2000-2016

Puntos de Inflexión	Legislación ex reforma	Legislación propuesta	Resultado Final
Organización sindical	Existencia de "Comités Permanentes"	Suprimirlos de la legislación	Sin cambios
Negociación Colectiva	Existencia de "Arreglos Directos"	Suprimirlos de la legislación	Sin cambios
	Porcentaje de trabajadores necesarios: 60%	Porcentaje de 40%	Cambios: Porcentaje de 50%
Ejercicio del derecho a huelga	Procedimiento previo de conciliación	Sin cambios	Sin cambios
	Huelga en los servicios públicos	Permitir huelgas en los servicios públicos, incluyendo la noción de servicios esenciales	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia.

El Poder Instrumental de las Élite Empresariales: Juegos Políticos Asimétricos

Los juegos políticos por los que transitaban las reformas laborales en Chile y Costa Rica, presentan diferencias importantes relativas a los espacios en que se dieron, el tiempo de cada proceso, las formas en que los actores interactuaron. Aun así, comparten resultados similares como consecuencia del alto poder instrumental del que disponen las élites empresariales.

El proceso chileno presentó una formulación del proyecto de ley bastante vertical, pues la redacción del proyecto la realizó el Poder Ejecutivo con escasa consulta a los sectores más interesados: cámaras empresariales y sindicatos. La principal discusión se dio en la Cámara de Diputados y en el Senado, entre bancadas legislativas¹⁶, y con mucha participación del gobierno. Se trató de un proceso rápido¹⁷, si se pone en perspectiva que el gobierno planteó –al menos en el discurso– el mayor cambio laboral desde el fin de la dictadura.

En el caso de Costa Rica, el proceso tardó más de quince años (2000-2016), y se dio de una forma más horizontal con una gran participación de actores en la formulación y en el trámite de aprobación del proyecto (jueces laborales, sindicatos, UCCAEP¹⁸, gobiernos de diferentes periodos y partidos). El proyecto de ley llegó a la Asamblea Legislativa en 2005 con muchos puntos acordados entre los actores involucrados. Incluso durante la larga trayectoria legislativa (2005-2012), muchos de los acuerdos se hicieron directamente entre sindicatos y UCCAEP.

La incorporación de estos temas en las agendas políticas de cada país presenta diferencias, aunque en ambos casos responde a procesos domésticos y no a presiones externas (por ejemplo como requisito para la firma de algún tratado comercial o por presiones de la OIT). En el caso chileno se dio a partir de los estrechos vínculos entre la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la coalición de centro-izquierda “Nueva Mayoría –NM–”. Esto sucede en un contexto político en el que la NM, de cara al proceso electoral de 2014, y por primera vez, desde el retorno a la democracia, incluía al PCCh, además el discurso de la candidata de NM, Michelle Bachelet, estaba centrado en lograr cambios estructurales al modelo político heredado de la dictadura: reforma educativa, reforma electoral y nueva constitución política. De esta forma la CUT logró posicionar el tema, no sin recelos, dentro del programa de gobierno de NM.

La incorporación de la reforma laboral en la agenda política costarricense tiene un origen en el proceso de concertación nacional de 1998 del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez¹⁹ (1998-2002), que

16 Aunque hay más de 10 partidos políticos con representación en el Congreso y Senado, estos se agrupan en dos grandes coaliciones: Nueva Mayoría –centro izquierda– y Chile Vamos –derecha–.

17 Tardó cerca de 18 meses, ingresó el 29 de diciembre de 2014 al Congreso, y terminó el 17 de junio de 2016, cuando el gobierno decidió vetar parte de la ley como respuesta al fallo del Tribunal Constitucional.

18 Unión de Cámaras Comerciales y Asociaciones de la Empresa Privada, principal organización cupular empresarial.

19 Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), ideológicamente de derecha.

buscaba legitimidad después de haber ganado las elecciones con un estrecho margen (Cortés, 1999). Después de la concertación, en 1999 se constituyó una comisión con el objeto de avanzar en acuerdos sobre una reforma laboral, con representación sindical, empresarial, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Poder Judicial. Los acuerdos logrados fueron enviados al Poder Judicial en 2002, con el objeto de que se formulara un anteproyecto de ley, centrado principalmente en el tema procesal laboral, el cual fue dado a conocer en el 2005 en el Consejo Superior de Trabajo (CST), después de algunas modificaciones, la Corte Plena los aprobó y el proyecto fue enviado a la Asamblea Legislativa en 2005 donde se inició un nuevo proceso de negociación entre sindicatos y empresarios, mediado por partidos políticos.

Pese a estos contrastes en los procesos, las élites empresariales en cada país lograron imponer sus posturas sobre la institucionalidad que moldea el poder de asociación de los trabajadores. Una de las variables del poder instrumental de los empresarios está relacionada con la forma en que organizan sus intereses. Cuando los empresarios no están organizados bajo una misma cámara y no logran establecer posturas uniformes frente a las políticas, sus capacidades para influir en la decisión disminuyen, en la medida en que el gobierno y/o sindicatos pueden llegar a acuerdos con la fracción de los empresarios que más se acerque a sus intereses. Por el contrario, nuestra hipótesis al respecto es que en los dos países estudiados una de las principales razones por la que los empresarios han logrado influir –y finalmente vetar los avances en el PAT– en los procesos de reforma laboral se debe a la organización empresarial cupular, que les permite tener posturas homogéneas frente a la reforma y gestionar su influencia política desde de forma cohesionada.

Estas organizaciones serían la UCCAEP en Costa Rica y la CPC (Confederación de la Producción y el Comercio) en Chile. Desde estas organizaciones los empresarios establecieron un solo canal de comunicación con los otros actores, y no dividieron sus esfuerzos para incidir en la reforma. Estas cámaras son dirigidas por las élites empresariales de cada país, quienes lograron ejercer hegemonía sobre los diversos sectores empresariales, y trazar las líneas generales del proyecto político-económico para los empresarios. No quiere decir que los conflictos inter-empresariales estén ausentes, sino que se logran consensos –bajo la dirección de estas élites– sobre temas centrales, por lo general los que están relacionados con la distribución de la riqueza y del poder, como es el caso de la legislación laboral.

La élite empresarial chilena está conformada por veinte grandes grupos económicos, quienes controlan más del 50% del PIB (Leiva, 2015). A demás las familias que controlan estos grupos se llevan porcentajes muy altos de la riqueza total del país, con cifras que no se dan en ningún otro país de la OECD²⁰. Son estos grupos quienes finalmente dirigen la CPC. En Costa Rica, la élite empresarial está conformada por los sectores agrícolas (principalmente agroexportadores y agroindustria), los cuales representan más del 20% del total de exportaciones, y cerca del 15% del total del PIB. Estos sectores están estrechamente vinculados con el sector financiero y en alguna medida con los comerciantes-importadores; son los sectores que han surgido en los últimos 30 años de la mano del cambio del modelo económico (Rovira, 2004, León, 2008).

En contraste, los sindicatos de Chile y Costa Rica no lograron construir posturas homogéneas frente a la reforma. Los representantes de los trabajadores participaron en el proceso, como se sabe, con poco PAT, y esta desventaja se acentuó al no constituirse en bloques uniformes. Esto implicó un desgaste dentro del movimiento sindical que no sólo tenía que llevar el debate contra los empleadores, sino estar inmerso en discusiones inter-sindicales. Además, permitió que el gobierno y los empleadores eligieran con quien negociar, optando, como era de esperarse, por las opciones sindicales menos críticas a los proyectos de ley²¹. En el caso de Costa Rica, esta situación también quedó patente en la conformación del principal espacio de diálogo tripartito, el Consejo Superior de Trabajo (CST); los tres representantes empresariales del CST son nombrados por la UCCAEP, mientras que los tres representantes sindicales provienen de organizaciones distintas, incluso antagónicas entre sí, a la vez que se dan exaltadas disputas sindicales para acceder a esos cargos.

20 En Chile el 1% de los chilenos concentra el 30,5% de la riqueza, el 0,1% el 17,6%, y el 0.001% el 10,1% del total (Matamala, 2015: p. 29).

21 Los sindicatos en Costa Rica, hasta 2010 había tenido una postura única frente a la reforma: coincidían en la eliminación de los comités permanentes y los arreglos directos. Después de que la UCCAEP no estuviera de acuerdo en ceder en ese punto, un grupo de sindicatos dirigidos por el sindicato ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos) acordó con los empresarios la continuidad del statu quo. Ese acuerdo dividió al movimiento sindical, a partir de entonces un sector del sindicalismo, aglutinado en BUSSCO (Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense, el cual es liderado por la Unión de Empleados de la Caja del Seguro Social (UNDECA), se posicionó contra la reforma y se salió de las mesas de negociación. Incluso ambos bandos llegaron a organizar movilizaciones –aunque modestas en ambos casos–, unos para que se aprobará la reforma, otros para rechazarla.

Los juegos políticos en cada país implicaron por tanto transacciones y acuerdos entre el gobierno, los partidos, la organización cohesionada de empresarios y un sector de los sindicatos. Se excluyó así a los sectores más críticos de la reforma y quienes exigían cambios sustanciales para lograr avances en el poder de los trabajadores. En Costa Rica quedaron fuera de los acuerdos finales los sindicatos que exigían la eliminación de los comités permanentes y los arreglos directos. Las negociaciones y acuerdos fueron llevados por la ANEP, al que se sumaron otras organizaciones sindicales de sectores de la educación, puertos, electricidad y municipalidades, a pesar de que el bloque sindical (BUSSCO), que aglutina a más trabajadores, se oponía a lo acordado.

En Chile solo se incluyó como representante del sector sindical a la CUT (Central Unitaria de Trabajadores)²², lo que dejó fuera del proceso a los sindicatos que insistían en la negociación a nivel sectorial y que la huelga permitiera paralizar las labores en la empresa, como lo eran la CAT (Central Autónoma de Trabajadores) y el Comité Iniciativa por la Unidad Sindical (CIUS). La postura de la CUT fue subordinada a lo que el gobierno planteó, tal como lo señala Julián (2015) al advertir que la CUT participó desde un principio en un “simulacro de corporativismo”, “[...] ya que en vez de asentarse en una base de negociación, autonomía y diálogo simétrica entre los actores de las relaciones industriales – los grupos empresariales, gubernamentales y sindicales –, esta “inclusión” se encuentra sujeta a un marco de relaciones laborales disciplinares que alientan la debilidad y fragilidad de la posición de negociación de los sindicatos” (Julián, 2015, p. 131). En suma, en cada país el debate político excluyó a los actores sindicales críticos, lo que implicó también la exclusión de temas centrales del PAT, beneficiando así la postura empresarial.

Los *vínculos empresariales con la política* son muy evidentes en ambos países. El sistema electoral chileno está diseñado para que existan dos grandes bloques mayoritarios. Esto ha permitido que los sectores ideológicamente ubicados a la derecha²³ –claros representantes de los intereses empresariales y vinculados al poder durante la dictadura– tengan siempre una amplia presencia en la Cámara de Diputados y en el Senado. Este bloque ha tenido muchas posibilidades de vetar reformas en la medida en que el sistema chileno,

22 También se dieron diferencias a lo interno del CUT, aunque se impuso la postura cercana al gobierno.

23 La derecha chilena ha estado representada por varias coaliciones de partidos, en todas ellas los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) las principales agrupaciones.

para muchos cambios, exige contar con votos de dos tercios o cuatro quintos de congresistas o senadores (Haagh, 2002). Así, el sistema enfrenta a dos grandes bloques antagonistas, dando herramientas a cada cual para trabar reformas, como ha sucedido con la laboral.

No solamente los vínculos empresariales en Chile se evidencian en la coalición de derecha, también Nueva Mayoría presenta estrechas relaciones, lo que se traducen en mayores posibilidades de influencia del sector empresarial. Esto fue especialmente notorio durante el paso del proyecto por el Senado, pero estuvieron presentes desde la redacción misma del proyecto de ley, lo cual puede verse en las limitadas propuestas por fortalecer realmente el PAT. Aunque, discursivamente, el gobierno de Bachelet trató de posicionar la idea de que se trataba de una reforma para equilibrar las relaciones laborales. En los hechos, se plantearon cambios mínimos, o bien se proponían cambios a primera vista positivos, pero se incluían nuevas limitaciones (huelga con adecuaciones necesarias y servicios mínimos, aumento de quórum para la constitución de sindicatos en PYMES, entre otros). El proyecto a su vez incorporó medidas flexibilizadoras (pactos de adaptabilidad²⁴) como una forma de contar con la venia de los sectores empresariales.

¿Cómo explicar que el gobierno plantee una reforma pro-sindical y ésta termine con retrocesos, a pesar de contar aquel con mayorías en ambas cámaras? Por un lado, como se mencionó, la presencia de un gran bloque opositor garantizaba en alguna medida vetar avances para el PAT. Por otro lado, la coalición de centro-izquierda, tanto en su versión de Concertación, como la de Nueva Mayoría, han estado conformadas de forma ideológicamente diversa (ver nota al pie 31) (no siempre hay acuerdo cuando se trata de enfrentar posturas defendidas por el empresariado), lo cual ha implicado complicaciones para llevar adelante reformas que enfrenten la oposición empresarial, como quedó en evidencia con la conformación de la bancada Pro Pyme²⁵,

24 Los pactos de adaptabilidad son acuerdos que pueden tomar trabajadores y empleadores para flexibilizar las condiciones de trabajo. La idea original del proyecto era que solo pudieran ser acordados con sindicatos, el Tribunal Constitucional eliminó esa exclusividad, lo que llevó al gobierno a vetarlos por considerar que desbalanceaba las relaciones laborales.

25 Esta bancada está conformada por un grupo de senadores de ambas coaliciones (derecha e izquierda), los cuales dicen representar los intereses de las pequeñas y medianas empresas. Su conformación se dio durante el proceso de reforma fiscal en 2014, alegando la necesidad de imponer condiciones tributarias diferenciadas según el tamaño de las empresas. El mismo recurso retórico fue utilizado en la reforma laboral, al igual que en la reforma fiscal, se trató de estrategias para alargar la discusión política, ocasionando desgaste, a la vez que posicionan en la opinión pública concepciones negativas sobre los alcances de las reformas.

que se oponía a la reforma por la posible afectación en las pequeñas empresas. Esto fue utilizado, como lo llamó el vicepresidente de la CUT –Norberto Díaz–, como “caballo de Troya” por el gran empresariado para evitar el avance de la ley, a la vez que permitió incluir retrocesos para los trabajadores en la ley (Areyuna & Castillo, 2015).

También quedó claro cuando algunos legisladores de DC y el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés (Partido Por la Democracia –PPD–), defendieron la inclusión de los pactos de adaptabilidad en la reforma laboral, al mismo tiempo que no estaban de acuerdo en avanzar en la negociación colectiva sectorial. Incluso después de que el gobierno optó por vetar esos pactos, (después del fallo del Tribunal Constitucional), varios senadores demócratas cristianos insistían en dichos pactos y no apoyaban el veto del gobierno (Blume, 2016).

Otro factor a destacar es que el sistema de financiamiento electoral chileno permite una elevada participación de recursos privados y un porcentaje de éste puede ser anónimo. En los últimos años se ha podido constatar como práctica usual que una buena parte del financiamiento electoral se dé al margen de la ley (Matamala, 2015; Cofré, 2016; Mönckeberg, 2015). En la actualidad éste es un tema de debate en la política chilena (y en los tribunales), tras salir a luz pública, que el grupo minero SQM, el grupo Penta y las grandes pesqueras relacionadas al grupo Angelini, donaron por años millonarias sumas a líderes de partidos políticos, tanto de la coalición de derecha como de Nueva Mayoría²⁶ (Cofré, 2016; Mönckeberg, 2015). Los hallazgos más recientes vinculan a miembros directos del gobierno de Bachelet, como el caso de Jorge Insunza²⁷, quien vendió cerca de 400 informes –supuestas asesorías– a empresas mineras del grupo Luksic, entre 2007 y 2014, muchas de ellas realizadas mientras ejercía un importante cargo público (Arellano & Jiménez, 2016).

Del mismo modo se ha dado la participación de empresarios directamente en cargos políticos, siendo el más evidente el caso de Sebastián Piñera, uno de los empresarios más ricos de Chile, líder del partido Renovación Nacional, quien ha sido Senador en varias legislaturas y fue Presidente de la República entre 2010-2014. Además, es usual que se dé el fenómeno conocido como “puerta giratoria” que se refiere a personas que han estado en altos cargos políticos y terminan ocupando cargos directivos en grandes empresas privadas,

26 Según Cofré (2016) la distribución de estos recursos fue: “El 45% está ligado a la UDI, el 11% a RN, otro 11% a la DC, 10% al PRI, 8% al PS, 7% al PRSD y 3% al PPD”

27 Diputado de 2006 a 2015 por el PPD, y Ministro de Bachelet de la Secretaría General de la Presidencia, órgano encargado de asesorar al gobierno en sus relaciones con el Congreso Nacional.

práctica que se observa por igual en políticos de Nueva Mayoría y de Chile Vamos (Matamala, 2015). Ejemplifica esto el actual ministro de la Secretaría de General de la Presidencia, Nicolás Eyzaguirre, quien ocupó la cartera de Hacienda entre 2000-2006, después pasó al FMI y en 2012-2014 fue presidente del directorio de Canal 13, propiedad del grupo Luksic (Fernández, 2013).

Algunos autores (Aninat, Londregan, Navia & Vial, 2011) mencionan como positiva la tendencia a forjar acuerdos cooperativos en Chile, pero no señalan que la política de consensos se ha hecho bajo una única visión sobre el modelo económico, social y laboral vigente desde el régimen de Pinochet. Hay una visión, heredada de la dictadura, que beneficia a las élites empresariales sobre la cual no hay verdadera discusión. En consecuencia, bajo la democracia, la gestión política se ha hecho desde un solo orden de ideas, sea la centro-izquierda quien gobierne o la derecha. Como señala Fazio (2011): “El gobierno de Sebastián Piñera Echenique significó que el gran empresariado pasó a ejercer directamente la dirección del país. [...] Sin embargo no representó un quiebre en la política económico-social que en lo fundamental viene aplicándose desde años de la dictadura”. Tampoco lo ha significado el gobierno de Nueva Mayoría (2014-2018), muy a pesar de las promesas de cambio estructural.

Desde la transición a la democracia hasta la actualidad, prácticamente solo han gobernado coaliciones de centro-izquierda, encabezados por distintos partidos en la presidencia (DC-PS), y solamente durante un periodo de cuatro años ha llegado al gobierno la derecha (2010-2014). Es decir, aunque en apariencia se han tenido recursos políticos para llevar a cabo reformas a favor del PAT esto no ha sido posible, poniendo de manifiesto el gran poder que tienen los empresarios en las decisiones de política, aun cuando no controlen directamente el Poder Ejecutivo. Tanto la Concertación, bajo gobiernos del PDC y del PS, como la Nueva Mayoría, se han inclinado más por mantener la estabilidad política y no socavar las bases socio-económicas heredadas de la dictadura —como lo sería reformar seriamente el Plan Laboral de 1979—, que por avanzar en derechos sociales lo que hubiera supuesto un enfrentamiento directo con el poder empresarial (Cook, 2007; Cook, 2011; Posner, 2008). Más aun, tuvieron incluso en muchas ocasiones posturas más ortodoxas que la oposición de derecha (Solimano, 2012; Fazio, 2011, 2016).

En el caso costarricense, hasta 2011 se trató de un proceso de reforma laboral con una amplia participación de sectores. El parteaguas vino una vez que se discutió lo referente a los comités permanentes y los arreglos directos. La postura sindical única, hasta ese momento,

era la eliminación de esas figuras por su uso antisindical, mientras que la UCCAEP pretendía que los comités permanentes tuvieran el mismo estatus legal que los sindicatos, y que los arreglos directos tuvieran el mismo peso que los contratos colectivos. En este escenario, el gobierno de Laura Chinchilla (2010-2014, centro-derecha) asumió una posición conservadora y le planteó a las partes que esos temas no se modificaran y quedaran tal como estaban en el Código de Trabajo de 1943.

La propuesta beneficiaba a los empresarios, en la medida en que continuaban vigentes los dos principales instrumentos que limitaban el PAT, mismos que habían sido criticados ampliamente por expertos de la OIT. Un sector sindical, aglutinado en la organización de hecho “BUSSCO”, no estuvo de acuerdo, mientras que el otro, liderado por la ANEP, validó la propuesta y firmó el compromiso con los empresarios. A partir de esto el proceso excluyó una parte importante de los sindicatos en las negociaciones, lo que benefició a los empresarios y garantizó la continuidad de la institucionalidad que afianza la debilidad del poder de asociación de los trabajadores.

El nuevo escenario permitió avanzar en la discusión final del proyecto y que este se aprobara en la Asamblea Legislativa en agosto de 2012, con leves mejoras en el PAT, como bajar el porcentaje necesario de trabajadores para la huelga de 60% a 40%, o incluir la diferenciación entre servicios esenciales y servicios públicos, para que no todos los trabajadores públicos tuvieran restricciones para ejercer la huelga. Ni siquiera estos leves avances para el PAT fueron tolerados por las élites empresariales por lo que de inmediato iniciaron acciones para detener la ley.

La primera acción de las élites empresariales, después de aprobado el proyecto, fue realizar cambios en la dirección de la UCCAEP, que llevaron incluso al despido de su asesor legal histórico (Óscar Bejarano). Hechos los cambios, la organización cupular (UCCAEP) así como las cámaras de forma individual, emitieron comunicados contra la reforma recién aprobada y usaron el tema de la huelga en los servicios públicos como excusa para oponerse a la reforma. Además ocurrió un alineamiento editorial de los grandes medios de comunicación en los que se presentaba la reforma como una ley para hacer huelgas en los servicios públicos esenciales, llegando a afirmar que se darían huelgas en la policía, en los servicios médicos de emergencia o en el cuerpo de bomberos. Esta campaña anti reforma finalmente fue asimilada por el gobierno lo que lo llevó a vetar la ley en octubre de 2012.

Las demandas provenían principalmente de los sectores agrícolas exportadores²⁸ en alianza con el sector comercial-importador, pero finalmente todo el sector empresarial, a través de la UCCAEP, asumió una postura adversa al proyecto (Villalta, 2014). Aunque de manera oficial se dijo que el tema del veto era por las huelgas en los servicios públicos, una vez reiniciadas las negociaciones después del veto, el sector empresarial insistió en otros temas, como los porcentajes de trabajadores necesarios para las convocatorias de huelga y para organizar sindicatos (Villalta, 2014).

El cambio en el alineamiento político como resultado del proceso electoral no sirvió para vencer las resistencias del sector empresarial. Un nuevo partido (Acción Ciudadana –PAC–), esta vez de centro-izquierda, al no contar con mayoría en la Asamblea Legislativa, llegó a acuerdos con el Frente Amplio (izquierda), este último le daría los votos para controlar el congreso, y el gobierno se comprometía a levantar el veto, el cual lo cumplió en diciembre de 2014, pero varias cámaras empresariales, así como partidos políticos opuestos al gobierno, presentaron recursos ante la Sala Constitucional, misma que encontró vicios de inconstitucionalidad, lo que obligó a reiniciar el proceso. Es decir la ley regresó al Congreso para que se discutiera de nuevo el proyecto y se modificaran varios puntos, en especial lo relativo a la huelga.

Finalmente, en diciembre de 2015 se aprobó una nueva ley sin avances sustantivos para el PAT, en tanto las normas sobre los comités permanentes y los arreglos directos –principales mecanismos contra los sindicatos– se mantuvieron como han estado desde 1943, al mismo tiempo que el porcentaje necesario de trabajadores para la convocatoria de huelga, el cual se había logrado bajar a 40% en la ley vetada, terminó siendo del 50%.

Al igual que en Chile, una de las principales vías de presencia empresarial en la política en Costa Rica es mediante el financiamiento a campañas políticas. El sistema de financiamiento electoral costarricense ha garantizado que los partidos con vínculos empresariales siempre cuenten con una amplia mayoría en el Congreso y que ganen el Poder Ejecutivo. Desde 1982 y hasta el 2014 habían llegado al gobierno solo dos partidos, los cuales son ideológicamente convergentes (centro-derecha) a tal punto que, en muchas ocasiones, cuando se dio el cambio de partido en el gobierno muchos altos jerarcas, continuaron en sus puestos o los cambiaron a otros (Blanco, 2010).

28 Las cámaras que estuvieron más activas fueron: Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), Cámara Nacional de Bananeros (CANABA), Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña (CANAPEP).

El dinero en la política costarricense genera tal desbalance para quienes participan en los procesos electorales que muchas opciones son realmente invisibles y tienen muy pocas posibilidades de obtener resultados positivos en las elecciones. En el referéndum realizado en 2007 para decidir si se aprobaba el CAFTA²⁹, el sector que impulsaba el voto por la opción del “Sí”, básicamente la UCCAEP, sólo en publicidad televisiva gastó más 1,5 millones de dólares, frente al 0,2 millones de dólares que gastó el “No”, principalmente apoyado por sindicatos. En la campaña política de 2014, las donaciones privadas a los partidos políticos mostraban un claro contraste: entre julio y diciembre de 2013, los partidos históricos del bipartidismo (PLN y PUSC) habían recaudado en conjunto 337 millones de colones, mientras que en el mismo periodo el PAC (centro izquierda) y el Frente Amplio (izquierda), juntos habían colectado 82,5 millones, cuatro veces menos que los partidos con más vínculos con los empresarios (Robles, 2014). Además, el tipo de donantes era diferente para cada grupo: el PLN y PUSC recibieron grandes donaciones de reconocidos empresarios nacionales, al tiempo que el PAC y Frente Amplio recibieron mayoritariamente pequeñas donaciones de ciudadanos sin vínculos empresariales (Robles, 2014). Esto es importante porque los ciudadanos no tienen mecanismos, ni las condiciones, para exigir rendición de cuentas durante el gobierno, como sí lo tienen las cámaras empresariales.

Los recursos de financiamiento electoral de origen público tampoco ayudan a equilibrar las contiendas electorales. Más bien agravan la situación a favor de las opciones pro-empresariales. Los recursos públicos se dan mediante emisión de bonos que los partidos pueden vender a personas físicas, a medios de comunicación o ser utilizados como garantía ante créditos bancarios. En la práctica, la opción del crédito es la más utilizada, porque casi ningún medio de comunicación acepta los bonos y a través de personas físicas es muy poco lo que se logra recaudar. Al depender de los bancos, controlados por las élites empresariales—incluso los bancos públicos— se cierran las posibilidades para toda opción que ponga en riesgo la continuidad del modelo económico-social del país. En la campaña de 2014, tres partidos de centro y derecha pudieron acceder a créditos de bancos privados por más de 20 millones de dólares, al mismo tiempo el único partido de izquierda —Frente Amplio— presentaba denuncias en la prensa acerca de por qué el Banco de Costa Rica (público) no le tramitaba los préstamos para financiar su campaña (Cruz, 2013).

Costa Rica presenta además relaciones de tipo corporativo

29 Central America Free Trade Agreement, es el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

entre el sector empresarial y el Estado, en especial del sector exportador y financiero. Varias investigaciones han evidenciado cómo quienes están al frente de grandes empresas exportadoras, juntas directivas de bancos y cámaras empresariales constantemente asumen altos cargos en el Estado (Vásquez, 2008; Blanco, 2010). Las instituciones encargadas de la política económica han estado gestionadas por un grupo de personas, independientemente del partido en el gobierno, todas ellas con expesos vínculos empresariales, lo que se puede corroborar al ver quienes han estado por décadas en la dirección del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Comercio Exterior, Procomer³⁰, CINDE³¹, Banco Central y todos los bancos propiedad del Estado.

En suma, los líderes empresariales están en una constante rotación de cargos, entre los públicos y los privados, llevando al gobierno sus intereses particulares. Durante el período de gobierno en que se vetó la reforma laboral, el Vicepresidente de la República era Luis Liberman, reconocido banquero nacional, al mismo tiempo que su hermano, Jack Liberman, con quien tenía empresas en común, era miembro del Consejo Directivo de la UCCAEP. Asimismo, Shirley Saborío, quien estuviera en la dirección ejecutiva de la UCCAEP de 2003 a 2015, y fuera además una activa participante en el proceso de reforma laboral como representante empresarial, antes de asumir ese cargo era la secretaria técnica del Consejo Económico de la Presidencia de la República, y una vez que dejó el cargo empresarial pasó a ser la vicepresidente del Consejo de Promoción de la Competitividad.

El poder de la UCCAEP en la política costarricense es tal que cada dos años convocan al Presidente de la República para entregarle una lista de medidas calificadas por los empresarios como impostergables. Todos los presidentes han acudido a la cita. En una entrevista realizada en 2012 al presidente de la UCCAEP, Manuel H. Rodríguez (2012), señaló: “Esos 10 temas principales se los exponemos al gobierno y el gobierno nos contesta. La presidenta Laura Chinchilla Miranda, nos dice: “del decálogo que me entregaron hace 10 años he logrado esto” y nosotros le decimos “bueno, le vamos a hacer un reconocimiento por todo lo que ha hecho, pero a la vez le decimos tenemos estos problemas y estas son las posibilidades que salgamos adelante con estos temas.”

De la misma forma, los nombramientos en el gabinete de gobierno u otras instituciones públicas, reciben censura o validación

30 Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

31 Coalición de Iniciativas para el Desarrollo, responsable de la atracción extranjera directa.

por parte del empresariado a través de la prensa, o bien se dan indicaciones de las políticas a seguir. Por ejemplo, ante el cambio del Ministro de Trabajo en marzo de 2016 el periódico La Nación publicó la siguiente declaración del Presidente de UCCAEP: “Ojalá que el nuevo ministro de Trabajo no tenga ideología que le impida hacer la tarea. La Unión pide al Gobierno que continúe con la directriz clara de atacar las convenciones colectivas y los abusivos privilegios de los que goza un sector de la burocracia.”

Conclusiones

Es notorio, en cada uno de los casos, que existe una desproporcionada representación de los intereses empresariales en la esfera pública lo que crea un contexto asimétrico cuando se trata de formular políticas públicas que implican cambios en la balanza de poder entre empresarios y trabajadores. Aun cuando se presenten coyunturas de inclusión de los representantes de los trabajadores y estos participen de alguna manera en la discusión de los alcances de la reforma, hay temas que las élites empresariales tienen vetados, ya no solamente su resultado, sino inclusive considerarlos como temas a discusión. Estos temas están directamente relacionados con el poder de asociación de los trabajadores y con las bases del modelo económico-social impulsado por las élites empresariales.

A partir del análisis de los procesos de reforma laboral este artículo ha buscado mostrar la captura de los espacios de decisión pública por parte de élites empresariales, lo que a su vez ha garantizado que se conserven las restricciones que impiden el fortalecimiento del PAT. En teoría, democracias como la chilena y la costarricense, reconocidas por sus niveles de consolidación, deberían permitir mayores oportunidades para que las políticas públicas reflejen los múltiples intereses que convergen en la sociedad. No obstante, lo que sucede, al menos en temas que versen sobre derechos laborales colectivos, es la invariable imposición de las posturas empresariales.

La inclusión de los representantes laborales no contrarrestó esta tendencia, en la medida en que participaron aceptando propuestas que iban en contra del PAT, o bien sin insistir en cambios medulares de la institucionalidad laboral vigente. Fue una participación sin propuestas reales a favor de conseguir avances sustanciales en el PAT ya que las organizaciones sindicales que así lo plantearon no fueron invitadas al proceso o después fueron excluidas, acentuándose más la

asimetría de poder con respecto a los empresarios.

Un aspecto a recalcar tiene que ver con las formas y capacidades de organización, tanto de los empresarios como de los trabajadores. Este factor tuvo un peso significativo en tanto el sector empresarial se presentó al proceso de forma cohesionada y con un discurso homogéneo. Los sindicatos, por su lado, aumentaron sus debilidades al estar divididos y con posturas muy distintas sobre los alcances de la reforma. Es decir, además de que los procesos de reformas se dieron en espacios que favorecían a los empresarios, los mismos sindicatos no actuaron en forma conjunta para reducir las asimetrías, sino que su división las incrementó.

Si bien se tiene suficientes evidencias que demuestran la captura de los espacios de toma de decisiones por parte de élites empresariales, es preciso ahondar aún más en los mecanismos que les permiten vetar reformas que buscan mejoras en el PAT. Sin duda es necesario incluir la influencia en los procesos de factores como los legados políticos- institucionales y el poder estructural del modelo económico, los cuales pueden facilitar o dificultar las pretensiones de los actores interesados en los resultados de las reformas.

Referencias

- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., & Vial, J.** (2011). Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 161-206). Washington D. C.: BID.
- Ardanaz, M., Scartascini, C., & Tommasi, M.** (2010). *Political Institutions, policymaking, and economic policy in Latin America*. Washington D. C.: IDB.
- Arellano, J., & Jiménez, M.** (2016). Jorge Insunza y el vocero Marcelo Díaz: los delfines políticos de Enrique Correa. *Diario El Mostrador*. Recuperado el 26 de julio de 2016, de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/06/28/jorge-insunza-y-el-vocero-marcelo-diaz-los-delfines-politicos-de-enrique-correa/>
- Areyuna, H., & Castillo, G.** (2015). CUT: Bancada pro pyme es el caballo de Troya del empresariado. *Diario RadioUchile*. Recuperado el 24 de abril de 2016, de <http://radio.uchile.cl/2015/11/12/cut-bancada-pro-pyme-es-el-caballo-de-troya-del-empresariado/>
- Bensusán, G.** (15-18 de septiembre de 2015). Collective bargaining and beyond. 21st World Labour Congress. Cape Town: International Society for Labour & Social Security Law.
- Bensusán, G.** (2016). Organizing workers in Argentina, Brazil, Chile and

Mexico: The authoritarian-corporatist legacy and old institutional designs in a New Context. *Theoretical Inquiries in Law*, 17(1).

Bizberg, I. (2014). Tipos de capitalismo en América Latina. En I. Bizberg (Ed.), *Variedades de capitalismo en América Latina: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 41-94). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Blanco, R. (2010). Partidos políticos, redes corporativas y formación de gabinetes en Costa Rica: 1986-2010. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, IV(130), 161-172.

Blume, F. (2016). Senadores DC cambian de opinión y darán luz verde a veto presidencial a la reforma laboral. *Diario El Líbero*. Recuperado el 24 de junio de 2016, de <http://ellibero.cl/actualidad/senadores-dc-cambian-de-opinion-y-daran-luz-verde-a-veto-presidencial-a-la-reforma-laboral/>

Boyer, R. (2005). Perspectives on the wage-labour nexus. En R. Boyer, & Y. Saillard (Eds.), *Régulation theory: the state of the art* (pp. 73-79). London: Routledge.

Brega, C., & Doniez, V. (2015). *Proyecto de reforma laboral: síntesis de los principales puntos en discusión*. Santiago de Chile: Fundación Sol.

Caamaño, E., & Ugarte, J. (2008). *Negociación colectiva y libertad sindical*. Santiago de Chile: Ediciones LegalPublishing.

Caraway, T., Cook, M., & Crowley, S. (2015). Introduction: labor and authoritarian legacies. En T. L.

Caraway, M. L. Cook, & S. Crowley (Eds.), *Working through the past: labor and authoritarian legacies in comparative perspective* (pp. 1-24). Ithaca: Cornell University Press.

Castro, M. (2014). Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica* (11), 87-119.

Cofré, V. (21 de enero de 2016). El Mapa Político de los Pagos de SQM. *Diario La Tercera*. Recuperado el 28 de marzo de 2016, de <http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/01/674-665064-9-el-mapa-politico-de-los-pagos-de-sqm.shtml>

Cook, M. L. (2007). *The politics of labor reform in Latin America: between flexibility and rights*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Cook, M. L. (2011). Unions and Labor Policy under Left Governments in Latin America. *Revista Trabajo*, 55-74.

Cortés, A. (1999). ¿Concertación nacional en Costa Rica? Una lectura crítica del proceso de concertación nacional en Costa Rica, 1998-99. *Revista de Ciencias Sociales*, IV-(85-87), 95-110.

Cruz, F. (2013). Atraso en banco impide al Frente Amplio acceder a fideicomiso. *Noticias Monumental*. Recuperado el 26 de junio de 2016, en <http://www.monumental.co.cr/noticia/atraso-en-banco-impide-al-frente-amplio-acceder-fideicomiso>

Doniez, V. (2012). El modelo laboral chileno: la deuda pendiente. *Claves de Políticas Públicas*, 13, 1-8.

Durán, G. (27-30 de mayo, 2015). La formalidad precarizante. Prepared for delivery at the XXXIII Congress of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico.

Durán, G. (2016). *Reforma Laboral, ¿Ampliando Coberturas? Trabajadores/as Excluidos/as de la Negociación Colectiva*. Santiago de Chile: Fundación Sol.

Fairfield, T. (2010). Business power and tax reform: taxing income and profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.

Fazio, H. (2011). *Un país gobernado por uno de sus dueños*. Santiago de Chile: LOM.

Fazio, H. (2016). *Los mecanismos fraudulentos de hacer fortuna. Mapa de la Extrema Riqueza 2015*. Santiago de Chile: LOM.

Fernández, B. (2013). La inédita concentración horizontal de medios de Álvaro Saieh que supera los estándares del mundo desarrollado. *Diario El Mostrador*. Recuperado el 22 de junio de 2016, de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/06/01/archivo-la-inedita-concentracion-horizontal-de-medios-de-alvaro-saieh-que-supera-los-estandares-del-mundo-desarrollado/>

Francese, M., & Mulas-Granados, C. (November de 2015). Functional income distribution and its role in

explaining inequality. IMF Working Paper. IMF.

Fundación Sol. (2015). *Reforma laboral ¿Pone fin al plan laboral de la dictadura o lo consolida?* Santiago de Chile: Fundación Sol.

Goldin, A. (2007). *Estudio sobre los arreglos directos en Costa Rica*. San José: OIT.

Gutiérrez, M. (2015). La letra chica de la reforma laboral que molesta a la CUT. *Semanario The Clinic*. Recuperado el 19 de enero de 2016, de <http://www.theclinic.cl/2015/01/07/la-letra-chica-de-la-reforma-laboral-que-etienemolestalacut/>

Haagh, L. (2002). The Emperor's new clothes: labor reform and social democratization in Chile. *Studies in Comparative International Development*, 27(1), 86-115.

Hessami, Z., & Baskaran, T. (2014). Has globalisation affected collective bargaining? An empirical test, 1980–2009. *The World Economy*. doi:10.1111/twec.12239

Jaumotte, F., & Osorio Buitron, C. (2015). Power from the people. *finance & development*, 52(1), 29-31. Recuperado el 20 de septiembre de 2015, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm>

Jiménez, M. (30 de julio de 2015). Presidente de la suprema hace crudo diagnóstico de la realidad laboral en Chile y critica "esquema neoliberal" que la rige. *Diario El Mostrador*. Recuperado el 26 de marzo de 2016, de <http://www.elmostrador.cl>

cl/noticias/pais/2015/07/30/presidente-de-la-suprema-hace-crudo-diagnostico-de-la-realidad-laboral-en-chile-y-critica-esquema-neoliberal-que-la-rige/

Julián, D. (2014). Legados del momento socialista en Chile: una mirada al sindicalismo en los gobiernos de Lagos y Bachelet (200-2010). *Teoría & Sociedad*, 22(1), 118-140.

Leiva, F. (2015). Chile's Grupo Luksic, the Center-Left and the "New Spirit" of Capital in Latin America. Prepared for delivery at the XXXIII Congress of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico.

León, A. (2008). *Grupos de poder económico y estilos de desarrollo ¿Cómo entenderlos?: Hacia una primera aproximación a su laberinto desde el caso del sector financiero costarricense. (1985-2007)*. San José: IIS/UCR.

Locke, R., & Thelen, K. (1995). Apples and oranges revisited: contextualized comparasion and the study of comparative Labor Studies. *Politics & Society*, 337-367.

Matamala, D. (2015). *Poderoso caballero don dinero. El pe\$o del dinero en la política chilena*. Santiago de Chile: Catalonia.

Mönckeberg, M. 2015. *La Máquina para Defraudar. Los Casos de Penta y Soquimich*. Santiago: Pinguin Random House Grupo Editorial S.A.

Morales, E. (14 de agosto de 2011). Sala IV y la Huelga Legal:

Una resolución de "Medias Tintas". Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <https://www.anep.or.cr/article/sala-iv-y-la-huelga-legal-una-resolucion-de-medias/>

Mosley, L. (2011). *Labor rights and multinational production*. Cambridge: Cambridge University Press.

MTSS. (2012). *Memoria Institucional*. San José: MTSS.

MTSS. (2014). *Memoria Institucional*. San José: MTSS.

OIT. (1996). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de OIT*. Ginebra: OIT.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paúl, F., & Penaforte, M. (2016). Gobierno logra aprobar indicación sobre "adecuaciones necesarias" con apoyo del PS. *Diario El Mercurio*, p. C2.

Posner, P. (2008). State, labor, and business in post-transition Chile. Paper prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

Programa Estado de la Nación. (2001). *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la Democracia en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación.

- Przeworski, A., & Wallerstein, M.** (1988). Structural dependence of the state on capital. *American Political Science Review*, 82(1), 11-29.
- Robles, F.** (31 de enero de 2014). ¿Quién paga manda? Los dueños de la campaña del PLN-2014. *Revista Paquidermo*. Recuperado el 10 de marzo de 2016, de <http://www.revistapaquidermo.com/archives/9937>
- Rodriguez, M. H.** (2012). Entrevista Manuel H. Rodriguez: Pulso entre Sector Empresarial y Gobierno. R. Argüello, Entrevistador. Recuperado el 28 de marzo de 2016, de <http://cambiopolitico.com/entrevista-manuel-h-rodriguez-pulso-entre-sector-empresarial-y-gobierno/6562/>
- Rodwan, M., & Cingranelli, D.** (2007). *Human rights and structural adjustment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rovira, J.** (2004). *Implicaciones del TLC en el nuevo estilo de desarrollo*. En IIS, Jornadas de reflexión. TLC con Estados Unidos. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, UCR.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M.** (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 1-32). Washington D.C.: BID.
- Scartascini, C., Stein, E., & Tommasi, M.** 2010. *Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. En C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi, (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking* (PP. 1-19). Cambridge: IDB/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.
- Schmitt, J., & Mitkiewicz, A.** (2012). Politics matter: changes in unionisation rates in rich countries, 1960–2010. *Industrial Relations Journal*, 43(3), 260–280.
- Schneider, B. R., & Karcher, S.** (2012). La Política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Apuntes*, 39(70), 7-28.
- Scott, J.** (2008). Modes of power and the re-conceptualization of elites. *The Sociological Review* (56), 25-43. doi:10.1111/j.1467-954X.2008.00760.x
- Solimano, A.** (2012). *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Tapia, F.** (2008). El modelo chileno de exclusión de los derechos sindicales: Crítica a las normas de negociación colectiva. *Derecho Laboral*, (230), Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Tirado, R.** (2015). Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Nueva Época, LX: 225, 311-339.
- Tsebelis, G.** (2002). *Veto players*. New York: Russell Sage Foundation.

Van der Laat, B., & Schapira-Felderhoff, K. (2008). *Estudio sobre proyecto de ley de reforma procesal laboral y proyecto de ley de modificación del artículo 60 de la Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: OIT.

Vásquez, J. (2008). *Costa Rica. El neocorporativismo empresarial político en el actual estilo de desarrollo: el caso de la Promotora de Comercio Exterior PROCOMER* (Tesis de Maestría en Sociología). Universidad de Costa Rica, San José.

Villalta, J. (2014). *Informe final de labores 2010-2014*. Diputado José María Villalta Flórez-Estrada. Partido Frente Amplio. San José: Partido Frente Amplio.

Wright, E. (2000). Working-class power, capitalist-class, interests, and class compromise. *American Journal of Sociology*, 105(4), 957-1002.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Mtro. Luis David Cruz González

Candidato a Doctor del Posgrado en Estudios Latinoamericanos en
Territorio, Sociedad y Cultura de la Universidad Autónoma de San Luis
Potosí

Correo electrónico: luis_david_c@yahoo.com

Dr. Louis Valentin Mballa

Académico-Investigador Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Correo electrónico: louis.mballa@uaslp.mx

Resumen

Durante la década de los noventa en América Latina, se implementaron varios mecanismos de participación ciudadana principalmente en el diseño de las políticas públicas como parte de un proceso de innovaciones democráticas encaminadas a generar formas de integración social y contención de las demandas sociales. El presente trabajo expone un panorama de los mecanismos participativos más representativos aplicados en el contexto latinoamericano, en las que se describen las principales motivaciones que cada gobierno tuvo para su implementación. Igualmente, se reflexiona sobre la efectividad, las problemáticas y los principales retos que mantienen hasta hoy estos instrumentos participativos. En las conclusiones del artículo se pone de relieve la discusión acerca del control corporativo y sometimiento clientelar, así como de situaciones sobre inclusión social y construcción de ciudadanía.

Palabras clave: América Latina, democracia, mecanismos de participación ciudadana, políticas públicas y ciudadanía.

Abstract

Mechanisms of Citizen Participation in Public Policies in Latin America

During the 1990s in Latin America, several mechanisms of citizen participation were implemented mainly in the design of public policies as part of a process of democratic innovations aimed at generating forms of social integration and containment of social demands. This paper presents an overview of the most representative participatory mechanisms applied in the Latin American context, in which the main motivations that each government had for its implementation are described. Likewise, it reflects on the effectiveness, problems and main challenges that maintain until today these participatory instruments. The conclusions of the article highlight the discussion about corporate control and subversion, as well as situations on social inclusion and citizenship construction.

Keywords: *Latin America, democracy, mechanisms of citizen participation, public policies and citizenship.*

Introducción

Según encuestas de opinión y corporaciones de consulta,¹ en la percepción generalizada de la sociedad latinoamericana se consideran relevante la participación política de la ciudadanía en los distintos procesos del diseño de políticas públicas, lo cual es considerado como una muestra de democratización y apertura de los distintos regímenes políticos. Sin embargo, en la mayoría de los países del subcontinente, la participación que mayormente se sigue es la que se produce por canales no institucionalizados o extraparlamentarios producto de la desconfianza en los gobiernos y como consecuencia de la crisis de representatividad de los partidos políticos, razones por las que se ha privilegiado la protesta social como principal forma de participación. Esto constituye una fuerte prueba para el sistema político en cuanto a la relación entre gobierno y sociedad civil.

El desencanto de la acción política institucionalizada aunado a los escándalos de corrupción de la clase política latinoamericana, hizo presente la movilización social por distintos canales como organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y medios

1 Encuesta Latinobarómetro 2013. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP del 2012. Encuesta sobre el sentir ciudadano, 2009.

digitales. Esto dio como resultado la activación de nuevos actores y sectores sociales haciendo necesaria la reflexión sobre los modos de participación ciudadana en un contexto de institucionalización democrática y de gobernabilidad política.

Por las razones anteriores, en el presente trabajo es medular reflexionar sobre algunas innovaciones democráticas ensayadas por algunos países latinoamericanos, sobre todo de cara a su efectividad en cuanto a la inclusión ciudadana en la ejecución de las políticas. Comprender si la irrupción de mecanismos de participación ha logrado vincular las aportaciones de la ciudadanía al proceso decisorio del gobierno principalmente en materia de políticas públicas.

Se hace necesario reflexionar si los mecanismos de participación implementados en América Latina aportan a la construcción de ciudadanía, y conocer si el proceso de institucionalización de estos mecanismos no ha facilitado su control corporativo y sometimiento clientelar. Finalmente, es relevante identificar si el régimen de representación democrática ha sido medular para inhibir o bien fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Algunas Acepciones Sobre las Políticas Públicas

Más allá de los debates sobre el surgimiento del Estado como actor de regulación de la vida económica y política de las sociedades, debe reconocerse que varios autores han influido de manera contundente en la investigación actual sobre las políticas públicas; sobre todo, en la consideración de la multifactorialidad / multidimensionalidad como germen de la organización social.

A principios del siglo XX, no se hablaba tanto de políticas públicas debido en parte por la preponderancia de los principios liberales europeocéntricos y norteamericanos (El Occidente) que propendían por Estados no interventores. La crisis económica de la posguerra obligó a las democracias liberales a adoptar modelos intervencionistas que desarrollaron las políticas públicas como dispositivos de control.

Asimismo, la investigación sobre las políticas públicas surgió y se acrecentó formalmente bajo el enfoque positivista con la ambición de fundar una ciencia de la política pública (*Policy Science*), sobre todo, en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, se admite que el libro de Lasswell & Lerner, *The Policy Sciences*, constituye la primicia del planteamiento que invita a indagar el papel del conocimiento y racionalidad en el proceso de elaboración de la política pública.

Lasswell empezó a impulsar el estudio de las políticas públicas desde dos enfoques: El primero sobre el “conocimiento en” la política, orientado hacia los métodos y habilidades para la toma de decisiones. Este enfoque, fue consolidado por los Estados intervencionistas que suscitaron la formación conductista de profesionales relacionados con las políticas de gobierno en Estados Unidos principalmente. Se trataba de “adaptar las prácticas de la democracia a la realidad de la sociedad técnico-industrial moderna, en la cual la ciencia de la política debía transmitir los conocimientos científicos necesarios a los tomadores de decisión política, para la resolución de los problemas sociales” (Roth, 2007).

El segundo sobre el “conocimiento de” las políticas públicas, relacionado con la democracia y la resolución de problemas sociales. Este segundo enfoque sobre las políticas públicas, predominantemente sociohistórico, se reforzó con las ideas de Kuhn (1970) en cuanto a la importancia “del contexto” en la elaboración de las políticas públicas. Estos postulados de Lasswell implican que la epistemología de los fenómenos políticos requiere de una investigación y análisis de los sistemas, estructuras, límites y eficiencias políticas de la sociedad, para que se puedan comprender la razón de ser de las políticas públicas ya que constituyen el punto de enlace entre el poder del Estado y las necesidades individuales y sociales.

Según Dryzek (1993), esta lógica de investigación corresponde mayoritariamente al desarrollo científico tradicional, incluido el análisis de las políticas públicas. Desde esta perspectiva racional instrumentalista, la conducción de las políticas públicas responde a un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Roth (2007) lo enfatiza al plantear que la racionalidad política de los actores de toma de decisiones, debe llevar al investigador a asumir una posición de objetividad frente a los hechos de la sociedad (“*free of value*”) y que las hipótesis sobre las políticas públicas deben ser verificadas empíricamente. De este modo, Roth (2014) identifica cuatro elementos esenciales como fundamento de las políticas públicas: la implicación del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de los objetivos y los procesos. Esto significa según Roth, que una política pública existe siempre y cuando el Estado a través de sus instituciones, asume parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de una serie de procesos de cambio.

En este sentido, la afirmación de Landau & Villanueva (2003) encuentra todo su sentido al postular que las políticas públicas son procesos racionales que incorporan datos y evidencia “objetiva” para

predecir cursos de acción y tomar mejores decisiones. Esto indica que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación, es o debe ser lo que va a dar sentido a la ontología de las políticas públicas. Por el contrario, es una compleja interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados.

Rincón & Burgos (2003) por su parte, consideran que para fincar las bases científicas de las políticas públicas, es imperante considerar la relación sistémica que se da en el contexto en el cual se insertan la preparación, la formulación y la aplicación de una política pública, además de considerar las necesidades y situaciones problemáticas que pueden ser institucionalizadas, para que de una manera generalizada, pueda considerarse como un sistema organizacional socialmente diferenciado. En ese contexto, toman lugar las intervenciones gubernamentales, es decir una postura hacia un cambio social, política o administrativamente planificado, preferentemente de medidas políticas y programas públicos.

A consideración de Salazar (2009), toda política pública involucra tres subsistemas: el político, el administrativo y el social. El político, es fundamentalmente el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. El *social* es el subsistema donde se cristalizan problemas, demandas y necesidades de la sociedad, susceptibles de ser considerados por el subsistema político como “problemas públicos”. El subsistema administrativo, es el que ejecuta las decisiones para poner en marcha las posibles soluciones que impactan en los demás subsistemas. Esta consideración plantea y reafirma la complejidad que gira en torno a las políticas públicas ya que según Bloj (2005), remiten a los mecanismos que institucionalizan el poder de los Estados, para afrontar las cuestiones de orden colectivo y público.

Con base a estas aportaciones, podemos redefinir a las políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas (Mballa, 2015). Esto significa que una política pública emana de una decisión del gobierno con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico. Esto significa que las políticas públicas no son herramientas ambiguas, sino que ponen en acto, determinadas orientaciones y estilos de gobierno, que reflejan: a) qué tipo de problemas se privilegian y cuales quedan fuera de consideración; b) qué concepción de “administración” de las decisiones del gobierno subyace; c) qué tipos de intervención y metodologías se proponen

para solucionar los problemas públicos y establecer un nuevo contrato entre la ciudadanía y el gobierno. Este acercamiento al concepto de políticas públicas nos lleva a revisar los avatares de las incidencias de la participación ciudadana en los procesos de atención a las necesidades ciudadanas.

Democracia, Movilizaciones y Crisis del Sistema Representativo en América Latina

Con la tercera ola democratizadora (Huntington, 1994), América Latina se inscribe a los sistemas de régimen democrático dejando atrás las experiencias autoritarias como consecuencia de los distintos regímenes militares experimentados en la zona. Por su reciente inscripción, la construcción de la democracia en la región latinoamericana ha generado numerosos debates acerca de la posibilidad de aplicarse correctamente.

La construcción de un estudio acerca de la democracia en América Latina, recurre a varios tipos de discursos y orientaciones teóricas y metodológicas de diversa naturaleza. No obstante, su estudio destaca como principales problemas cuestiones que tienen que ver con sus procesos de baja calidad o mal consolidados como consecuencia de fallas en las propias reglas, o por el funcionamiento de las instituciones encargadas de llevar a cabo los procesos electorales (Arredondo, 2014).

Otras pautas de tipo sociológico advierten que el problema de la democracia en América Latina reside en la enorme desigualdad socioeconómica que experimenta la región (Burchardt, 2008; Tokatlian, 2005; Morlino, 2007; O'Donnell, 1997). Mientras otras reflexionan acerca de la necesidad de acrecentar los instrumentos de participación a los ciudadanos, sobre todo en políticas públicas de abatimiento a la pobreza, construyendo un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía (Santos, 2004; Ziccardi, 2010; Font & Blanco 2007).

En tiempos recientes, el debate sobre la democracia en la región va en el sentido de perspectivas teóricas que establecen la existencia de una crisis de legitimidad y de representación que se confiere a la democracia representativa. En esta teoría se exponen preceptos que suponen que mientras mayor sean los mecanismos de la participación es mayor la legitimidad democrática. En cuanto al tema de la crisis de representación, nace de la opinión pública de sectores más analíticos por su formación, en que se declara que los

partidos políticos se han alejado de los electores y resuelven los casos de acuerdo a sus intereses particulares (Funes & Monferrer, 2003).

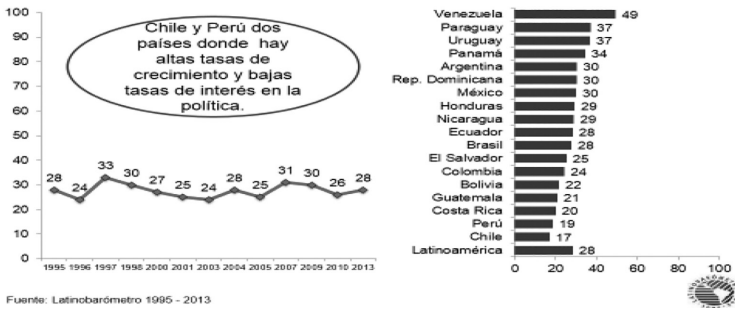
La participación ciudadana que se observa en nuestras latitudes, responde mayormente a la movilización social por canales no institucionalizados en los que se ha privilegiado a la protesta social como principal forma de participación y de obtención de resultados de las demandas (Latinobarómetro, 2013, p.38). Esto, como consecuencia de la falta de fortalecimiento institucional al percibirse por la sociedad latinoamericana un fuerte descrédito de la utilidad de los Congresos Nacionales y de la acción de los Partidos Políticos (Arredondo, 2014).

Según el estudio de Latinobarómetro 2013, por lo general, en los países del subcontinente, existe un desinterés por la cuestión política; hace falta mayor politización del ciudadano y una ampliación de la cultura política, razones por las que la participación aún es muy incipiente.²

INTERÉS EN LA POLÍTICA

TOTAL AMÉRICA LATINA 1995 - 2013 - TOTALES POR PAÍS 2013

P. ¿Cuán interesado está Ud. en la política? Muy interesado, Algo interesado, Poco interesado o Nada interesado. *Aquí sólo 'Muy' más 'Algo'



“Las formas convencionales de participación no lograron entusiasmar a los ciudadanos en el proceso de consolidación de la democracia. Hay poco interés en la política, pero los ciudadanos que hablan con frecuencia de política son una minoría considerable. Uno de cada cuatro latinoamericanos habla de política con frecuencia” (Informe Latinobarómetro, 2013, p. 39).

En términos generales, la sociedad latinoamericana prioriza la participación política no convencional y tiene mayor

² La lista la lidera Chile con el 17%, seguido de Perú con un 19%, mientras Venezuela presenta el índice más alto con el 49%. En términos generales el interés por la política en América latina es de un 28% según la Encuesta Latinobarómetro 2013.

disposición a protestar (Latinobarómetro, 2013). Por estas razones en América Latina se han presentado diversas formas de participación extraparlamentarias principalmente con los movimientos sociales de diverso tipo,³ Organizaciones de la Sociedad Civil, y participación por medios digitales.

Si bien la participación en política en América latina no es un gran indicador, los grupos sociales que deciden realizarla preferentemente lo hacen por medios no convencionales en los que la protesta social de calle es la más utilizada. La protesta social en América Latina se presenta en tiempos recientes (mucho como consecuencia de que las dictaduras militares las reprimían fuertemente). Ya instaurada la democracia durante los años ochenta, se presentaron varias crisis sociales, económicas y políticas presentando un “caldo de cultivo” para la protesta social. Crisis políticas por magnicidios, supresión de poderes y resultados electorales. Crisis sociales por la exclusión de grupos sociales como las minorías raciales. Las crecientes desigualdades económicas resultado de la implementación del modelo neoliberal y el desabasto alimentarios y de medicamentos, han sido sus principales causas.⁴

La conflictividad social en América Latina tiene como mayor detonante la desigualdad social -La región más desigual del mundo según reportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, enero 2016).⁵ En la que la aplicación del neoliberalismo ayudó en agudizarlas, razones por las que se hicieron presentes en la región una variedad de movilizaciones sociales.

Esta serie de insatisfacciones de la comunidad latinoamericana generaron en la percepción de la sociedad latinoamericana a inicios de los años ochenta, “la idea de que los problemas podrían ser superados profundizando la naturaleza del régimen democrático, es decir,

3 Existen distintos tipos de Movimientos Sociales según su nivel de convencionalización pueden ser: participativos activistas y no participativos suscriptores. Por sus canales de institucionalizados pueden ser: Grupos de interés público participativo o Lobby de interés público. O los no convencionales de protesta en la calle: Organizaciones de protesta participativa y Organizaciones de protesta profesionalizada (Jiménez, 2003).

4 Desde las más antiguas como el Bogotazo en Colombia en los años cincuenta, el Movimiento Sin Tierra del Brasil, y el Caracazo en Venezuela, hasta las más recientes como las movilizaciones causadas por la disolución del Congreso de la República y de las actividades del Poder Judicial en el Perú de Fujimori, el movimiento indígena ecuatoriano del año 2000, el movimiento piquetero en Argentina posterior a la crisis del 2001, la crisis postelectoral de 2006 en México y las consecuentes protestas postelectorales y por el desabastecimiento en Venezuela, son un ejemplo de las más destacadas en la región.

5 Fuente CEPAL-2016. Disponible en <http://www.cepal.org>

ampliando los mecanismos de consulta y participación ciudadana para encontrar tanto el desarrollo económico que cumpliera las postergadas promesas de crecimiento, igualdad y justicia social, como un orden político encargado en superar las crecientes debilidades que exponía una democracia confiscada por los partidos políticos y sus intereses particulares” (López Maya, 2014, p.276).

La siempre convulsionada sociedad latinoamericana y sus distintos regímenes políticos de corte liberal y representativo, no presentaron por mucho tiempo innovaciones de carácter democrático al considerar, de acuerdo con la teoría de las élites, que la ciudadanía no contaba con recursos suficientes para poder participar en política.

Las principales críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al actual funcionamiento de nuestros sistemas democráticos de tipo representativo, van en el sentido de que en los mecanismos democráticos actuales de toma de decisiones existe un distanciamiento entre representantes y representados, poca capacidad en la resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos en las decisiones del gobierno y por la asimetría en los recursos de los teóricamente iguales (Subirats, 2001, p.33).

Se atribuyen al actual régimen representativo problemas en diversos campos como: *La selección y composición de las élites representativas*, las que terminan decidiendo a favor de las lógicas e intereses del partido político por encima de los intereses de los electores. Un *excesivo ritualismo*, producto de la implantación de un modelo que únicamente posibilita la participación bajo contextos electorales cada X tiempo, además de la falta de mecanismos de rendición de cuentas. Al *gran poder exclusivo* que tienen los partidos en materia política de cara a la ausencia de fórmulas participativas. *Dificultades para personalizar las opciones*, propio del papel central que da el sistema representativo a las elecciones y como consecuencia de la falta de instrumentos de participación que puedan ser utilizados por los ciudadanos para expresar opiniones, ideas y propuestas (Subirats, 2001, p.34).

Situación de los Mecanismos de Participación Ciudadana en Políticas Públicas en Países de América Latina

En un principio existieron varias dificultades para implementar innovaciones democráticas dentro del sistema representativo, pues éste prefiere “correr por vías seguras” no procesando cambios en las estructuras ya existentes (Subirats, 2001). La irrupción al poder en la década de los ochenta de partidos políticos de izquierda en América Latina, como es el caso del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, trajeron propuestas para generar progresivamente una ampliación del modelo representativo a uno mayormente participativo, situación que fue permeando a los diferentes sistemas políticos de la región.

Entre los principales constructos que hicieron parte de esta orientación, está la idea de vincular las aportaciones de la ciudadanía al proceso decisorio del gobierno, principalmente en materia de políticas públicas y las de combate a la pobreza (políticas sociales). Implica la aplicación de instrumentos participativos en materia de política pública

Esta situación originó la implementación de innovaciones democráticas de corte participativo a partir del año 1989, con la aplicación de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Brasil (Gurza, De Melo & Zaremborg, 2014).

Según la orientación política de los diferentes regímenes de gobierno en la región, se fueron articulando varias formas para profundizar la democracia con la aplicación de *mecanismos de participación ciudadana* en las decisiones del gobierno mayormente en el ámbito local. Se intentó por medio de diferentes experiencias de participación mejorar los canales de comunicación e información entre sociedad y gobierno. Establecer ámbitos de consulta y concertación con las organizaciones sociales en diferentes áreas.

De la misma manera, en varios países se comenzaron a implementar los denominados “mecanismos de participación ciudadana institucionalizada”. “Según Cabannes (2006), el número de municipios latinoamericanos con presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1.300 entre 2000 y 2006, sobre un total de 16.000 existentes. Además, países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela han aprobado leyes que obligan a los gobiernos subnacionales a establecer mecanismos institucionalizados de participación ciudadana para la aprobación -y en algunas ocasiones el seguimiento- de presupuestos y/o planes de desarrollo” (Bandeira, 2013, p.1). De la misma manera, una serie de mecanismos de participación ciudadana

fueron introducidos a los textos de las Constituciones de Venezuela, Perú, Nicaragua, Ecuador, Bolivia o Colombia, entre otros (Welp, 2015).

En cuanto a las experiencias más destacadas de mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas en América Latina, se pueden exponer los siguientes casos:

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil, como Experiencia Hito

Ésta es por excelencia, la más representativa de las innovaciones democráticas participativas institucionalizadas. Su formalización en el año 1989 determinó el rumbo a seguir en materia de participación ciudadana en los países latinoamericanos. Se trata de un sistema innovador para realizar y dar seguimiento al presupuesto municipal, en la que participan la ciudadanía (comunidad vecinal) conjuntamente con los técnicos y autoridades del gobierno municipal para decidir acerca de los diseños de políticas públicas implementadas en sus localidades. Esto se realiza por medio de debates y consultas en los que se determinan el lugar y el momento de realizar las inversiones de los fondos públicos. Igualmente se definen las prioridades, planes y acciones a llevarse a cabo en el ámbito local del Gobierno (Programa Buenas Prácticas, 1996).

En esta experiencia implementada por Brasil, se reconoce que las relaciones entre sociedad civil, movimientos sociales y partidos políticos no se ubican del todo en una situación de cooptación política como mayormente sucede en otras prácticas de este tipo. Una de las principales razones de ello es resultado de la alta fragmentación del poder político en ese país -fuerte competencia en el sistema de partidos-. Por la articulación de procesos de descentralización para el ámbito municipal como consecuencia de sus dimensiones territoriales. Por el papel central que tienen los municipios al otorgarles mayores atribuciones y presupuesto, además de encargarles la organización de las políticas sociales. Igualmente, su intensa variedad regional mantiene altas capacidades organizativas conformando una compleja red de participación las que las hace muy diversificadas tanto en los enfoques como las ideologías de la sociedad civil (Gurza, De Melo & Zaremberg, 2014, pp.47-48).

El considerable éxito que en un primer momento tuvo la implementación de los presupuestos participativos en Brasil en variables de tipo social y político, de los que sobresalen el aumento en la transparencia de las políticas públicas, satisfactores en materia

de democracia y en la redistribución de los recursos para los sectores más pobres y anteriormente excluidos (Bandeira, 2013). Situación por la que se produjo la extensión de este programa a varios países de la región, llevándose a cabo tanto en ámbitos locales como nacionales (Montecinos, 2009).

Se generaron experiencias de presupuesto participativo en políticas públicas a nivel nacional en países como Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Perú (Montecinos, 2009), a nivel local se cuentan experiencias en Argentina y Uruguay (Welp & Schneider, 2011), en localidades de Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile (Montecinos, 2009). Igualmente, se aplican experiencias en algunas Delegaciones de la Ciudad de México (Ziccardi, 2010).

Experiencias Participativas en Países con Gobiernos de Izquierda

En la implementación de innovaciones democráticas para la participación ciudadana ha sido fundamental la orientación ideológica del partido gobernante, el cual influye en la definición y desarrollo de éstas instituciones. En el desarrollo de la aplicación de éstos mecanismos participativos en las experiencias latinoamericanas, han sido claves los partidos políticos con orientación ideológica de izquierda. Esto se puede constatar con la primera experiencia de los presupuestos participativos en Brasil en la que fue fundamental la voluntad política del Partidos de los Trabajadores (Gurza, De Melo & Zaremberg, 2014).

De la misma manera, fue clave la integración de varios movimientos sociales contestatarios y de sus solicitudes en las agendas políticas de partidos políticos de izquierda, los que impulsaron como principal propuesta electoral a la democracia participativa (Monedero, 2010). Ejemplos de estos casos son la República Bolivariana de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Dentro de los gobiernos de los partidos de izquierda, Venezuela representa el primer proyecto que implementó la democracia participativa como eje fundamental de su gobierno. Desde las campañas políticas del Movimiento V República (con la unión de partidos de izquierda y movimientos sociales que postularon al Presidente Hugo Chávez), se especificó que la naturaleza participativa sería la base sustancial del proyecto político, con lo que se convocó a la redacción de una nueva Constitución para materializar ese principio. Por esta razón, el precepto de democracia participativa protagónica

fue incorporado al nuevo texto constitucional de 1999 como principio modelador del nuevo régimen y Estado emergente (López Maya, 2014).

Se produjeron en ese país, la transformación de las estructuras de los aparatos del Estado, gestando espacios estatales a la participación directa de los ciudadanos y comunidades organizadas. Destacaron entre las primeras innovaciones participativas organizaciones para la coestión de servicios públicos a nivel local en materia de agua potable, consorcios sociales de estructura barrial y comités de salud, cuyos objetivos fueron las de superar problemas de acceso a derechos humanos fundamentales (López Maya, 2014, p.56).

Estas nuevas modalidades participativas de Venezuela fueron evolucionando progresivamente hasta constituirse en el año 2006, por medio de una Ley Orgánica, en Consejos Comunales, definiendo sus formas de funcionamiento y organización comunitaria y la relación que guardan con los órganos del Estado para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

La conformación de estas organizaciones participativas fue incentivada desde el propio gobierno “desde arriba”- como diseño legitimador del propio régimen político. Posterior al segundo mandato del Presidente Hugo Chávez (2007), la articulación legal sobre democracia participativa cambio para volverse más integral y encaminarla a cumplir el nuevo propósito del gobierno dirigido a concretar el proyecto político del Socialismo del Siglo XXI que supone la aparición de un nuevo poder público; el Poder Popular.

Con una nueva Ley Orgánica en 2009, los Consejos Comunales integraron a los movimientos sociales y populares, con la responsabilidad de construir el nuevo modelo de sociedad socialista con lo que extendieron sus funciones más allá del ámbito participativo. No obstante, continúan interviniendo de forma directa en el diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social de las políticas públicas.

Los Consejos Comunales en Venezuela mantienen un proceso de institucionalización, aunque los mismos no operan con base en principios de las democracias liberales. Están garantizados constitucionalmente y cuentan con un amplio marco jurídico regulatorio. Sin embargo, en la actualidad siguen lógicas corporativas con el gobierno chavista lo cual les han restado autonomía, situación que se ha recrudecido con la muerte del ex presidente Chávez y la necesidad de legitimación de Nicolás Maduro (Gurza, De Melo & Zaremberg, 2014, p. 37).

Ecuador y la Revolución Ciudadana

Como parte de las experiencias de gobiernos nombrados como progresistas. Ecuador ingresó con el proyecto político nombrado como Revolución Ciudadana al nuevo constitucionalismo político latinoamericano. Su nueva Constitución de 2008 dispuso la participación ciudadana en democracia. Instala un apartado sobre los principios de participación que los ciudadanos/as individual o colectivamente deben tener en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Igualmente, instala mecanismos para el control popular de las instituciones del Estado y sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano (Constitución de Ecuador, Artículo 95).

Uno de los principales y más famosos mecanismos de participación ciudadana aplicado en Ecuador en la toma de decisiones públicas es el conocido como *meritocracia*, donde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social creado constitucionalmente e integrado por representantes de organizaciones sociales y ciudadanos a través de concurso público, nombra a varios titulares de los órganos de Estado con base en lo méritos personales de los candidatos (Ospina, 2013).

Igualmente, Ecuador cuenta con Consejos Consultivos Ciudadanos de toma de decisión sobre políticas públicas en torno a temas de salud, medio ambiente, niñez, educación, seguridad social y trabajo, con lo que se han creado varios consejos de diversa índole alrededor de ese país. Al tiempo de reconocer la organización de formas asociativa tradicionales a los Pueblos Indígenas.

Con la creación de los Consejos de Igualdad, se formaron consejos paritarios con ciudadanos y miembros gubernamentales con poder de decisión sobre políticas públicas en temas de género, étnicos, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana (Constitución de Ecuador, Artículos 156 y 157).

Sin embargo, a decir de Ospina (2013), los Consejos han funcionado con un éxito relativo, en los últimos años se han reducido en número, se han hecho puramente consultivos y aseguran una mayoría gubernamental. El avance en participación ciudadana ha sido muy débil y bastante subordinado a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales (Ospina, 2013, pp. 160-161).

Experiencias Participativas en Nicaragua

Posterior al conflicto armado, con la llegada del gobierno de Alianza Liberal Nicaragüense se presentaron importantes procesos de integración de la ciudadanía y la sociedad civil en la década del 2000. “Se establecieron mecanismos de coordinación inter-organizacionales en el seno de una notable pluralidad, en el tipo y funciones de organizaciones de la sociedad civil sin precedentes en la historia de ese país” (Largaespada, 2008. En Gurza, De Melo, & Zaremborg, 2014, p.41).

En la vida política de Nicaragua se celebraron sesiones de cabildo abierto y reuniones públicas de consejos municipales, además de varios diseños institucionales que pretendían impulsar los procesos participativos locales en la agenda de las políticas públicas. Se crearon en el año 2003, Leyes para la participación ciudadana en zonas rurales y urbanas con el objeto de acercar las propuestas de estos sectores a la agenda del gobierno (Prado, 2008).

Ya con el segundo gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional en 2007, en consistencia con los proyectos de los gobiernos llamados progresistas, la Presidencia de la República expidió por Decreto los Gabinetes de Participación Ciudadana como instancia máxima de diálogo en los municipios entre gobierno y sociedad civil. Estos gabinetes participativos son muy cuestionados por su falta de independencia, ya que su orientación participativa, debe por Ley, apoyar los planes y las políticas del Presidente de la República, lo que supone su cooptación política (Gurza, De Melo & Zaremborg, 2014).

Bolivia y el Estado Pluricultural

Con la intención de generar una refundación del Estado a uno mayormente participativo, Bolivia se unió a las lógicas de Ecuador y Venezuela y renovó su Constitución Política en el año 2009. Determina adoptar la forma democrática participativa, representativa y comunitaria e implementar mecanismos de democracia directa como la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

Su proyecto político ha centrado sus mecanismos de participación ciudadana a procesos de descentralización que reconoce cuatro niveles autonómicos: Departamental, Municipal, Regional, e Indígena, por lo que los mecanismos de participación ciudadana previstos por la normativa boliviana deben adecuarse a estas estructuras. Esto produce que en algunos casos se combinen

fórmulas de democracia representativas con situaciones endógenas como los usos y costumbres en el nombramiento de autoridades o en la implementación de las políticas públicas, las cuales van en el sentido de fomentar formas de participación ciudadana en un marco más intercultural, defendiendo los principios de Estado pluricultural (Colpari, 2011).

En Bolivia con el gobierno del Movimiento al Socialismo, (MAS), se integraron distintas organizaciones sociales y campesinas además de los movimientos sociales construyendo transacciones con el proyecto político del MAS, relaciones corporativas en aspectos cruciales como el reconocimiento de las autonomías indígenas, así como en la ejecución de políticas públicas distributivas. Esto tuvo como propósito dar visibilidad y reconocimiento a los distintos pueblos originarios y campesinos anteriormente excluidos, como proyecto de integración política (Mayorga, 2011).

Leyes de Participación Ciudadana en Países de Centro Derecha. Casos Colombia y Chile

En Colombia con la implementación de la democracia participativa en su Constitución Política de 1991, y con la posterior promulgación de la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, se dotó a la ciudadanía de varias herramientas jurídicas para intervenir en las políticas públicas en materia de servicios escolares, deporte, juventud, agenda de paz y cultura.

En cuanto a la República de Chile, a partir del 2002, el gobierno considero prioritaria la participación ciudadana en las políticas públicas al considerar que “contribuye a la mejora de la gestión pública, al posibilitar la incorporación de la opinión ciudadana en las distintas etapas de ésta, lo que fortalece la democracia y permite que los resultados de las políticas estatales sean más efectivos y cercanos a las necesidades de las comunidades”.

Para ese efecto se establecieron varias leyes como son los casos de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad, y Normas de Participación Ciudadana del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile.

Sin embargo, hasta ahora ambos países no han mostrado avances en cuanto a generar mayor participación de la ciudadanía, o

de incentivar la participación de nuevos actores distintos a los partidos políticos en la formulación de políticas y decisiones públicas (Cunill, 1995). Esto igual obedece a que ambos países siguen una orientación de corte neoliberal, por lo que el diseño de las políticas públicas prioriza la acción individual.

Experiencias Participativas en Buenos Aires, Argentina y Montevideo, Uruguay

Como consecuencia de la grave crisis económica que sacudió a la Argentina en el año 2001 se pusieron en marcha varios mecanismos de participación de índole consultivo como el Consejo del Plan Estratégico, el Plan Urbano Ambiental, el Consejo Económico y Social, las Audiencias Públicas, los Consejos Territoriales y el Presupuesto Participativo, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los pobladores a consecuencia de la fuerte crisis, además de contribuir en mejorar el vínculo entre sociedad y gobierno sacudido por las acciones de los movimientos sociales en las que destaca el “movimiento piquetero” (Lucero, 2006). Estas propuestas participativas lograron en sus primeros años gran poder de convocatoria (Welp & Schneider, 2011).

Al respecto Welp & Schneider (2011) opinan que estos mecanismos de deliberación general, actualmente se han estancado y mantienen una participación en declive como consecuencia de que la estrategia y convocatoria es exclusiva de un poder Ejecutivo discrecional (gobiernos municipales), que deja de lado la deliberación ciudadana y la participación de los legisladores locales (p. 56). Mucho de esto se debe al actual control político del Partido derechista Propuesta Republicana (PRO) en los gobiernos de Buenos Aires.

Mecanismos de Deliberación en Montevideo, Uruguay

El caso de la implementación de mecanismos de deliberación ciudadana en políticas públicas en Montevideo, Uruguay, fue resultado del acceso al poder del Frente Amplio en el año 1990, a las que se adhieren las gobernaciones de centro izquierda de Tabaré Vázquez.

Los más destacados mecanismos participativos ciudadanos hasta ahora aplicados son los planes quinquenales, la Agenda Montevideo, las Asambleas vecinales abiertas, los Presupuestos

Participativos y los Foros Ciudadanos, todos convocados por el gobierno municipal bajo el tipo de consultas deliberativas, los que han contado con una buena participación ciudadana. De igual manera, desde 1993 se implementaron los Consejos Vecinales (uno en cada zona de la ciudad), mismos que son regulados por normas locales (Welp & Schneider, 2011).

Estas experiencias supusieron la desconcentración y descentralización de las políticas públicas por parte del Ejecutivo Presidencial, con transferencias monetarias desde el gobierno central, con miembros ciudadanos designados por distintos actores como los partidos políticos, o por miembros honorarios designados directamente por la ciudadanía (Welp & Schneider, 2011).

Actualmente, las experiencias uruguayas de participación han reducido su actuación como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales en los años noventa y por los distintos conflictos políticos de época reciente. La oposición política de partidos de derecha limitaron de forma considerable la participación ciudadana y privilegiaron a los partidos políticos (Goldfrank, 2006). Todo esto generó el descontento de la población en el tema participativo poniendo en riesgo el futuro de su implementación (Welp & Schneider, 2011).

México y la Necesidad de Aperturar Políticas de Participación Ciudadana

En México, la generación de políticas de participación ciudadana ha seguido un proceso de desarrollo lento con un claro déficit en el tema de la participación en comparación con otras experiencias latinoamericanas (Ziccardi, 2010). La inhibición de la participación en el país responde a regímenes políticos cerrados en los que igualmente se encuentran los gobiernos de la alternancia. En la actualidad, México lleva a cabo un proyecto restaurador autoritario, con una profundización en las políticas neoliberales, con tendencias corporativistas, clientelares y de otras formas de dependencia colectiva (Olvera, 2015).

Si bien la reforma constitucional de 2014 al artículo 35 fracción VII y VIII amplió los derechos ciudadanos en materia de participación como la de iniciar leyes, así como votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional con carácter vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. A lo igual que países como Colombia y Chile, su nueva instrumentación jurídica no ha garantizado mayor

participación ciudadana; los mecanismos de participación no son utilizados plenamente y existe desconocimiento de los mismos o de su procedimiento, hasta por las propias autoridades políticas (Sánchez, 2014).

Si bien algunos gobiernos locales del país han manifestado la voluntad de construir una democracia participativa junto con la democracia representativa, existen debilidades y límites en los diseños participativos. Con la coyuntura política que actualmente vive el país, en la que partidos de oposición gobiernan varios municipios, se pueden abrir mayores canales de diálogo entre los poderes públicos hacia la sociedad. Constituir instrumentos novedosos de participación como sucede en otras realidades latinoamericanas tales como: Presupuestos Participativos, Consejos y/o Jurados Ciudadanos, Foros ciudadanos, Asambleas Vecinales o Consejos Comunales. Todo ellos implementados en una lógica que pretendan vincular las aportaciones de la ciudadanía al proceso decisorio del gobierno en materia de políticas públicas.

México, para fortalecer la reforma al artículo 35 Constitucional, requiere implementar mecanismos de participación ciudadana más claros y novedosos que permitan integrar el conocimiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, estableciendo relaciones basadas en la cooperación social. Esto permitiría romper con las conductas del pasado autoritario de tipo corporativo y clientelar democratizando la gestión pública, dejando de lado el rezago que tiene el país en materia participativa.

En México es indispensable que se abran nuevos y verdaderos espacios para la participación activa de la ciudadanía en políticas públicas, y con ello se dote de mayores facultades a los municipios con la descentralización de servicios públicos como se experimenta en otras realidades latinoamericanas. En las que a decir de Ziccardi (2010), es mayormente proclive hacerlo en el tema de las políticas sociales.

Todo esto requiere de la voluntad política de las autoridades (en las que se incluye a los partidos de oposición). Se deben ofrecer mayores y mejores incentivos a la población para la participación, con proceso participativos más transparentes en su procedimiento, así como la difusión e información acerca de los mismos por parte de las autoridades electorales (Sánchez, 2014).

Conclusiones

Se ha presentado un panorama sobre los mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas de distintos países latinoamericanos explicando la orientación política en la que fueron aplicados. Como diversos estudios lo determinan, las primeras investigaciones sobre los mecanismos de participación ciudadana se concentraron en exhibir los éxitos que éstos produjeron. Hacen hincapié en los resultados positivos que las innovaciones democráticas mostraron en materia de transparencia en las políticas públicas, percepción ciudadana de la democracia y disminución de la pobreza y la exclusión social (Abers, 2000; Baiochi, 2001; Wampler & Avritzer, 2004; Bandeira, 2013).

A inicios de su implementación en los países llamados progresistas -Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia- las organizaciones participativas fortalecieron a la sociedad civil, sobre todo en sus capas más populares y anteriormente excluidas de la intervención democrática, las que fueron adquiriendo poco a poco atributos de ciudadanía plena bajo un esquema de cogestión entre la sociedad organizada y la administración pública, regulando cuestiones sociales que tenían que ver con el suministro de agua, salud preventiva, infraestructura barrial y la regularización de la tenencia urbana en los barrios populares.

En éstos países los mecanismos de participación ciudadana significaron formas legítimas para plantear soluciones a los problemas económicos, políticos y de justicia social. Los organismos participativos fueron estableciéndose de forma institucional siguiendo los parámetros de la democracia convencional buscando construir un Estado protagónico dejando atrás las características democrático-liberales que los países sudamericanos habían ensayado.

A partir del año 2000, Brasil, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua, buscaron la refundación del Estado por medio de la participación de las bases sociales (desde abajo), politizando la gestión y tomando en cuenta los aportes de la sociedad en cuanto a la proyección de las políticas públicas. Generaron la politización y la participación activa de sus ciudadanos contribuyendo a mejorar la cultura política y la construcción de ciudadanía.

No obstante, con el paso del tiempo, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en éstos países comenzaron a presentar indicadores negativos como: la “cooptación” o instrumentalización de las organizaciones de la sociedad civil; la incorporación a las políticas del Poder Ejecutivo; se presenta su control

corporativo y sometimiento clientelar a través del partido político del gobierno; utilización para la movilización política en apoyo al Presidente de la República disminuyendo su autonomía e independencia. En Ecuador y Nicaragua, se observa la disminución de sus actividades en cuanto a tiempos y recursos, desincentivando a la ciudadanía para realizarlas (Bandeira, 2013).

En países como Colombia, Chile y México, los mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas han quedado realmente en el ámbito jurídico, sin lograr permearse en las calles, barrios, vecindades, escuelas y universidades, sin conseguir incentivar la voluntad de la sociedad para implementarlos. En estos países se siguen presentando formas de participación sin poder de decisión, donde el gobierno no acompaña las agendas de los organismos sociales para la participación, por lo que se ha agudizado la protesta social.

En estos países la planeación de la política pública en términos generales continua en manos de la administración del gobierno, en la que los partidos políticos siguen concentrando las decisiones, con lo que, en algunos casos como el mexicano, la participación ciudadana se ha considerado una especie de simulación del aparato político.

En Argentina y México se observa de forma clara la cooptación de la participación ciudadana por medio del corporativismo político y el sometimiento clientelar de las más representativas organizaciones sociales a los partidos políticos —en el caso de México al Partido Revolucionario Institucional, mientras en Argentina al Partidos Justicialista-.

En Colombia y México, y con el cambio de gobierno en Argentina y Uruguay, los mecanismos de participación ciudadana obedecen mayormente a una lógica neoliberal, razón por la cual distan mucho de influir determinadamente en las políticas públicas. El modelo neoliberal fomenta mayormente la individualización exagerada del sujeto y establece únicamente la idea del ciudadano como cliente y consumidor con capacidad de elegir entre agencias prestadoras de servicios públicos (Hernández, 2008). Se limita considerablemente la participación ciudadana y se privilegia mayormente la acción de los partidos políticos.

Coincidiendo con algunos autores, México requiere aperturar nuevos y mejores instrumentos para despertar el interés de los ciudadanos hacia la actividad política modificando la posición privilegiada que hasta hoy mantiene la protesta social. Se hace necesario que en nuestro país los órganos electorales generen un tránsito deliberado a fortalecer atribuciones en materia de participación ciudadana y encaminar los esfuerzos en mejorar la

calidad de la participación ciudadana en los asuntos políticos del país (Arredondo, 2014).

No obstante, se considera que los mecanismos de participación ciudadana aplicados a las distintas regiones latinoamericanas, han cumplido de una u otra forma en posibilitar la inclusión ciudadana, aunque en algunos casos, en el tema del diseño de las políticas públicas muchos de los mecanismos participativos no tienen carácter vinculante. Esta situación genera un fuerte déficit para la propia participación y para la construcción de ciudadanía, una vez que se observa que muchos de estos mecanismos son utilizados como formas de legitimación política de los gobiernos que los implementan.

Igualmente, los mecanismos de participación pusieron de manifiesto en realidades como Brasil, Argentina y Uruguay, que puede realizarse la desconcentración y descentralización de las políticas públicas hacia ámbitos locales, con lo que los Municipios adquieren protagonismo conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil en temas de la planificación, gestión y seguimiento de las políticas públicas. Incluso, en algunos casos como el de Venezuela, se privilegia a las comunidades vecinales integradas en Comunas o Consejos Comunales en cuanto a la asignación de recursos y transferencia de servicios públicos que a los propios municipios y entidades federales.

No obstante, la apertura de los espacios de participación ciudadana en Latinoamérica debe reconstruirse con articulados legales para lograr que las organizaciones sociales no sean cooptadas por el gobierno y/o partidos políticos. Los mecanismos de participación ciudadana no pueden ser instrumentos del aparato político (sobre todo del Poder Ejecutivo), sino espacios autónomos de inclusión social y construcción de ciudadanía. Dotarlas de autonomía y generar con ellos mayor cultura cívica, tarea en la que es determinante la acción de los propios organismos electorales, ofreciendo condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas.

A consecuencia de la falta de apertura de algunos regímenes representativos, aun es mediana la vinculación de los aportes de la ciudadanía al proceso decisorio del gobierno en políticas públicas, no se han creado en algunos países suficientes incentivos colectivos para la participación. No se informa bien a la ciudadanía de la existencia y utilidad de los mecanismos participativos con lo que inhiben de cierta forma su implementación.

Si bien los mecanismos de participación fueron implementados por partidos políticos de izquierda que obtuvieron el poder político, no en todos los casos han sido institucionalizados a través del

reconocimiento constitucional y con un amplio marco jurídico regulatorio, razones por las que resulta determinante realizarlo. Para su institucionalización es cuestión central la información que pueda darse a la ciudadanía de los distintos mecanismos de participación a través de los medios de comunicación nacional, por medio de celebración de foros ciudadanos y/o asambleas vecinales (Subirats, 2001). La implementación de los mecanismos de participación debe estar encaminada a construir hábitos y dar estabilidad a los ciudadanos que participan en ellas, dando identidad a sus miembros para que los mismos las consideren suyas. (Funes & Subirats, 2007).

Estos mecanismos están destinados para reforzar el constante diálogo y la capacidad de reflexión de los ciudadanos comunes en materia de asuntos públicos, creando mayor cultura política. Deben incentivar la participación de nuevos actores distintos a los tradicionales en la formulación de políticas y decisiones públicas. Construir un diálogo permanente entre la sociedad civil y los representantes políticos en el ámbito de la discusión parlamentaria, sobre todo en el diseño de las políticas públicas, razones por las cuales se considera que debe continuar su implementación en América latina, buscando su perfeccionamiento.

Referencias

- Arredondo-Sibaja, C.** (2014). La participación ciudadana como instrumento para elevar la calidad de la democracia en México. En Alfonso Ayala Sánchez (Ed.) *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp.61-749). México: III/UNAM.
- Bandeira, P.** (2013). *La participación ciudadana en América Latina*. En Revista [Condistintosacentos]. Investigación y reflexión sobre América latina. Recuperado de <http://www.condistintosacentos.com/la-participacion-ciudadana-en-america-latina/>
- Bloch, C.** (1998). De las necesidades y derechos a las políticas. Investigaciones antropológicas y políticas sociales. *Nueva Sociedad*, 156, 143-155.
- Burchardt, H.** (2008). Desigualdad y democracia. *Nueva Sociedad*, 215, 79-94. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Cabannes, Y.** (2006). Les budgets participatifs en Amérique Latine. *Revue Mouvements*, 47-48, 128-139.
- Colpari, O.** (2011). La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino? FLACSO. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Núm. Especial: América Latina.

- Cunill, N.** (1995). La rearticulación de las relaciones Estado sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*, 4.
- Dryzek, J.** (1993). Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. En F. Fischer, Forester, J. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Font, J., & Blanco, I.** (2007). Conclusiones. En Font, Joan (Ed.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas* (pp. 285-200). Barcelona: Ariel.
- Funes, M.J., & Monferrer, J.** (2003). Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación. En María Jesús Funes y Ramón Adell (Eds.), *Movimientos sociales. Cambio social y participación* (pp.21-58). Madrid: UNED.
- Goldfrank, B.** (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 3-28.
- Guiza L. A., Wagner de Melo R., & Zarembeg, G.** (2014). Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. *Nueva Época, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año 59 (220).
- Habitat II.** (1996, junio). *Programa de Buenas Prácticas de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/aghab/>
- Hernández, A.** (2008). *Modelos de democracia participativa en Bogotá*. Colombia: Ediciones CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929091528/modelosdedemocraciaparticipativa.pdf>
- Huntington, S.F.** (1994). *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.
- Jiménez-Sánchez, M.** (2003). El estudio de las organizaciones y la estructura de los movimientos sociales. El caso del movimiento ecologista en España. En María Jesús Funes y Ramón Adell (Eds.) *Movimientos sociales. Cambio social y participación*. Madrid: UNED.
- Kuhn, T.** (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Landau, M.** (2003). El ámbito propio del análisis de políticas. En: L. Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas, 3a ed.* México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- López-Maya, M.** (2014). *Venezuela: De la democracia participativa al Estado Comunal*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libro/libro.htm?l=3717>
- Lucero, M.** (2006). Política social y movimientos sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras. *Revista Espiral*, 12.
- Mayorga, F.** (2011). *Movimientos sociales y participación política en Bolivia*. Buenos Aires: Editorial Prometeo-CLACSO.

- Mballa, L.** (2015). Public Policies as a Government challenge to fight against Poverty in San Luis Potosí. *GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation*, 3(12), 99- 112.
- Monedero, J.C.** (2010). Venezuela Bolivariana: reinención del presente y persistencia del pasado. *Temas y Debates*, 14(10), 229-256.
- Montecinos, E.** (2009). *El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?* Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, 44.
- Morlino, L.** (2007). Explicar la calidad de la democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27 (2), 3-22.
- O'Donnell, G.** (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143-167.
- Olvera, A.** (2015) La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México. *Nueva Época, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (226), 279-296.
- Ospina-Peralta, P.** (2013). La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012). En Gina Morela Benavides Llerena y María Gardenia Chávez Núñez (Eds.), *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012* (pp.147-161). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Prado-Ortiz, S.** (2008). *Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales. Entre los cdm y los cpc*. Nicaragua: Centro de Estudios y Análisis Político.
- Rincón J., I. E. & Burgos C., A. P.** (2003). Análisis de las políticas públicas: Una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. Documento de Trabajo, Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex) ASS/ DT 003-03.
- Roth-Deubel, A.** (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3.
- Salazar-Vargas, C.** (2010). Análisis de políticas públicas. *Agendas*. Recuperado de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Politicas-Publicas.pdf>
- Sánchez, García V.** (2014). *La participación ciudadana en el poder legislativo*, ponencia del Congreso Redipal Virtual VII Red de Investigadores Parlamentarios en línea, enero-agosto. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VII-03-14.pdf> <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VII-03-14.pdf>
- Santos, B. de Sousa.** (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos a la democracia participativa*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, En Joan Font (Ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42). Barcelona: Ariel.

Tokatlian, J. G. (2005). *Acoso y ocaso de la democracia latinoamericana*. Ponencia presentada en la Cumbre Internacional sobre democracia, terrorismo y seguridad en marzo de 2005 en Madrid España.

Welp, Y., & Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 56(211), 47-68.

Welp, Y. (2015). *Las instituciones de participación ciudadana en América Latina (1978-2015)*. *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA). Recuperado de <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/yanina-welp.pdf>

Ziccardi, A. (2010). La participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local, En Manuel Canto, Chac (Ed.) *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp.205-222). México: Siglo XXI.

CONSOLIDANDO LA POLÍTICA DE INVERSIONES POR MEDIO DE LA CLÁUSULA DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN

Carlos Riquelme

Académico Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile
Correo electrónico: riquelmeruz@gmail.com

Resumen

La cláusula de nación más favorecida ha recibido mucha atención en el régimen internacional de inversiones en los últimos años. Las discusiones han girado respecto a si dicha disposición permite atraer condiciones más favorables relativas a la solución de controversias. Este trabajo se aleja de dicha discusión y analiza otro problema que ha contado con menos atención. Se refiere, particularmente, a la posibilidad de que por medio de dicha cláusula se atraigan condiciones sustantivas más favorables contenidas en tratados celebrados previamente. Esa posibilidad es de interés, pues la misma podría hacer difícil la modificación de la política de atracción de inversiones de los Estados que ha sido plasmada en sus tratados de inversión. Si se considera que eventuales giros en la estrategia de desarrollo son deseables, la cláusula constituye un obstáculo que debería ser analizado con detención.

Palabras Clave: *Cláusula de nación más favorecida, inversión extranjera, política de desarrollo, tratados bilaterales de inversión, multilateralismo.*

Abstract

Consolidating the Investment Policy through the most favored Nation Clause in International Investment Agreements

The most favored nation clause has attracted much attention in the international investment regime in the past years. The debate has been centered on whether such regulation allows the attraction of more favorable conditions regarding the resolution of controversies. This paper moves away from this debate to analyze another problem that has gained much less attention: the possibility that, through the mentioned clause, more favorable conditions are attracted and included in previously signed treaties. This possibility is of great interest since it could hinder the modification of the investment attraction policies of the States as expressed in their investment treaties. If eventual shifts in the development strategy are desirable, the clause constitutes an obstacle that should be thoroughly examined.

Keywords: *Most favored nation treatment, foreign investment, development policy, bilateral investment treaties, multilateralism.*

Introducción

Los Tratados Bilaterales de Inversión (o Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones) son Tratados Internacionales entre Estados que otorgan determinadas garantías en favor de los inversionistas extranjeros en el territorio del Estado que recibe sus inversiones (razón por la cual, éste pasa a denominarse “Estado receptor”). Sus disposiciones, particularmente favorables a la actividad de los inversionistas foráneos, comprenden tanto la definición de la inversión protegida por el Tratado, cláusulas que resguardan a los inversionistas en caso de expropiación o de medidas expropiatorias, estándares como el de trato justo y equitativo o el de trato de nación más favorecida, así como un mecanismo de solución de controversias (arbitraje) entre el Estado receptor y el inversionista extranjero (Sornarajah, 2010). En general, es por medio de este tipo de acuerdos y de regulaciones domésticas particulares (como es el caso de la nueva Ley 20.848 en Chile), que los Estados fijan su política de inversión extranjera directa, sentando las garantías y los incentivos ofrecidos a los capitales de otros países.

La importancia de las disposiciones mencionadas ha crecido en la medida que gran parte de los Tratados de Libre Comercio (y otros acuerdos) las han reeditado en sus respectivos capítulos de Inversiones. Así, la posición privilegiada de los inversionistas extranjeros se ha expandido y extendido en un sin número de instrumentos internacionales de diversa naturaleza.

Como se dijo, esta posición privilegiada se nutre específicamente de los estándares de trato justo y equitativo y por el de trato de nación más favorecida. Este último, incorporado en los Tratados Internacionales por medio de la *Cláusula de Nación Más Favorecida* (CNMF), es de particular interés pues, como se verá, permite extender las condiciones en las cuales operan los inversionistas de un país a los de otro Estado, lo que coadyuva en la generación de un marco competitivo que no discrimina arbitrariamente en base a la nacionalidad de los capitales involucrados.

La CNMF en materia de inversiones ha sido objeto de una ardua discusión (académica, política y jurídica) en los últimos años¹. Las controversias han girado específicamente sobre un problema particular: Si el centro de gravedad de la cláusula en cuestión permite atraer, como la tierra atrae a la luna, no sólo condiciones “sustantivas” sino también aspectos tradicionalmente considerados “adjetivos” por

1 Sin perjuicio de ello, Vessel (2007) subraya que las controversias en torno al alcance y sentido de la CNMF la persiguen desde su nacimiento.

la doctrina, como son los mecanismos de solución de controversias. En este caso, no sólo han sido los académicos los que se han posicionado en veredas opuestas, sino también la jurisprudencia ha destacado por sus decisiones divergentes. Las voces más críticas en la materia han destacado el efecto “desestabilizante” que esto podría causar al ya sensible régimen internacional del derecho de inversiones (Egli, 2007).

Sin desconocer la importancia de dicho debate, este trabajo tratará de otorgar ciertas luces a otra dimensión contenida dentro de los pilares estructurales de la CNMF, dimensión que por lo demás ha pasado casi desapercibida entre los comentaristas, con algunas excepciones². Así, nuestra pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cómo opera la CNMF en el tiempo? O más precisamente: ¿Influye de alguna manera la CNMF en la modificación de la política de inversión extranjera de los Estados que han suscrito Tratados que la incorporan? Lamentablemente para nosotros (y como veremos, por fortuna para los Estados receptores) el asunto aún no ha sido sometido a los Tribunales arbitrales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (que es el foro que usualmente resuelve las controversias en materia de inversiones extranjeras), lo que no implica en caso alguno que el asunto carezca de relevancia como se tratará de mostrar en este artículo.

Antes de proseguir, ilustraremos el problema con un ejemplo el cual irá adquiriendo claridad a lo largo que avancemos en las siguientes páginas.

Supóngase que el Estado A (“Morulandia”) requiere con urgencia atraer capitales extranjeros por lo que inicia una campaña para promocionar la inversión dentro de su territorio. Dentro de los instrumentos de política pública para el efecto, Morulandia decide impulsar un programa para suscribir tratados bilaterales de Inversión (o tratados de libre comercio con capítulos de Inversión) con terceros Estados. En tanto Morulandia se encuentra convencida de los efectos benignos que este tipo de actividad tendrá en su economía, decide ofrecer condiciones increíblemente provechosas para los inversionistas extranjeros en dichos tratados, por ejemplo, garantizándoles que ellos puedan repatriar sus capitales cuando deseen, estableciendo un procedimiento administrativo particularmente sencillo para que eso pueda ocurrir. Sorprendidos por el compromiso de Morulandia con el progreso económico por medio de la iniciativa privada, varios Estados (entre ellos el Estado B, “Consistinia” y el Estado C, “Plutorca”) suscriben documentos con el primero, digamos, en el año 1991.

2 Entre esas excepciones se encuentran: Vessel (2007), Cole (2012), Schill (2009) e Ishikawa (2015).

Diez años más tarde (es decir, en 2001) una crisis económica internacional golpea particularmente fuerte a Morulandia. Sin embargo, ni la severidad de dicha crisis pudo persuadir a los personeros de dicho país respecto de su orientación hacia el mercado mundial, razón por la cual redobló sus esfuerzos suscribiendo Tratados de Inversión con otros Estados (entre ellos, el Estado D, “Camingo”). Aun, temiendo una eventual fuga de capitales dado el delicado escenario internacional, Morulandia incluyó una limitación en el tratado con Camingo (que no estaba contenida en los Tratados con Consistinia y Plutorca) relativa a la repatriación de capitales. Así, tanto las “salidas” de las inversiones como de las utilidades caminguesas del territorio de Morulandia se encontrarían sujetas al control del Banco Central de este último Estado. La cuestión fue considerada absolutamente razonable por el gobierno de Camingo habida consideración del prestigio del Banco Central y del gobierno Morulandia en lo que toca al respeto de la actividad privada nacional y extranjera.

Sin embargo, el Tratado entre Morulandia y Camingo contemplaba una cláusula “de estilo”, presente, como señalamos más arriba, en la mayor parte de los tratados de Inversión suscritos en el mundo a esa fecha. La redacción de la cláusula no difería sustantivamente de los otros Tratados y disponía que Morulandia no podría otorgar un trato menos favorable a los inversionistas de Camingo que el que otorgase a los inversionistas de terceros Estados. La cláusula en cuestión no contemplaba ninguna excepción relevante.

Como puede notarse, los Tratados celebrados por Morulandia y los Estados de Consistinia y Plutorca no contienen limitaciones en lo que se refiere a la transferencia de fondos y el concluido entre el primer Estado y Camingo sí lo hace. De esta manera, el Banco Central de Morulandia podría imponer limitaciones a los movimientos de capitales camingueses y no podría hacerlo respecto de los propios de inversionistas de Consistinia y Plutorca.

Ahora volvemos a la pregunta: en el evento en que las limitaciones fueran impuestas a los inversionistas del Estado de Camingo por el Banco Central de Morulandia y no a los de Consistinia y Plutorca, ¿podrían reclamar los inversionistas del primer Estado (Camingo) un trato más favorable, vale decir, que dichas limitaciones no le fueran aplicadas, o que en el caso que ellas procediesen fueran acompañadas por una indemnización? ¿Influye en algo que los tratados celebrados con Consistinia y Plutorca hayan sido suscritos en 1991 y que el tratado celebrado con Camingo haya sido celebrado diez años después? En otras palabras, ¿puede modificarse la política de inversiones plasmada en acuerdos previos por medio de nuevos

tratados internacionales que incorporen disposiciones contrarias a los intereses de otros inversionistas extranjeros si en ellos se acompaña una CNMF redactada de manera estándar sin limitaciones importantes?

Como se verá en las páginas que siguen, este trabajo intentará entregar elementos para responder a estas preguntas por medio de un análisis legal de la estructura de la *Cláusula de Nación Más Favorecida* y de su rol en el régimen del Derecho Internacional de Inversiones. Con todo, podemos anticipar nuestra posición: si la CNMF no ha sido redactada con excepciones específicas, ella podrá atraer las condiciones más favorables contenidas en tratados con terceros Estados suscritos con anterioridad al Instrumento que sirve para su invocación. De esta forma, los tratados de Inversión con una CNMF sin limitaciones tendrían un efecto no advertible a simple vista: consolidarían los elementos de política económica de los Estados vertidos en ellos a la hora de su entrada en vigencia. Si se considera que es absolutamente legítimo un cambio en la misma, el escenario para Estados como Morulandia es particularmente complicado a la hora de enfrentar golpes de timón en su estrategia de desarrollo.

El artículo comienza con una introducción de la CNMF, abordando su importancia y destacando las diferencias que ella asume en el régimen de comercio (en donde se originó) y en el propio de las inversiones. Posteriormente, precisa el ámbito de aplicación de esta disposición analizando los elementos que permiten invocarla. Luego, se destaca la forma específica en la que opera para más tarde presentar la discusión en la doctrina relativa a la atracción de condiciones más ventajosas comprendidas en Tratados Internacionales celebrados con anterioridad. Como se verá, es precisamente su manera de operar por regla general la que encierra a los Estados en la política económica expresada por medio de sus tratados de inversión en un momento determinado del tiempo.

Introduciendo la Cláusula de Nación Más Favorecida

La CNMF es considerada como uno de los pilares del derecho comercial internacional (Dolzer y Schreuer, 2012, p.207). Aun cuando no forma parte del derecho internacional consuetudinario y que para operar debe figurar expresamente en los tratados (Dolzer y Schreuer, 2012; Paparinskis, 2013, Acconci, 2005, UNCTAD 2010), se considera fundamental, entre otras razones, pues permite evitar la discriminación en el tráfico entre distintos Estados.

Fue ese carácter “igualitario” el que conspiró a favor de su

incorporación en los modernos tratados de inversión, sede en la que se ha transformado en una de las cláusulas más usuales (Kürtz, 2004). De acuerdo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) la CNMF ha asumido un rol – junto a la disposición de *Trato Nacional* – “esencial para promover la liberalización”³ (UNCTAD, 2010. P.2). De esta manera, ambos estándares “apuntan a asegurar un piso común para la actividad económica de actores nacionales y extranjeros así como son un prerequisite para la competencia”⁴ (Schill, 2009, pp.498-499), de manera que juntos “disminuyen las distorsiones económicas en el Estado que recibe la inversión” (Faya, 2008, p.89)⁵. Precisamente por ello, el estándar de *Trato Nacional* y la *Cláusula de Nación Más Favorecida* “reflejan el rol crucial que juegan las estructuras competitivas tanto para una eficiente asignación de recursos como para la eficiencia de las inversiones”⁶ (Schill, 2009, p.503).

No obstante, y debido a que no existe un símil del *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio* (o GATT, por sus siglas en inglés) en el ámbito del Derecho Internacional de Inversiones, la redacción de la CNMF varía, en general, de tratado en tratado. Sin embargo, ello no impide – en opinión de los comentaristas – que, a falta de disposiciones específicamente destinadas a alterar de manera sustantiva su forma de operación normal, serán su función y alcance original las que prevalecerán (García, 2013; Kürtz, 2004; Faya, 2008). Siguiendo a García (2013), la primera pregunta a responder se refiere a determinar cuál es esa función y alcance original, cuestión de la que nos encargaremos a continuación.

El primer instrumento que debe tenerse a la vista para hacerlo es el *Proyecto de Artículos sobre Cláusula de Nación Más Favorecida* de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1972). Aun cuando éste nunca se materializó en una convención internacional jurídicamente vinculante para sus miembros, es usualmente acusado como un punto de referencia que debe ser considerado a la hora de interpretar los Tratados internacionales que contienen la CNMF (Schill, 2009). Así, el inciso primero del artículo 2 del mencionado documento dispone que: “Por <<cláusula de la nación más favorecida>> se entiende una disposición de un tratado en virtud de la cual uno o más Estado

3 Traducción libre del inglés: “essential to fostering liberalization”.

4 Traducción libre del inglés: “aim at ensuring a level playing field for the economic activity of foreign and domestic economic actors and are a prerequisite for competition”.

5 Traducción libre del inglés: “diminishes economic distortions in a host country”.

6 Traducción libre del inglés: “reflect the crucial importance competitive structures play for efficient investment and an efficient allocation of resources”.

concedentes se obligan a otorgar el trato de la nación más favorecida a uno o más Estados beneficiarios”.

Por su parte, el inciso primero del artículo 3 del mismo documento agrega que:

“Por trato de la nación más favorecida se entiende un trato otorgado en condiciones no menos favorables que las del trato otorgado por el Estado concedente a cualquier tercer Estado en una esfera definida de las relaciones internacionales con respecto a determinadas personas o cosas”.

De ambas normas fluyen las características generales de la CNMF:

- 1) En primer término, la CNMF es una “disposición de un tratado”, vale decir, para que opere es necesario que ella se encuentre pactada expresamente por las partes, de modo que no pertenece al derecho internacional consuetudinario (como indicamos más arriba).
- 2) Incluye a un Estado “concedente” (el que se obliga a otorgar el trato de nación más favorecida) y a uno “beneficiario” (el que pasa a ser quien puede exigir dicho trato). Ello no obsta a que los Estados asuman ambas posiciones a la vez, como bien se encarga de aclarar el Proyecto en el inciso segundo del artículo 2.
- 3) Ella se rige por el principio de *ejusdem generis*, que limita su operación. De acuerdo a Faya, a través de éste “la materia [en que opera la CNMF] se restringe de dos maneras: en primer término, por medio de la cláusula misma, que siempre se refiere a un asunto específico y, en segundo, por el derecho concedido por el Estado concedente al tercer Estado. Esta situación es similar, aun cuando no idéntica, en lo que toca a los sujetos del interés en virtud de los cuáles el Estado beneficiario puede reclamar el trato de nación más favorecida. En el contexto de los tratados internacionales de inversión, el beneficio se refiere obviamente a los inversionistas o a sus inversiones” (Faya, 2008, p.89)⁷. A ello cabe agregar que el tratado que contiene la CNMF pasa a denominarse “*Tratado Base*” debido a que “(...) contiene las bases para incorporar el Trato más favorable contenido en un

⁷ Traducción libre del inglés: *The subject matter is restricted in two ways: first, by the clause itself, which always refers to a certain matter, and secondly by the right conferred by the granting state to the third state. The situation is similar, although not identical, in respect of the subjects in the interests of which the beneficiary state is entitled to claim most favoured-nation treatment. In the context of IIAs, the benefit is obviously accorded to investors or their investments”.*

tercer Tratado (...)” (Schill, 2009, p.506)⁸.

Tal y como salta a la vista, el Trato de Nación Más Favorecida (concedido en virtud de una CNMF) es relativo y contingente, en la medida que se concede a un Estado particular (y en el caso del derecho de inversiones, a los inversionistas de un Estado específico) en relación al trato que se otorga a un tercer Estado (o a sus inversionistas), cuestión que contrasta con otros estándares como es el caso del de *Trato Justo y Equitativo* (Acconci, 2005).

Antes de revisar más en detalle la forma en que opera la cláusula en el derecho internacional de inversiones vale la pena hacer presentes las prevenciones de los comentaristas al respecto, las que guardan relación con su origen propiamente comercial.

Así, ellos han subrayado que sin perjuicio de que mucho se ha escrito en lo que toca a las ventajas de la incorporación de cláusula en los tratados de comercio, el asunto no es tan sencillo en materia de inversiones (Kürtz, 2004).

Además, la doctrina agrega que las diferencias anteriormente acusadas no son sólo de fundamentos, sino que también alcanzan, en la práctica, al contenido mismo de la disposición. Así, Faya subraya que mientras que en lo que toca al régimen de comercio las medidas que pueden afectar a un Estado o beneficiar a otro se encuentran más bien limitadas y se relacionan principalmente con ventajas o desventajas cuantitativas en materia de aranceles; en términos de inversiones, por otro lado, el espectro es particularmente amplio, en tanto las medidas que pueden poner en movimiento la cláusula son, en este caso, innumerables (Faya, 2008) o como lo ha señalado otro autor, son de una variedad “voraz” (Cole, 2012).

El problema del “trasplante” de la CNMF desde el régimen de comercio al de inversiones se encuentra también en su interpretación. Así, de acuerdo a Cole, una interpretación teleológica de ella (es decir, una que sostenga que el objetivo de la cláusula es eliminar la discriminación basada en la nacionalidad de los inversionistas en un mercado particular) podría llevar a que los tribunales arbitrales “(...) dejasen de lado los argumentos técnicos a la hora de analizar la forma de operar de la cláusula y la interpretasen simplemente de la manera en que elimine la discriminación en los mercados de la

8 Traducción libre del Inglés: “(...) it contains the basis for incorporating more favorable conditions granted in a third-party treaty into the treaty relationship between (...)”.

forma más eficiente” (Cole, 2012, pp.540-541)⁹. Todavía más, Dolzer y Schreuer agregan a este respecto que “cuando la regla de la nación más favorecida se aplica en dicho contexto [en el campo de la inversión extranjera] de una forma mecánica, el efecto puede ser el reemplazar la sustancia negociada del tratado más que el añadir un elemento de cooperación” (Dolzer y Schreuer, 2012, p.207)¹⁰.

Estas razones han militado en favor de que cierto grupo de analistas subraye que “(...) no es claro que los fuertes argumentos políticos y económicos (y así, el fundamento de legitimidad) propio del trato de nación más favorecida en materia de comercio (...) sea transportable al contexto de inversiones” (Kürtz, 2004, p.866)¹¹.

Sin embargo, no todas las voces son críticas. Así, por ejemplo, Schill (2009) sostiene que la incorporación de la CNMF en tratados de inversión ayuda a reducir “conflictos y tensiones internacionales”, en tanto previene que los Estados funden su política comercial y de inversiones en la construcción de bloques cerrados. El mismo autor agrega en este sentido que este estándar “(...) permite un marco de referencia más transparente para las relaciones internacionales de inversión porque evita el recurso a la adhesión a complicadas, y así costosas reglas relativas al origen del capital para determinar el estándar de protección aplicable” (Schill, 2009, p.508)¹². En definitiva, por medio de su vocación igualitaria, la CNMF aportaría a reducir los costos de transacción involucrados en la actividad.

Siguiendo esta línea de argumentación, la importancia de la CNMF en el derecho de inversiones se vuelve aún más crítica, en la medida que este régimen se ha desarrollado de una manera atomizada (UNCTAD, 2010). En tanto éste tomó cuerpo principalmente por medio de la celebración de tratados bilaterales, como los tratados bilaterales de inversión, de los cuales existían 2857 en 2012 (UNCTAD, 2012), y considerando que ellos pueden diferir en su redacción producto de

9 Traducción libre del inglés: “(...) to lay aside technical arguments as to the operation of the clause and simply interpret it in the way that will most effectively eliminate market discrimination”.

10 Traducción libre del inglés: “when the MFN rule is applied in such a context in a mechanical manner, the effect may be to replace the negotiated substance of the treaty rather than to add an element of cooperation”.

11 Traducción libre del inglés: “(...) it is by no means clear that the strong economic and political case (and hence, touchstone for legitimacy) of MFN treatment as a counter to trade and, especially, tariff discrimination is automatically transportable to the investment context”.

12 Traducción libre del inglés: “(...) allows for a more transparent framework for international investment relations because it dispenses with the necessity to adhere to complicated, and thus costly, rules on the origin of capital in order to ascertain the applicable standard of protection”.

las negociaciones específicas que sigan los Estados Parte (UNCTAD, 2010), la CNMF serviría como dispositivo de “multilateralización en la práctica” de sus compromisos (Schill, 2009) extendiendo el trato que un Estado torga a inversionistas de otro Estado a los propios de otro país, bajo el tratado que incluye la CNMF¹³. Desde este punto de vista, la cláusula en este régimen “puede servir para armonizar el derecho bajo el que operan inversionistas de distintos Estados”¹⁴ (Cole, 2012, pp.539-540).

El Ámbito de Aplicación de la Cláusula de Nación Más Favorecida en el Derecho de Inversiones

Asumiendo que no existen excepciones relevantes, y pese a las diferencias de redacción, seguiremos la posición sugerida por García (2013) en lo que toca a considerar su redacción estándar a la hora de analizar sus efectos. Ejemplo de este tipo de redacción es la contenida en el segundo numeral del artículo cuarto del Acuerdo entre la República de Chile y la República de Hungría para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, en la que se lee:

“Cada Parte Contratante otorgará a las inversiones de inversionistas de la otra Parte Contratante, efectuadas en su territorio, un trato no menos favorable que aquel otorgado a las inversiones de sus propios inversionistas, o a inversionistas de un tercer país, si este último trato fuere más favorable”.

Como salta a la vista, el texto anterior expresa los elementos generales indicados previamente: La disposición de trato más favorecido habría sido pactada (naturaleza convencional), tendría una orientación “contingente” y “relativa” y se limitaría a un ámbito específico (al trato que se conceda a los inversionistas o a las inversiones de terceros Estados en contraste del otorgado a los Estados parte).

Sin embargo, la doctrina suele agregar otro elemento, el que por lo general se encuentra ausente de la redacción específica de su texto (como ocurre en el caso del que ya vimos). Así, para que opere la CNMF, es necesario que se verifique un elemento material que permita la comparación ente los inversionistas que son tratados más favorables de los que no lo son (UNCTAD, 2010). Este elemento material se refiere

13 Incluso, yendo más lejos Chalamish (2009) indica que por medio de la inclusión de la CNMF en los Tratados Bilaterales de Inversión se construye una red compleja de instrumentos en la materia que se asemejaría a un Tratado Multilateral.

14 Traducción libre del inglés: “*can serve to harmonize the law under which foreign investors from different states operate*”.

a que los inversionistas se encuentren en “circunstancias similares” (*“like circumstances”*). Sobre el particular, la UNCTAD explica que “el conceder trato de nación más favorecida no requiere que todos los inversionistas extranjeros sean tratados de igual manera, sin considerar las circunstancias o sus actividades de negocios. El diferente trato se justifica entre los inversionistas que no pueden compararse legítimamente, por ejemplo, que no operan en el mismo sector económico o que no tienen la misma estructura corporativa (...). Por ejemplo, el trato de nación más favorecida no impide que los Estados receptores concedan distinto trato a actividades de diferentes sectores de la economía ni que ellos diferencien empresas de diferente tamaño ni entre empresas con o sin socios domésticos” (UNCTAD, 2010, p.26). Precisamente por ello, la misma Comisión sostiene que el interpretar la cláusula en un sentido diferente “(...) distorsionaría el sentido y la naturaleza de la cláusula de nación más favorecida”¹⁵.

Desde otro punto de vista, para que opere, la CNMF requiere que se otorgue un trato diferente a los inversionistas y que dicho trato sea favorable para uno y desfavorable para el otro desde un punto de vista objetivo (Schill, 2009). Asimismo, dicho “tratamiento” comprende cualquier medida adoptada u omitida por el Estado que recibe la inversión, la que puede asumir la forma de leyes, regulaciones o acciones/omisiones determinadas.

Finalmente, la UNCTAD destaca que el ámbito de aplicación de la CNMF se encuentra igualmente limitado por “libertad contractual”, de manera que “si un Estado receptor concede privilegios especiales o incentivos a un inversionista particular por medio de un contrato no existiría obligación respecto de la cláusula de nación más favorecida en tratar a otros inversionistas extranjeros de la misma manera”¹⁶ (UNCTAD, 2010, p.29).

15 Traducción libre del inglés: “Providing MFN treatment does not require that all foreign investors have to be treated equally irrespective of their concrete business activities or circumstances. Different treatment is justified amongst investors who are not legitimate comparators, e.g. do not operate in the same economic sector or do not have the same corporate structure (...). For instance, MFN treatment does not impede host countries from according different treatment to different sectors of the economic activity, or to differentiate between enterprises of different size, or businesses with or without local partners”. “(...)

16 Traducción libre del inglés: “if a host country grants special privileges or incentives to an individual investor through a contract, there would be no obligation under the MFN treatment clause to treat other foreign investors equally”.

Automática e Importadora: La Forma de Operar de la Cláusula de Nación Más Favorecida en el Derecho de Inversiones

Teniendo presente el alcance de la cláusula podemos referirnos ahora a la manera en cómo opera. En este sentido, existe un consenso generalizado en que la CNMF lo hace de manera automática (Dolzer y Schreuer, 2012; Schill, 2009), cuestión que, de acuerdo a Cole, puede entenderse de dos maneras diferentes.

En primer término, como un “derecho a exigir” (*“right to claim”*) y en segundo como una “obligación instantánea”. De acuerdo a nuestro autor, la primera alternativa consiste en que “(...) tan pronto y como se concede un trato más favorable a un tercer inversionista, el beneficiario de la cláusula de nación más favorecida adquiere el “derecho a exigir” un trato equivalente para sí. Esto significa que no surge una obligación inmediata para el Estado que concede un trato más aventajado a otro inversionista, pero una vez que el beneficiario exige un trato equivalente, este debe ser concedido”¹⁷ (Cole, 2012, p.569). En otras palabras, esta interpretación requiere un comportamiento activo de parte del inversionista (o más precisamente, de acuerdo a Cole, de su Estado) que se encuentra en una posición desmejorada por una medida tomada por el Estado receptor de la inversión.

Por otro lado, en lo que toca a entender la manera en que funciona la CNMF como una “obligación instantánea”, Cole acota que esto supone que el trato más favorable concedido por un Estado a un inversionista debe ser extendido automáticamente al inversionista de otro Estado que cuenta con un tratado de inversión que incluye la CNMF (en la medida en que se cumplan los demás requisitos). Así, “cualquier exigencia que efectúe [el inversionista afectado] en contra del Estado [receptor] (...) respecto a beneficios que debió haber recibido bajo la cláusula de nación más favorecida se entenderá concedido al momento que el trato más favorable fue otorgado (...) al otro inversionista”¹⁸ (Cole, 2012, p.570).

17 Traducción libre del inglés: “(...) as soon as more favorable treatment is provided to a third party, the beneficiary of the MFN clause gains the “right to claim” equivalent treatment for itself. That is, no immediate obligation arises for the state providing the treatment to the third state to also provide it to the beneficiary of the MFN clause, but once the beneficiary requests equivalent treatment, it must be provided”.

18 Traducción libre del inglés: “any claim it makes [the affected investor] against [the host] State (...) for benefits it should have received under the MFN clause will be backdated to the moment the more favorable treatment was given to (...) the other investor”.

Siguiendo a nuestro autor, si bien es la primera interpretación la que otorga más “*policy space*” y predictibilidad al Estado receptor, la mayoría abrumadora de los laudos arbitrales que han analizado el problema han seguido la segunda. Ello se debe, en su opinión, a la inclusión expresa en la mayor parte de los tratados internacionales de Inversión de un mecanismo directo para la resolución de controversias entre el Inversionista afectado y el Estado receptor. Así, a su juicio, la separación entre las Partes del tratado y las partes de una eventual controversia milita en contra de la interpretación del “derecho a exigir”, en tanto según ella sería el Estado del inversionista afectado el que debería presentar la reclamación correspondiente en busca de un trato más favorable para este último. De esta forma, pese a su inconveniencia (para los Estados receptores de la inversión) Cole subraya que es la segunda interpretación la que se corresponde con la cláusula de nación más favorecida.

Sin perjuicio de que la UNCTAD (2010) y comentaristas como Faya (2008) son particularmente críticos en lo que se refiere a la “importación” de condiciones más favorables de un tratado a otro por medio de la CNMF¹⁹, Schill (2009) apunta con aprobación que la gran mayoría de los laudos arbitrales que la han aplicado han determinado que ella opera de esta forma. De esta manera, este último concluye que este tipo de cláusulas “(...) elevan la protección de las inversiones al nivel más alto disponible”²⁰ (Schill, 2009, p.521).

No obstante lo anterior, y tal cómo se destacó al comienzo de este trabajo, la situación no es tan clara a la hora de la importación de disposiciones procedimentales de un tratado a otro, lo que se debe, entre otras razones, al silencio que guardan este tipo de Instrumentos Internacionales al respecto (Freyer y Herlihly, 2005). En tanto este problema excede el objeto de este trabajo evitaremos referirnos a las posiciones de la doctrina a su respecto y a los laudos arbitrales que han lidiado con él, sin perjuicio de que utilizaremos como referencia estos últimos cuando comentemos la aplicación en el tiempo de la cláusula en el acápite que sigue.

19 Sin embargo, cabe destacar que lo discutido por ambos se refiere específicamente a un aspecto de esta forma de operar. De acuerdo a ellos, lo que ocurre no es que la CNMF permita atraer las disposiciones de uno u otro Tratado (pues, por sí mismas, no serían ni más ni menos favorables) sino que por medio de ella se puede atraer un “trato” que en el caso específico y materialmente, es más favorable.

20 Traducción libre del inglés: “MFN clauses therefore harmonize investment protection at the most elevated level available”.

Atrayendo Condiciones Más Favorables Contenidas en Tratados Previos

En el ejemplo esbozado al inicio de este trabajo, decíamos que Morulandia (el Estado receptor de la inversión) habría alterado levemente su política de atracción de capitales extranjeros por medio de una modificación incluida en la cláusula de transferencia de fondos (que en los Tratados previos celebrados entre Morulandia y Consistinia y Plutorca no existía). Dicho cambio se habría materializado en el Tratado celebrado entre este país y Camingo, en 2001.

Nuestra pregunta inicial se refería a si podrían los inversionistas Camingueses, en el evento que fueren aplicadas las medidas en contra de sus inversiones contempladas en el tratado entre su Estado y Morulandia, atraer las condiciones más favorables concedidas a los inversionistas de Consistinia y Plutorca (pues a ellos no se les aplicarían dichas restricciones de transferencia de fondos) aun cuando ellas se hubiesen materializado en un tratado concedido diez años antes, previo a la modificación de la política de atracción de capitales extranjeros por parte de Morulandia.

Como también se dijo, este problema no ha encontrado eco (aún) en la jurisprudencia. Sin perjuicio de que ella se ha enfocado particularmente en el problema de la importación de disposiciones procedimentales entre tratados, no se ha preocupado de distinguir las fechas en las cuáles los distintos instrumentos han entrado en vigor, pues este no ha aparecido claramente. A continuación, reproducimos sumariamente la “red de tratados” (vale decir, identificamos tanto el *Tratado Base* como el *Tercer Tratado* invocado por medio de la CNMF) correspondientes a algunos de los casos más destacados que han recibido la atención del CIADI señalando sus respectivas fechas de entrada en vigencia para ilustrar el punto.

Caso	<i>Maffezini v. Reino de España</i>
Estado al que pertenece el inversionista	Argentina
Tratado Base	Argentina – España
Fecha entrada en vigencia Tratado Base	28/09/1992
Tercer Tratado	España – Chile
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado	28/03/1994

Caso	<i>Plama Consortium Limitada v. República de Bulgaria</i>
Estado al que pertenece el inversionista	Chipre
Tratado Base	Bulgaria – Chipre
Fecha entrada en vigencia Tratado Base	18/05/1988
Tercer Tratado	Bulgaria – Finlandia
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado	16/04/1999

Caso	<i>Asian Agricultural v. República de Sri Lanka</i>
Estado al que pertenece el inversionista	Reino Unido
Tratado Base	Reino Unido – Sri Lanka
Fecha entrada en vigencia Tratado Base	18/12/1980
Tercer Tratado	Sri Lanka – Suiza
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado	12/02/1982

Caso	<i>Siemens A.G. v. República de Argentina</i>
Estado al que pertenece el inversionista	Alemania
Tratado Base	Argentina – Alemania
Fecha entrada en vigencia Tratado Base	8/11/1993
Tercer Tratado	Argentina – Chile
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado	01/01/1995

Caso	<i>Gas Natural v. República de Argentina</i>
Estado al que pertenece el inversionista	Reino de España
Tratado Base	España – Argentina
Fecha entrada en vigencia Tratado Base	28/09/1992
Tercer Tratado	Argentina – Estados Unidos
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado	20/10/1994

Caso	<i>Salini Costruttori S.P.A. v. Reino de Jordania</i>
Estado al que pertenece el inversionista	Italia
Tratado Base	Italia – Jordania
Fecha entrada en vigencia Tratado Base	17/01/2000

Tercer Tratado (1)	Jordania – Estados Unidos
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado (1)	12/06/1993
Tercer Tratado (2)	Jordania – Reino Unido
Fecha entrada en vigencia Tercer Tratado (2)	24/04/1980

Como podrá notar el lector, la dimensión “temporal” del problema que hemos enunciado no ha tenido cabida en la jurisprudencia pues aún no es llevado ante arbitraje un caso como el hipotético que hemos descrito para Morulandia. La única excepción al respecto parece ofrecérsela el de *Salini Construttori S.P.A. v. Reino de Jordania*, el que describiremos sumariamente sólo desde la perspectiva relevante para estos efectos.

En dicho caso, el inversionista extranjero invocó subsidiariamente la CNMF contenida en el tratado celebrado entre su Estado (Italia) y el reino de Jordania con el objeto de que se sujetase el conflicto que mantenía con este último país a la competencia del CIADI. Ello se debía a que en el *Tratado Base* (es decir, en el Tratado entre Italia y el Reino de Jordania) dicho mecanismo se encontraba ausente, cuestión que no era el caso en los tratados celebrados entre el Reino de Jordania y el Reino Unido y entre el primero y los Estados Unidos.

Sin embargo, y tal y como salta a la vista en la tabla resumen anterior, nos encontramos con que el *Tratado Base* entró en vigencia el 17 de enero de 2000 mientras que los *Terceros Tratados* lo hicieron el 24 de abril de 1980 y el 12 de junio de 1993, respectivamente. Esta diferencia temporal pasó desapercibida por el Tribunal aun cuando, desechó la aplicación de la cláusula por otras consideraciones.

Si, aparentemente, la jurisprudencia no ofrece una respuesta a este problema quien sí lo ha hecho es la doctrina. Los bandos se han definido de la siguiente manera. Schill (2009), en primer término, indica que no existirían obstáculos para que inversionistas que se encontrasen en la posición de los camingueses de nuestro ejemplo reclamasen el trato más favorable concedido por Estados como el de Morulandia a inversionistas de terceros Estados como los de Consistinia y Plutorca. Cole (2012), por su parte, indica que ello no sería posible, aunque añade un bemol: La situación sería diferente en el caso que

el trato no fuese concedido por medio de un tratado sino que fuese implementado en la práctica. A continuación, revisamos en detalle las posiciones de ambos.

Comenzamos con la posición de Cole. De acuerdo a él, los inversionistas camingueses no podrían servirse de la CNMF contenida en el Tratado entre Camingo y Morulandia (recuérdese, el Tratado Base, vigente desde 2001) para invocar condiciones más favorables dispuestas en tratados como el celebrado entre Morulandia y Consistinia (vigente desde 1991) pues no podría sostenerse que esa haya sido la voluntad de los Estados parte del Tratado Base. De esta manera, si es la intención de los Estados partes la que debe ser analizada cuidadosamente cuando se interpreta la CNMF y su texto²¹ no podría seguirse una interpretación distinta "(...) ni siquiera cuando el texto de la CNMF pareciese por sí solo sugerir una aplicación así, en tanto la clara intención de las partes debería considerarse para anular la redacción de la cláusula"²² (Cole, 2012, p.575).

Cole entiende de esta manera la intención de las partes por la forma en que opera la cláusula. Dijimos previamente – siguiendo al mismo Cole –, que ella lo hace automáticamente poniendo de cara al Estado que concede el trato de nación más favorecida una “obligación instantánea” respecto del inversionista desmejorado. Recordemos que a este respecto Cole concluía que así, “cualquier exigencia que efectúe [el inversionista afectado] en contra del Estado [receptor] (...) respecto a beneficios que debió haber recibido bajo la cláusula de nación más favorecida se entenderá concedida al momento que el trato más favorable fue otorgado (...) al otro inversionista”²³.

Teniendo eso a la vista, y echando mano a nuestro ejemplo ficticio, Cole diría que no puede sostenerse razonablemente que la intención de los Estados de Morulandia y de Camingo haya sido borrar con el codo lo que se escribía con la mano. O si se quiere, en términos técnicos: No podría afirmarse que la intención de esas partes haya sido eliminar la limitación a la transferencia de fondos contenida en su Tratado por medio de la operación de la CNMF pues dicha eliminación

21 El argumento de Cole se basa específicamente en la intención de las Partes contratantes del tratado. Así, el subraya el elemento correspondiente del artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados.

22 Traducción libre del inglés: “(...) even where the text of the MFN clause would itself seem to allow such an application, the clear intent of the parties should be taken to override the language of the clause”.

23 Traducción libre del inglés: “any claim it makes [the affected investor] against [the host] State (...) for benefits it should have received under the MFN clause will be backdated to the moment the more favorable treatment was given to (...) the other investor”.

ya habría ocurrido tan pronto y como el Tratado entre Morulandia y Camingo entró en vigencia, de manera que no habría existido un “momento” en el cual las restricciones se habrían encontrado en efecto entre ellas. Así, Cole concluye que: “esta situación, no obstante, hace simplemente incomprensible la inclusión de las restricciones en comento dentro del tratado”²⁴ (Cole, 2012, p.576).

Dicho esto, seguimos con la opinión de Schill, quien a diferencia de Cole se pronuncia a favor de la interpretación criticada por este último. Su posición se funda también en la misma manera en que funciona la CNMF y que despunta en su rol “multilateralizador” en el Derecho Internacional de Inversiones. Para analizar dicho rol es necesario que nos detengamos en un ejemplo específico que sugiere Schill, el que pone de manifiesto el poder de atracción de la cláusula en esta sede.

Para el efecto, nuestro autor nos llama a suponer que tenemos ahora otros cuatro Estados, con cuatro tratados distintos entre ellos. El *Tratado Base* (celebrado entre el Estado A y el Estado B) contiene la CNMF, aunque con una excepción específica que se materializa en una desventaja en un ámbito determinado. Supóngase también que el Estado A concede, por medio de otro Tratado, esa ventaja (que no figura en el Instrumento ya mencionado) al Estado C. En tanto esa ventaja se encontraría excluida de la órbita de la CNMF del *Tratado Base* (vale decir, del Tratado entre A y B), los Inversionistas de B no podrían reclamarla. Sin embargo, Schill advierte que esos inversionistas podrían atraer la misma ventaja pese a la excepción si el Estado A hubiese celebrado un tratado que comprendiese una CNMF sin dicha limitación con un Estado D.

Así, Schill nos dice que “el Estado B podría incorporar el trato más favorable otorgado al Estado C basado en una doble incorporación (o doble derivación) por medio de la CNMF contenida en el Tratado entre A y B en conjunto con el trato más favorable concedido al Estado D, el que se le extiende por medio de la CNMF contenida en el Tratado celebrado entre el Estado A y el Estado D”²⁵ (Schill, 2009, p.526).

Como salta a la vista, para Schill, el poder de la CNMF sería tal que le permitiría (vía doble derivación o incorporación) el eliminar las propias limitaciones contenidas en su redacción, salvo que las

24 Traducción libre del Inglés: “*Such a situation, however, simply makes incomprehensible the inclusion of the restrictions in question within the treaty*”.

25 Traducción libre del inglés: “*State B can thus incorporate the more favorable treatment to C based on a double incorporation (or double derivation) via the MFN clause in the treaty between A and B together with the more favorable treatment granted to D which is extended to D based on the MFN clause in the treaty between A and D*”.

excepciones que se le agregasen fuesen tan sofisticadas y específicas que, advirtiendo su fuerza de gravedad, se encargasen de morigerarla de manera sustantiva.

De esta forma, si para él la CNMF tiene el poder de “purgarse a sí misma” (cuestión que estaría dentro de su esfera de funcionamiento normal), no cabría recurrir a otra supuesta intención de las partes (como lo hace Cole), toda vez que ellas se encontrarían absolutamente conscientes de sus efectos y, con ello, del rol multilateralizador que asumen en la práctica.

Es justamente este argumento el que le permite a Schill pronunciarse a favor de los inversionistas comingueses de nuestro ejemplo. Por ello, indica que este tipo de cláusulas “(...) aseguran que un cierto nivel de protección de las inversiones que fue alcanzado en tratados de inversión anteriores resultará ser más difícil de cambiar por medio de la incorporación de futuros tratados más restrictivos. Las CNMF impiden intentos de reducir los niveles de protección a las inversiones una vez que hayan sido concedidos por un Estado receptor en sus tratados de inversión en tanto las cláusulas le permiten a los inversionistas el incorporar estándares más amplios de protección a las inversiones de tratados de inversión más antiguos que el mismo Estado receptor ha celebrado”²⁶ (Schill, 2012, p.568).

Así, Schill concluye a este respecto que: “hasta cierto punto, las CNMF encierran por lo tanto a los Estados en el nivel más favorable de protección de inversiones alcanzados en cierto momento del tiempo y proyectan este nivel hacia el futuro. En suma, las CNMF por lo tanto forman parte del proceso en marcha de multilateralización de las relaciones de inversión internacionales y constituye así una base normativa explícita para su desarrollo”²⁷ (Schill, 2009, pp.568-569).

La respuesta afirmativa de Schill en favor de los inversionistas comingueses es respaldada también por los comentarios al Proyecto de Artículos sobre Cláusula de Nación Más Favorecida indicado

26 Traducción libre del Inglés: “(...) secure that a certain level of investment protection that was reached in earlier investment treaties will be more difficult to change by introducing more restrictive BITs in future investment treaties. MFN clauses impede attempts to withdraw from the level of investment protection once granted by a host State in its investment treaties, as the clauses enable investors to incorporate possibly broader standards of investment protection from older investment treaties the same State has concluded”.

27 Traducción libre del inglés: “to a certain extent, MFN clauses therefore lock States into the most favorable level of investment protection reached at one point of time and project this level into the future. In sum, MFN clauses therefore form part of the ongoing process of multilateralizing international investment relations and constitute one of the explicit normative bases of this development”.

previamente (United Nations, 1978). Específicamente, en el numeral 2 al comentario del artículo 20 se lee que:

“una cláusula de nación más favorecida, sin redacción en contrario, atrae obviamente los beneficios concedidos a un tercero Estado tanto antes como después de la entrada en vigencia del tratado que la contenga”²⁸.

Los comentarios citan el siguiente argumento para justificar su posición:

“(…) en tanto el propósito de la cláusula es ubicar al Estado beneficiario en igual pie que terceros Estados, sería un acto de mala fe el continuar esa igualdad a futuras situaciones legales. No puede considerarse que exista una cláusula “pro futuro” o una cláusula dirigida hacia el pasado a menos que sea redactada, inequívocamente, de esa manera. De otro modo, la cláusula debe otorgar al beneficiario todas las ventajas concedidas tanto en el pasado como en el futuro”²⁹.

En suma, los argumentos de esta posición se fundan no sólo en la propia estructura de la cláusula (y su rol multilateralizador en la práctica) sino también en la intención de las partes que la pactaron y en el principio de buena fe que la sostiene.

Evaluando los Argumentos

No son pocas las críticas que pueden hacerse a la posición de Schill, además de las contenidas en los argumentos de Cole. Tal vez las más importantes se refieren a las relativas a las técnicas de interpretación de los Tratados, en las que nos centraremos sumariamente.

Como bien expone Ishikawa “(…) “La tarea de un Tribunal, no obstante, no es expresar sus opiniones respecto al multilateralismo o bilateralismo del régimen de tratados de inversión al interpretar la CNMF sino interpretar el tratado dado de acuerdo con las reglas de interpretación establecidas. Aun cuando es innegable que una CNMF

28 Traducción libre del inglés: “*A most-favoured-nation clause, unless otherwise agreed, obviously attracts benefits extended to a third State both before and after the entry into force of the treaty containing the clause*”.

29 Traducción libre del inglés: “*(…) since the purpose of the clause is to place the beneficiary State on an equal footing with third States, it would be an act of bad faith to continue that equality to future legal situations. A pro futuro clause or a clause directed towards the past cannot be deemed to exist unless it is worded in unequivocal fashion. Otherwise, the clause must extend to the beneficiary all advantages granted both in the past and in the future*”.

tiene la función de armonizar los estándares entre varios tratados de inversión, esas consideraciones de política son relevantes sólo en la medida que coadyuvan a la aplicación de las reglas de interpretación”³⁰ (Ishikawa, 2015, p.135).

Para el efecto, la autora nos llama a considerar la regla general de interpretación de los tratados contenida en el Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Como es sabido, dicho artículo dispone que los Tratados deben interpretarse “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Luego de agregar los elementos que deben ser considerados como parte del contexto, la misma disposición establece que además de éste deben considerarse también los acuerdos posteriores entre las partes así como sus prácticas y, además, “toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”. Asimismo, la mencionada norma concluye indicando que “se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes”.

Desde este punto de vista, la pregunta pertinente es considerar si las reglas de interpretación nos obligan a tomar partido, en términos generales, por la posición de Cole. A nuestro juicio, si la CNFM contiene tanta fuerza como para atraer condiciones más favorables pese a excepciones expresas en su redacción por medio de la “doble derivación” o “doble incorporación” sugerida por Schill no puede sino concluirse, por regla general, que si las partes no hubiesen deseado dicho efecto (o la posibilidad de atracción de condiciones más favorables contempladas en tratados celebrados previamente al *Tratado Base*) lo hubieran pactado concretamente.

Así, si la omisión de determinadas circunstancias (como sugiere Ishikawa, pero desde la posición contraria a la que defendemos) permitiría establecer que las partes tuvieron la intención de que la CNMF operase con toda su potencia. En otras palabras, sería la propia y real intención de las partes la que permitiría minar la “supuesta” intención de las mismas propuestas por Cole.

Esta postura se ve reforzada por el “objeto y fin” del tipo de Tratados que se analiza, que no es otro que el de la protección de las

30 Traducción libre del inglés: “With respect, however, a tribunal’s task is not to reflect its view on the multilateralism/bilateralism of the investment treaty regime in interpreting the MFN clause but to interpret the given treaty in accordance with established rules of treaty interpretation. While it is undeniable that an MFN clause has the function of harmonising the standards among various investment treaties, such policy considerations are relevant only to the extent that they support the application of the rules of interpretation”.

inversiones dentro del territorio del Estado receptor³¹. De esta manera, insistimos, la balanza tendería a inclinarse en favor de los inversionistas comingueses.

Desde este punto de vista, el tribunal no estaría obligado a recurrir a consideraciones políticas respecto al rol de la CNMF en el Derecho de Inversiones para resolver casos como el de nuestro ejemplo. Así, ese rol multilateralizador sería más “un efecto” de la manera en como la cláusula opera, un efecto deseado por las Partes por lo demás, si se tiene a la vista – insistimos – la tesis de la doble derivación aportada por Schill.

Así las cosas, serían las propias reglas de interpretación de los Tratados y no consideraciones de política las que permitirían argumentar desde este punto de vista.

Conclusiones

Como hemos visto, todo parece apuntar a que la CNMF contenida en los tratados bilaterales de Inversión minaría sensiblemente la posibilidad de que Estados como Morolandia modificasen sus políticas relativas a la inversión extranjera, consolidando las condiciones ofrecidas a los capitales foráneos en un momento determinado del tiempo.

Para conseguir esta respuesta, revisamos tanto la estructura de la cláusula, su ámbito de aplicación, así como la manera misma en que opera, cuidando referirnos a la problemática relacionada con la intención de las partes, según el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Claramente, de cara a los inversionistas, la CNMF se mostraría como una herramienta particularmente útil, pues como hemos visto, sería un instrumento eficaz para reducir los costos de transacción en la colocación de sus capitales a lo largo del globo lo que sumado al mecanismo de solución de controversias que ofrecen los tratados de inversión los pondría en un pie particularmente ventajoso a la hora de hacer valer sus derechos: ellos no sólo podrían litigar directamente en un foro “neutral” (el CIADI) en contra de los Estados receptores, sino también podrían hacerlo echando mano de las condiciones sustantivas más ventajosas posibles aplicables, en la medida que se cumpliesen los requisitos de operación de la CNMF.

31 En contra de esta forma específicamente favorable a los inversionistas de interpretar el objeto y finalidad de los Tratados Bilaterales de Inversión véase (Thulasidhass, 2015).

Por otro lado, de cara a los Estados, una CNMF amplia y sin excepciones (como la que suele abundar en los tratados celebrados durante los últimos veinte años del siglo XX) se muestra particularmente opuesta a una cualidad que puede considerarse absolutamente deseable tanto de un régimen internacional de comercio como de uno de inversiones: la capacidad de los Estados para revisar y modificar sus políticas en la materia.

Dicha capacidad es importante no tanto desde el punto de vista de la soberanía de los Estados para modificar sus decisiones, sino porque puede ser de interés desde el mismo marco de la promoción del desarrollo económico. En este sentido, Unger se ha referido a ella en lo que toca al régimen internacional de comercio, pero no existen razones que impidan ampliar sus reflexiones al régimen internacional de inversiones. Así, él subraya que "(...) el mejor tipo de libre comercio será el que asocie más libre comercio con más oportunidad para la autorevisión" (Unger, 2011, p.116) en tanto la autorevisión permitiría la experimentación de diferentes formas de combinar los factores de producción la que, a su vez, podría servir de base para el reforzamiento del desarrollo.

De esta manera, estimamos que una alternativa prudente para abordar el problema planteado en este trabajo es que se re-negocien los tratados que contienen la CNMF dando el lugar que le corresponde a la autorevisión (explícita y específicamente) en el cuerpo de los mismos. Estados Unidos y el Reino Unido han seguido este camino, en lo que se refiere a aclarar si ella permite o no atraer condiciones relativas a la solución de controversias (Vessel, 2007). Lo propio han hecho Argentina y Panamá por medio del intercambio de notas diplomáticas sobre la misma materia (Parker, 2012). Entonces, bien podría hacerse lo mismo en lo que toca a la atracción de condiciones más favorables contenidas en tratados internacionales celebrados previamente. Como se vio, el asunto no es trivial y dotaría a los Estados de la flexibilidad necesaria para afrontar los desafíos del futuro sin minar la seguridad jurídica perseguida por los capitales extranjeros en el desarrollo de sus inversiones.

Referencias

- Acconci, P.** (2005). The Most-Favoured-Nation Treatment and International Law on Foreign Investment. *Transnational Dispute Management*, 2(5), 1-33.
- Acuerdo entre la República de Chile y la República de Hungría** para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones. Recuperado el 17 de noviembre de 2015, de: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/684>
- Chalamimsh, E.** (2009). The Future of Bilateral Investment Treaties: A De Facto Multilateral Agreement? *Brooklyn Journal of International Law*, 34(2), 304-354.
- Cole, T.** (2012). The Boundaries of Most Favored Nation Treatment in International Investment Law. *Michigan Journal of International Law*, 33 (3), 537-586.
- Convención de Viena** sobre el Derecho de los Tratados. Recuperado el 19 de noviembre de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12889>
- Dolzer, R., & Schreuer, C.** (2012). *Principles of International Investment Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Egli, G.** (2007). Don't Get Bit: Addressing ICSID's Inconsistent Application of Most-Favored-Nation Clauses to Dispute Resolution Provisions. *Pepperdine Law Review*, 34(4), 1045-1084.
- Faya, A.** (2008). The Most-Favored-Nation Clause in International Investment Agreements. A Tool for Treaty Shopping? *Journal of International Arbitration*, 25(1), 89-102.
- Freyer, D., & Herlihy, D.** (2005). *Most-Favored-Nation Treatment and Dispute Settlement in Investment Arbitration: Just How "Favored" is "Most-Favored"?* *ICSID Review, Foreign Investment Law Journal*, 20(1), 58-832.
- García Corona, I.** (2013). *Arbitraje de Inversión: La Cláusula de la Nación Más Favorecida en Derechos Adjetivos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ishikawa, T.** (2015). Interpreting the Most-Favoured-Nation Clause in Investment Treaty Arbitration: Interpreting as a Process of Creating an Obligation? En Sampford, Charles et. al. (Eds). *Rethinking International Law and Justice*. Vermont: Ashgate.
- Kurtz, J.** (2004). The MFN Standard and Foreign Investment.

An Uneasy Fit? *The Journal of World Investment and Trade*, 5(6), 861-886.

Organización de Naciones Unidas (1972). Tercer informe sobre la cláusula de la nación más favorecida, por el Sr. Endre Ustor, Relator Especial. Proyecto de artículos 1 a 5 y comentarios. Recuperado el 24 de noviembre de 2015, de http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_257_add1.pdf

Paparinskis, M. (2013). MFN Clauses and International Dispute Settlement: Moving beyond Maffezini and Plama? *ICSID Review, Foreign Investment Law Journal*, 28(2), 14-58.

Parker, S. (2012). A BIT at a Time: The Proper Extension of the MFN Clause to Dispute Settlement Provisions in Bilateral Investment Treaties. *Arbitration Brief*, 2(1), 30-63.

Schill, S. (2009). Multilateralizing Investment Treaties through Most-Favored-Nation Clauses. *Berkeley Journal of International Law*, 27(2), 496-569.

Sornarajah, M. (2010). *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thulasidhass, P.R. (2015). *Most-Favoured-Nation Treatment*

in International Investment Law: Ascertaining the Limits through Interpretative Principles. Amsterdam Law Forum, 7(1), 3-24.

Unger, R. (2011). *La Reinversión del Libre Comercio: La división mundial del trabajo y el método de la economía*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

United Nations (1978). Draft Articles on most-favoured-nation clauses with commentaries. Recuperado el 24 de noviembre de 2015, de http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_3_1978.pdf

United Nations Conference on Trade and Development (2010). *Most-Favoured Nation Treatment. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements II*. New York and Geneva: UNCTAD.

Vessel, S. (2007). Clearing a Path Through a Tangles Jurisprudence: Most-Favored-Nation Clauses and Dispute Settlement Provisions in Bilateral Investment Treaties. *The Yale Journal of International Law*, 32(125), 125-189.

DESIGUALDADES SOCIO- TERRITORIALES PERSISTENTES: UNA MIRADA DESDE LA SALUD INFANTIL

Dra. María Alejandra Silva
Científica. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Correo electrónico: asilva@usal.edu.ar

Resumen

El objetivo del estudio fue ilustrar acerca de la estrecha asociación entre desigualdades de recursos existenciales y las asimetrías vitales en la provincia de Corrientes (nordeste argentino) en la unidad temporal 2001-2014. Se acude a los aportes bibliográficos, estadísticas hospitalarias y epidemiológicas, entrevistas a informantes calificados. Del análisis de indicadores económicos se ha comprobado que con el avance de la globalización, las enormes desigualdades regionales se han acentuado y perjudican a las provincias del NEA y a Corrientes, las cuales poseen enormes problemas de empleo de los adultos e “incertidumbre del futuro”, la infantilización de la pobreza y el crecimiento de enfermedades emergentes y re-emergentes como la sífilis, el dengue, la fiebre amarilla y la leishmaniasis; entre otras. También se verifican datos altamente preocupantes, pues se ve el aumento del embarazo adolescente y las altas tasas de mortalidad infantil.

Palabras clave: Globalización, salud, desigualdades regionales, embarazo adolescente, mortalidad infantil.

Abstract

Persistent Socio-Territorial Inequalities: A View from Children's Health

The aim of the study is to illustrate the close association between existential inequalities of resources and vital asymmetries in the province of Corrientes (northeastern Argentina) from 2001 to 2014. It goes to the bibliographic contributions, hospital and epidemiological statistics, interviews with qualified informants. Analysis of economic indicators has shown that with the advance of globalization, the huge regional inequalities have increased and hurt the provinces of NEA and Corrientes, which have enormous problems of adult employment and "uncertain future" the child poverty and the growth of emerging and re-emerging diseases such as sífilis, dengue, yellow fever and leishmaniasis; among other. Also highly worrisome data is verified, as rising teen pregnancy and high rates of infant mortality.

Keywords: *Globalization, health, regional inequalities, teenage pregnancy, infant mortality.*

Introducción

Si bien falta unanimidad en cuanto a la naturaleza de la globalización (económica, cultural, política, de información, etc.), en Argentina se observa que con el avance de la misma se agudizaron las desigualdades socio-territoriales de Calidad de Vida (Kessler, 2011, p.11). También se verifica otra característica clara de la globalización, “la incertidumbre del futuro,” sabiendo que vivir en condiciones de incertezas prolongadas provoca dos sensaciones: ignorancia e impotencia. Las dos van de la mano de la humillación (Bauman & Donskis, 2014, p. 32).

Cabe destacar que el deterioro de las condiciones de vida puede obligar a las familias a trabajar con sus hijos, y apartar a los mismos de la educación (OIT, 2009, p. 15), (Promenino, 2015, p. 1) con la siguiente repercusión en la salud infantil como fue demostrada en anteriores estudios sobre trabajo infantil (Silva, 2012, p. 56).

Este artículo constituye el primer informe de avance de un estudio de proceso de la última década ya expuesta en las conclusiones de la tesis doctoral donde se analiza las desigualdades vitales en un contexto de pobreza infantil en la década 2001-2011 en la provincia de Corrientes (nordeste), cuya definición de Calidad de Vida explicita el rol asignado a la Salud en la misma desde la mirada de la medicina social. Cabe resaltar que se parte de los estudios de la investigadora mexicana Cristina Laurell quien ha manifestado que el perfil de morbi-mortalidad desde la gestación cambia con los grupos socio-laborales y étnicos, de modo que: las sociedades que se distinguen en su grado de desarrollo y de organización social deben exhibir una patología social diferente. Finalmente dentro de una misma sociedad, las clases que la componen mostraran condiciones de salud distintas (Laurell, 1982, p. 5).

En este trabajo se hizo un recorte transversal porque se parte de un acontecimiento o situación en la vida de las personas que cambia las cosas y la obliga a recurrir al trabajo infantil: la crisis del 2001. En efecto con fines analíticos se ha considerado que el 2001 es un momento crucial por diversas razones. En primer término, la crisis de 2001-2002 representó un momento de shock en el empleo y los salarios, que puso a prueba el sistema de protección social. La tasa de pobreza se incrementó en 28 puntos porcentuales desde 1999 hasta alcanzar un 57,5% en 2002 (Ringold D. & R. Rofman 2008, p. 40). Asimismo, la crisis de sucesión presidencial de diciembre de 2001 exhibió, de modo particularmente cruel, los problemas de gobernabilidad y representación que aún afectan al sistema político

argentino (Leiras, 2005, p. 4).

Particularmente en el nordeste (NEA) ha dejado sus huellas a nivel productivo y social como indica el escrito del sociólogo Gabriel Kessler, quien afirma que los avances realizados en la Argentina definiendo en detalle la exclusión no se tradujeron en mejoras para la población.

En ese sentido, el autor analiza diferentes aspectos sociales de Argentina y respecto a la persistencia de las desigualdades rescata la pertinencia del trabajo de F. Gatto (2007) denominado “Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina” referido a la articulación entre exclusión social y espacial. Indica que el autor analiza la acumulación de desventajas familiares y territoriales en municipios de 14 provincias del noreste y noroeste del país. Muestra que existen 900.000 hogares con 4 millones de personas en una situación de pobreza crónica. Esto se explica por la mala inserción laboral, pero, sobre todo, por las carencias de infraestructura básica, tales como electricidad, agua, servicios de salud y fuentes de trabajo en los lugares de residencia. Se detecta así un núcleo duro de exclusión que exige tanto políticas dirigidas a las familias como inversiones públicas y privadas en los lugares de residencia. A sus carencias materiales se suma una escasa organización política y social (Kessler, 2011, p. 10).

Se pretende ilustrar acerca de la estrecha asociación entre desigualdades regionales, pobreza y asimetrías vitales en un contexto económico preocupante. El trabajo tiene como objeto realizar un estudio de los indicadores del sistema oficial estadístico del 2001 hasta la actualidad, ahondando específicamente en la salud materno-infantil. Además se acude a los aportes bibliográficos, estadísticas y entrevistas a referentes de pediatría en el gobierno y en la entidad corporativa. A los fines analíticos el artículo se divide en dos capítulos: 1) Globalización y salud y 2) Pobreza y estadísticas vitales materno-infantil.

Globalización y Salud

Existe una red financiera global (the global financial network) que habla un lenguaje económico, pero que no puede dar ninguna respuesta en los campos político, social, vivencial, ético. Es lógico suponer que para quienes se encuentran en el global financial network el tiempo y el espacio desaparecen, viven a tiempo real y se comportan bajo el comando global del cálculo de utilidad y la competencia, mientras que para quienes no se encuentran dentro de la red, el tiempo y el espacio se hacen infinitos al haber sido expulsados del

“cielo de la competencia”, peligrando su propia subsistencia. Aquello es la realidad, pero también debemos considerar que actualmente lo que ocurre es que la red cada día margina a un creciente número de países, grupos y personas, los mismos que constituyen su identidad al margen de los marginadores (Castells, M citado por Granda, 2009, p. 251).

En este predominio del capital financiero, las cuestiones del desarrollo... son sustituidas por cuestiones de la «gestión» política y científica (administración, descubrimiento, inclusión, evitación y ocultación) de los riesgos de tecnologías a aplicar. El concepto de sociedad de riesgo gira en torno al problema de cómo se pueden evitar, minimizar, dramatizar, canalizar los riesgos y peligros que se han producido sistemáticamente en el proceso avanzado de modernización y limitarlos y repartirlos allí donde aparezcan como «efectos secundarios latentes» (Beck, 1988, p.26) De allí que la globalización de la producción va de la mano de la exportación de los riesgos de un país a otro que posee una legislación más laxa a nivel laboral, de higiene y seguridad, salud laboral y medioambiente. Esto fue comprobado en el estudio de condiciones y medioambiente que afecta la salud en el Mercosur donde la poca visibilidad de las enfermedades y accidentes de trabajo en los países, se suma a la falta de armonización de las leyes, las desigualdades en las representaciones y prácticas en salud y seguridad entre grandes y pequeñas ciudades, el predominio de un mercado de trabajo excluyente, perjudica la salud de los trabajadores migrantes externos (Silva, 2003, p. 214).

Lamentablemente dicha situación continua actualmente, e incluso en Argentina persisten las desigualdades regionales, en un contexto del concepto ampliado del ajuste estructural al que estamos vinculados desde fines de la década de los setenta; y del acelerado proceso de globalización financiera de los últimos años con impacto significativo en el empleo, en los ingresos y en el acceso a bienes y servicios considerados básicos para una parte considerable de la sociedad (Abalerón, 2014, p. 2).

Cabe indicar que en Argentina se observa que con el avance de la globalización se agudizaron las desigualdades socio-territoriales. El avance de la globalización en el sector rural va de la mano de la concentración de la riqueza y la tierra, y de la caída del empleo. Mientras la Federación Agraria indica que en la década de los 90 dejaron el agro unos 100.000 productores, la Sociedad Rural Argentina resaltan que otros 95.000 productores lo hicieron recientemente (Agronoticias, 2015, p.1).

Este hecho repercute en el desempleo y deterioro de las condiciones de vida de trabajadores, lo cual puede obligar a las familias a trabajar con sus hijos. Cabe resaltar que tanto el niño como el adolescente, al trabajar su cuerpo es más vulnerable por su inmadurez anatomofisiológica y dependencia psicosocial y el desarrollo cognitivo, afectivo y socio-educativo (Silva, 2012, p. 59). Asimismo el trabajo infantil perjudica el proceso de aprendizaje de los niños, afecta su salud, reproduce el ciclo de la pobreza, porque cuanto más temprano comienza a trabajar una persona posee menos rendimiento laboral en la adultez y promueve el desarrollo económico y social del país (Pires Muniz, 2008, p. 73).

En el párrafo siguiente se desarrolla la vinculación entre pobreza y estadísticas vitales.

Pobreza y Estadísticas Vitales Materno-Infantil

Si entre el 2004 y el 2007 se redujo la brecha entre la base y la cúpula de la pirámide, volvió a ensancharse en los últimos dos años. La Argentina pasó, entonces, de niveles que la ubicaban dentro de los países considerados igualitarios, a una sociedad de alta desigualdad (Kessler, 2011, p. 11). La secuencia podría describirse como una etapa inicial dinámica, hasta 2007, una de estancamiento posterior y actualmente una de franco deterioro (Lindemboim, 2015, p. 36). Lamentablemente el empleo no registrado fue uno de los pilares de esta última década pues hay casi 4 millones de asalariados en negro, por lo cual los empresarios se ahorran más de 10 mil millones de dólares por año, a lo que se suma la cifra alta de desempleo. Según estudios de economistas independientes del CEICS, el porcentaje de desocupación en el año 2014-2015 sería de casi el 25% de la población económicamente activa (PEA), cifra que constituye más del triple de la anunciada oficialmente por el INDEC-organismo gubernamental nacional (Villanova, 2015, p. 31).

Tras nueve años del largo proceso de degradación estadística, que incluyó seis años de subestimación de la pobreza y tres sin publicaciones oficiales en esta materia, el INDEC – organismo oficial de estadísticas- indica que la pobreza urbana alcanza de 32, 2% de las personas, pero en las regiones más rezagadas NEA y NOA, la pobreza llega al 40,1% y al 35,8% (IDESA, 2016, p. 1). En ese contexto nacional preocupante, Corrientes, la provincia de Argentina estudiada, se encuentra dentro del *enclave caliente (hot spots) de pobreza infantil total y extrema* identificado en América Latina y el Caribe, o sea, que

pertenece a las áreas con valores de pobreza extrema infantil sobre el promedio, con vecinos que también se encuentran por encima del promedio de la variable de interés, según el documento reciente *La pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (CEPAL-UNICEF, 2010, p. 34). Cabe resaltar que este fenómeno social repercute en la salud año tras año, como se verifica a continuación.

Pobreza y Estadísticas Vitales: una Mirada desde la Década

En este trabajo se parte del 2001, porque también en salud se observan cambios radicales y sustanciales, pues en sitios en que muchos años atrás la pobreza no era un problema, hoy registran patologías asociadas a ella. La crisis económica del 2001 produjo cambios drásticos y aumentos en los niveles de pobreza e indigencia que aún no se han restablecido respecto a los valores históricos previos a la crisis. Un ejemplo de esto es la ciudad de Buenos Aires, donde se demuestra que las desigualdades sociales se expresan en perfiles de morbi-mortalidad diferenciales, pues la zona sur cuadruplica la población de nacidos vivos en madres menores de 20 años. Además la tasa de mortalidad por TBC es cuatro veces más amplia que en el norte (Lena y otros, 2007, p. 6).

Este impacto de lo social en salud se va observando a lo largo de la década que es objeto de estudio en este artículo. Por un lado, pasan los años y las desigualdades persistentes son tema de abordaje en algunos organismos oficiales de salud como el Instituto Malbrán en su plan 2007-2011 incluye a las enfermedades re-emergentes relacionadas con las condiciones de vida y la pobreza que han sufrido un enorme deterioro luego del 2001 que continua hoy, indicando que es perentorio comenzar a trabajar con los determinantes sociales en salud de la OMS.

La presencia de enfermedades emergentes y reemergentes indica que no se han dejado atrás los riesgos típicos de los países en vías de desarrollo, a pesar de su clara transición epidemiológica hacia un perfil más desarrollado. Dichas enfermedades deben ser entendidas en un contexto de emergencia sanitaria en el que la desnutrición, la pobreza, el desempleo y las inequidades favorecen su aparición y propagación. Nos referimos a las infecciones zoonóticas, las virosis e infecciones inmunoprevenibles, la fiebre hemorrágica argentina, el dengue, el síndrome urémico hemolítico y la tuberculosis. Ésta última mostraba un descenso desde 1982, pero en los últimos años se redujo esta tendencia. Incluso existe un incremento porcentual anual en las tasas de notificación de sífilis congénita en el norte del país NOA y NEA (Ortiz, 2005, p. 4).

De allí que los gobiernos de las provincias del NEA y el NEA, así como de Santa Fe comienzan a preocuparse por patologías nuevas: dengue, fiebre amarilla, leishmaniasis. De modo que aunque se pretende ocultar políticamente los datos de pobreza y el deterioro en las condiciones de vida, las patologías develan la magnitud que adquiere la vulnerabilidad social de la Argentina (Silva, 2008, p. 6).

A fin de conocer y comprender la realidad específica del caso Corrientes, es necesario analizar la cobertura de salud y el disfrute de políticas y planes. Según los mismos datos oficiales del INDEC, los resultados son los siguientes:

Tabla 1.
Población en viviendas particulares por tipo de cobertura de salud, según sexo y grupo de edad. Provincia de Corrientes.
Año 2010

Sexo y grupo de edad	Población en viviendas particulares	Tipo de cobertura de salud				No tiene obra social, prepaga o plan estatal
		Obra Social	Prepaga a través de obra social	Prepaga sólo por contratación voluntaria	Programas y planes estatales de salud	
Total	985.130	388.413	66.814	16.962	36.420	476.521
0-4	88.019	25.150	5.817	1.237	9.246	46.569
5-9	97.292	31.033	6.771	1.204	4.955	53.329
10-14	105.006	35.072	7.164	1.178	3.834	57.758

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y vivienda, Argentina, 2010.

Se verifica en el cuadro que del total de la población en viviendas particulares (985.130) de toda la provincia, la mitad no tiene obra social, prepaga o plan estatal (476.521), mientras solo 36.420 disfrutaban de programas y planes estatales. La situación de desigualdad empeora en la infancia, pues se observa en la franja de 0-4 años, de un total de 88.019 niños, hay 25.110 con obra social y carecen de cobertura unos 46.569. Por otra parte en la franja etaria de 5-9 años de edad, existen 97.292 niños, pero solo 31.033 tienen obra social y

unos 53.329 carecen de cualquier cobertura. Se verifica además la existencia de más cantidad de niños en la 2da franja, al tiempo que decrecen los que disfrutaban de programas y planes estatales de salud, pasando de 9.246 en el grupo de 0-4 años, a unos 4.955 en la franja que va de los 5 a los 9 años de edad.

De modo que estos resultados en la cobertura muestran claramente la naturaleza de la brecha social que se expresa en el sistema de salud, por lo que vale la pena rescatar las declaraciones de Therbon cuando dice:

Las desigualdades vitales entre países y dentro de cada país nos muestra los efectos devastadores, tanto sociales y políticos como médicos y psicológicos de las asimetrías en la distribución de los ingresos (Therborn, 2013, p. 162), que conducen –literalmente- a verdaderos campos de exterminio, de acuerdo al mencionado autor.

Si se analiza la salud materna, se sabe que el embarazo adolescente genera menor peso al nacer (y mayor probabilidad de enfermar del niño), a causa de que el organismo de la madre no se encuentra totalmente desarrollado y apto para ofrecer las mejores condiciones al crecimiento normal del feto. También posee menor probabilidad de contar con leche materna en cantidad y calidad requerida para la nutrición de la niña o niño. Asimismo existe mayor morbilidad en la gestación adolescente descrita en la literatura como: abortos, anemia, infecciones urinarias, bacteriuria asintomática, hipertensión gestacional, preeclampsia – eclampsia, escasa ganancia de peso, malnutrición materna, hemorragias asociadas con afecciones placentarias, parto prematuro, rotura prematura de membrana, desproporción cefalopélvica, cesárea, alta incidencia de enfermedades de transmisión sexual (Ulanowicz, 2006, p. 14).

El otro impacto del embarazo adolescente se produce en el grado de escolaridad alcanzado de los hijos. La Encuesta Permanente de Hogares del INDEC aporta indica que del total de jóvenes urbanos con edades entre 12 y 24 años (5,5 millones), el 35% no asiste a la escuela o abandonó antes de terminar la secundaria. Además señala que de estos jóvenes que abandonaron la escuela, el 41% nació cuando su madre era menor de 24 años, y de estos jóvenes que abandonaron los estudios y nacieron cuando su madre era muy joven, el 69% pertenece al 30% de los hogares más pobres. (IDESA, 2012, 1) Esto también se observa en Corrientes, pues según declaraciones de la responsable de ANSES – Corrientes, reciben AUH un 30% de madres menores de edad, con todo lo que esto implica en términos del crecimiento y desarrollo bio-psico-social del recién nacido.

Este hecho es preocupante porque a diferencia de las tendencias internacionales, en Argentina la tasa de fecundidad adolescente aumentó de 30,5 por cada mil mujeres de entre 10 y 19 años en 2001, al 35,3 en 2011. En 2012, 12,3% de las mujeres de entre 15 y 19 años tenían un hijo o estaban embarazadas. Para Acuña, la realidad socioeconómica y los patrones reproductivos suelen estar vinculados: así se genera una relación circular entre demografía y desigualdad. “Si la situación inicial fue desfavorable, se generan ciclos viciosos en las que las familias quedan atrapadas de generación en generación”, indicó la experta. (CIPPEC, 2015, p. 1) En suma, el contexto social en que nacen y crecen los niños de Corrientes es altamente preocupante.

En el caso específico de la salud infantil, la situación es preocupante como se observa en un informe realizado por la Cátedra de Enfermería Materno infantil de la facultad de Medicina de la UNNE. Los nacidos vivos de madres adolescentes menores de 15 años, registran una TMI (Tasa de Mortalidad Infantil) del doble que el promedio nacional (45,1‰) que disminuye a 22,6‰ en el grupo de 15 a 19 años. (El universitario, 2005). De modo que se puede entender porque Corrientes se ha ubicado entre las 4 provincias con tasa de mortalidad infantil (TMI) más alta según las estadísticas vitales de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud 2009.

Datos de la Dirección de Planificación y estadísticas de salud indican que los afectados cada vez son más, pues de 18.834 (dieciocho mil ochocientos treinta y cuatro) nacimientos en el 2007 la cifra llega a 20.597 en 2014. Mientras en la capital nacen 7.428 en 2007, el total sube a 7784 en 2014. De los 20.597 nacimientos, 161 se dieron en madres de menos de 15 años, 4.012 en mujeres de 15-19 años, 5.529 en aquellas que poseen entre 20-24 años (la cifra más alta se da en este grupo etario), 4.466 de 25-29 años de edad y 3.454 de 30-34 años, disminuyendo en los restantes grupos. Estos datos indican que la cifra llega a un total de 4.172 nacimientos en el grupo de mujeres menores de edad, lo que significa casi el 25%.

Esta situación de vulnerabilidad de la infancia se suma a las disparidades entre los datos nacionales que indican que la mortalidad infantil llega al 13 por mil, mientras en Corrientes alcanza al 15,97 por mil (de 0 a 11 meses) según datos de la Dirección de Planificación y estadísticas de salud de 2014. Este hecho fue señalado recientemente cuando señalan que las diferencias regionales continúan siendo marcadas y las provincias del norte Argentino siguen apareciendo como las más retrasadas en la reducción de la mortalidad infantil (Beldaño, López de Veiga y otros, 2014, p. 24). Estos datos llaman la

atención porque justamente en 2004 surge el Plan Nacer en el NEA y NOA debido a que mientras la TM.I. se había estancado en el país, en esas zonas crece, demostrando que a diez años de dicho plan, la situación continua igual.

En ese sentido vale la pena retomar diversos estudios sobre el tema. Por un lado se indica que “los reducen a necesidades puntuales de carácter transitorio que no constituyen un producto de la forma de organización de la sociedad y que pueden ser resueltas con estrategias de intervención cuyo núcleo problemático esencial es la determinación de las modalidades de gerenciamiento más apropiadas” ...deberían realizar esfuerzos conjuntos que integren no solamente el acceso a la atención de la salud, sino también la educación, el acceso a la vivienda, la salud sexual y reproductiva, la violencia de género, y todos los aspectos (Soldano y Andrenacci, 2006, p. 20).

En la provincia de Corrientes se han analizado dos unidades: el hospital pediátrico de la capital (único en la provincia) y el hospital rural de Cruzú Cuatíá. En este hospital rural se ha consultado al director del mismo, que hace muchos años trabaja en dicha entidad, quien indica que los indicadores demográficos de la provincia no incluyen un desagregado por departamento o incluyendo lo rural, y tampoco los registros estadísticos en salud. Dicho referente informa que existen dos problemas, uno es la migración de la población del campo a la ciudad y otra la falta de continuidad en las políticas. Indica que una oportunidad enviaron los agentes de salud a relevar datos de los parajes rurales pero tuvieron dificultades para encontrar todas las familias y censarlas, algunas viven en las estancias y no pudieron entrevistarlas, además de las migraciones temporales de los trabajadores. No obstante se vieron impedidos de realizar un informe de dicha situación por tales motivos (Silva, 2016, p. 12).

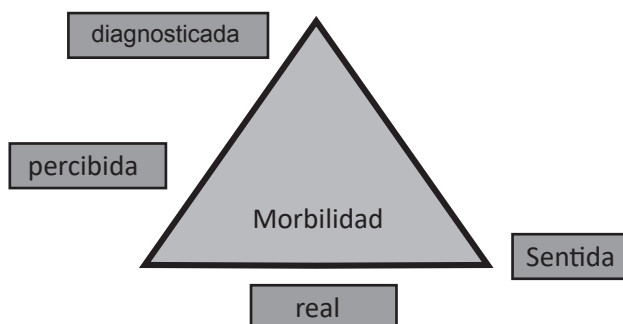
De la consulta al sistema de salud en la ciudad capital (que recibe las consultas de interior y la zona rural) se observa que tampoco han sido registrados daños a la salud a causa del trabajo infantil en los diagnósticos médicos del sistema de salud: el Hospital Juan Pablo II. En la consulta con un pediatra de dicha entidad nos confirma que la historia clínica es bióloga, carece de datos sociales y más aún referencia al trabajo infantil. Se sabe que habitualmente consultan pacientes del interior de la provincia con casos de intoxicación o accidentes de trabajo a causa del trabajo infantil rural, pero no figuran en ningún informe. Apenas si existen una decena de casos en la ciudad de Corrientes provenientes del trabajo infantil de recolector de basura, cartonero, venta ambulante o trabajo en el basural, por lo que existe interés incipiente en la residencia de pediatría para incluirlo en los

registros estadísticos o implementar algún estudio médico-social sobre el mismo durante los años 2011 y 2012. Algo similar había sido indicado por un informante del área de estadística del hospital manifestando que hay sub-diagnóstico, sub-registro y sub-declaración (Silva, 2012, p. 155).

Lamentablemente en Argentina se carece de políticas nacionales o provinciales destinadas al abordaje en salud de este grupo de población, ya sea a través del registro epidemiológico, el levantamiento de datos en la historia clínica hospitalaria, el sistema de APS, etc. Existe una entidad, de alcance nacional, que se ha ocupado del tema: la Sociedad Argentina de Pediatría. Anualmente la entidad adhiere al lema de la Organización Internacional del Trabajo y difunde sus ideas el 12 de junio: día mundial de lucha contra el trabajo infantil. Dicho interés ha culminado en la incorporación de la temática de trabajo infantil en el Programa Nacional de Actualización Pediátrica (PRONAP) de formación continua de los pediatras de toda la Argentina por primera vez en la historia de la entidad en el 2011. Sin embargo sus acciones poseen limitaciones provenientes de la mirada en salud, la incapacidad de definir lineamientos políticos en el sistema de salud e imponer un tema en la agenda pública.

En lo que hace al enfoque, cabe afirmar que solo se centra en la denuncia hospitalaria, y por ende posee las limitaciones propias de la morbilidad diagnosticada. En el iceberg de la enfermedad se distingue la morbilidad diagnosticada de la percibida, sentida y real. Esta primera en realidad representa una ínfima parte de lo que realmente sufre y padece la población. El acceso cultural, geográfico, económico y político se suma a las representaciones sociales de acuerdo a las condiciones objetivas y de trabajo, la cuestión de género, étnica y lingüística.

Figura 1.
La enfermedad iceberg



Fuente: Elaboración propia en base a Scambler y Scambler (1990) La enfermedad iceberg y algunos aspectos de la conducta en el consultorio, en Firtzpatrick et al. (1990) "La enfermedad como experiencia.

Last (1963) ha usado la expresión "enfermedad iceberg" para indicar el hecho de que la mayoría de los síntomas no desembocan en una consulta médica. Investigaciones en que se usaron técnicas de recordación de los síntomas indican que cerca de una tercera parte de quienes presentaban los síntomas fueron en busca de atención médica (Scambler y Scambler, 1990, p. 157).

Esto se debe a que el subregistro y subdiagnóstico está relacionado con las propias percepciones de niñas y niños víctimas de la explotación laboral infantil pues como indica la profesora-investigadora Biagini en los apuntes de clase "la percepción es una capacidad aprendida vinculada con su ubicación e identidad socio-económica y cultural... de modo que los sectores populares acuden al centro de salud en los últimos momentos". Esto también fue constatado en estudios de trabajadores adultos (Biagini, 2002, p.6). Por esa razón es difícil obtener datos de un resgistro hospitalario, pues la morbilidad real dista mucho de la diagnostica por el médico

Conclusiones

El objetivo del estudio fue ilustrar acerca de la estrecha asociación entre desigualdades de recursos y existenciales y las asimetrías vitales en la provincia de Corrientes (nordeste argentino) en la unidad temporal 2001-2014.

Del análisis de indicadores económicos se ha comprobado que con el avance de la globalización, las enormes desigualdades regionales se han acentuado y perjudican a las provincias del NEA y a Corrientes, las cuales poseen enormes problemas de empleo de los adultos e “incertidumbre del futuro”, así como infantilización de la pobreza; lo cual crea condiciones para el origen del trabajo infantil como estrategia familiar de sobrevivencia. Mientras el 12% de la población del país es pobre, la cifra de los niños asciende al 21,6%.

Estos deterioros en las desigualdades socio-territoriales y aumento de la brecha social ha tenido clara repercusión en el crecimiento de enfermedades ligadas a la pobreza, y emergentes y re-emergentes como la sífilis, el dengue, la fiebre amarilla y la leishmaniasis; entre otras.

En cuanto al análisis de indicadores tradicionales de la salud materno infantil también se verifican datos altamente preocupantes, pues se ve el aumento del embarazo adolescente, las altas tasas de mortalidad infantil, mostrando en clara desventaja a las regiones del NEA y NOA.

Se comprueba además que el hecho se agrava a causa de la hegemonía de concepciones y prácticas en salud biológicas solamente centradas en la punta del iceberg de la enfermedad señalado por Scambler hace casi tres décadas. Se comprueba la persistencia de una visión de salud infantil centrada en los indicadores de TMI, que limita el abordaje de las patologías sociales como la explotación infantil (trabajo infantil urbano o rural), los aspectos culturales y simbólicos y las dimensiones estructurales de la pobreza (concentración de la renta, precarización, desempleo/subempleo).

De modo que los desafíos son numerosos e involucran a diferentes actores médicos, sociales y políticos, a nivel local y nacional. De allí que los resultados de este paper pretenden contribuir al debate, a fin de incentivar al diseño de nuevas líneas de investigación.

Referencias

- Abalerón, A.** (2014). Impacto de la crisis financiera global (CFG) sobre las desigualdades socio-espaciales de Argentina, Brasil, Colombia y México, ponencia del *XIII Seminario Internacional RIII Y VI Taller de Editores RIER*, Salvador de Bahía, Bahía, Brasil, 01/09-04/09/2014.
- Abeldaño R.S, López & otros.** (2014, junio). Análisis de los indicadores de salud infantil en Argentina en relación a los objetivos del desarrollo del milenio trazados por Naciones Unidas. *Revista de Salud Pública*, XVIII (2), 19-28.
- Bauman, Z., & Donskis, L.** (2014). Cegueira Moral, A Perda da Sensibilidade na Modernidade Líquida. Brasil: Editorial Zahar.
- Beck, U.** (1988). La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad, 2da edición. Barcelona: Paidós.
- Castells, M.** (2009). The rise of the network society. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.; 1996, En: GRANDA, Edmundo (Ed.) *La salud y la vida*, 2 (pp. 251). Ecuador: Imprenta Nuevo Arte.
- CIPPEC.** (2015, noviembre). Diagnóstico de la primera infancia en la Argentina, Documento de trabajo 142, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Cingolani, L.** (2010). El estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006). *América Latina Hoy: revista de ciencias sociales*, 54, 43-68.
- Kessler, G.** (2011, diciembre). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio*, (24), 1-15.
- IDESA.** (2012, febrero). 4 de cada 10 que abandonan la escuela tuvieron una madre joven, *Informe Nacional*, 429, 1-2. Recuperado de <http://www.idesa.org/informes/465>.
- IDESA.** (2016, septiembre). La pobreza es del 32,2% de la población urbana, Sección Novedades, *Instituto para el Desarrollo Social Argentino*. Recuperado de <http://www.idesa.org/novedades/1500>
- Lena, N & otros.** (2007). Atención primaria de la salud: realidad socio-sanitaria, *Boletín científico, suplemento del diario del Mundo hospitalario*, Asociación de médicos municipales de la ciudad de Buenos Aires, 12 (54), 10-11.
- Leiras, M; Abal Medina (H.), J., & D' Alessandro, M.** (2005). La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista ciencia política* 25 (1), 76-91.
- Lindemboim, J.** (2015). Empleo, pobreza, distribución del ingreso: ¿qué poco sabemos! *Revista Laboratorio*, 15 (26) 29-38.
- OIT.** (2009, septiembre). *Impacto de la crisis económica mundial en el trabajo infantil en América Latina y recomendaciones para su mitigación*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://>

cooperaciony crisis.com/documentacion/Trabajo%20infantil/infancia%20y%20crisis/cris_y_ti_al_final.pdf

Ortiz, Z. (2005). Las enfermedades de la pobreza desde la epidemiología, Médicos HOY, *Revista de la Confederación Médica de la República Argentina*. Número Especial, Academia Nacional de Medicina/CEDES.

Pires Muniz, A. (2008). O trabalho infantil vale a pena? Um levantamento dos argumentos a favor e contra o trabalho infantil. *Rev. Ed. Popular*, 7, 64-79.

PROMENINO .(2015). Pela primeira vez em uma década os indicadores de trabalho infantil crescem no Brasil, *Fundação Telefônica*, Recuperado de <http://www.promenino.org.br/noticias/notas/pela-primeira-vez-em-uma-decada-os-indicadores-de-trabalho-infantil-crescem-no-brasil> .

Ringold D., & R. Rofman (2008). *Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario, Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas (pp.25-47)*, compilado por Guillermo Cruces... [et.al.]. 1a ed. Buenos Aires: Banco Mundial.

Sacamber G., & Sacamber, A. (1990). La enfermedad "iceberg" y algunos aspectos de la conducta en el consultorio. En R. Fitzpatrick et al.(Eds) *La enfermedad como experiencia* (pp.42-55). México: Fondo de Cultura Económica.

Silva, M. (2016). Investigaciones sociales y prácticas en salud: el caso del trabajo infantil rural, Presentado en XII Jornadas Nacionales de

Debate Interdisciplinario en Salud y Población: Salud, sexualidades y derechos: cruces entre investigación, políticas y prácticas. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 03/08 al 05/08/2016.

Silva, M. (2015). Los derechos humanos y la dignidad en el caso del Trabajo Infantil en Argentina y Brasil. *Cadernos do CEAS*, 235, 207-238. El Salvador.

Silva, M. (2012). *Trabajo infantil en la ciudad de Corrientes: Aspectos macro y micro sociales* (Tesis doctoral), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Silva, M. (2003). Globalización y gestión de los riesgos del trabajo en el MERCOSUR. *Revista Venezolana de Gerencia* (RVG) 8(22), 181-216.

Soldano D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social desde el caso argentino. En Andrenacci L. (Ed) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Therborn, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ulanowicz, M. G., & otros. (2006). Riesgos en el embarazo adolescente, *Revista de Posgrado de la VI Cátedra de Medicina /UNNE*, 153, 14.

Villanova, N. (2015). ¿Cuántos desocupados hay?. *El Aromo*, 85, 31. Recuperado de https://issuu.com/elaromo/docs/el_aromo_85 .

Instrucciones para los autores

La Revista “Políticas Públicas” es una publicación del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis y debate de materias vinculadas al Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública. Los artículos son solicitados por los editores.

Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia, los que serán considerados para su inclusión en la Revista.

Para facilitar la consideración y publicación de los trabajos, existen las siguientes normas.

1. La extensión máxima debe ser de unas 13.000 palabras.
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse en el texto según el Estilo APA 6ta edición:
 - Apellido del autor, año de publicación, página de la cita.
Ejemplo: (Miranda, 2004, p.458)
4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.

5. Las referencias deben contener con exactitud solo la información de los trabajos citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

La presentación de las referencias deber ser del siguiente modo (en orden alfabético de apellido):

- i) Libro (el título del libro va en cursiva):

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Belknap Press.

- ii) Cuando la referencia es a un capítulo de un libro editado, se escribe el nombre del editor sin invertirlo, antecedido por la palabra En y precedido por la abreviatura Ed. Entre paréntesis:

Bekke, H. (1995). Sex and gender in the historiography of Caribbean slavery. En V. Shepherd, B. Brereton & B. Bailey (Eds.), *Engendering history: Caribbean women in historical perspective* (pp.125-140). New York, NY: St. Martin's Press.

- iii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):

Chamberlin, J., Novotney, A., Packard, E., & Price, M. (2008, Mayo). Enhancing worker well-being: Occupational health psychologists convene to share their research on work, stress and health. *Monitor on Psychology*, 39(5), 26-29.

- iv) Documento no publicado (Se coloca el título en cursiva y se indica documento no publicado):

Blackwell, E, & Conrod, P.J. (2003). *A five-dimensional measure of drinking motives*. Unpublished manuscript, Department of Psychology, University of British Columbia, Vancouver, Canada.